24. Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije

za leto 2018

Ljubljana, februar 2019

KAZALO

UVOD VARUHINJE IN PREDSTAVITEV DELA V LETU 2018 9

1.1 Ocena o spoštovanju človekovih pravic in pravni varnosti v državi 11
1.2 Sedež Varuha človekovih pravic RS 17
1.3 Pravne podlage Varuhovega delovanja 18
1.4 Varuhinja in njeni namestniki 20
1.5 Zaposleni pri Varuhu 22
1.6 Služba Varuha 24
1.7 Dostopnost Varuha človekovih pravic v letu 2018 26
1.8 Poslovanje zunaj sedeža 27
1.9 Statistika za leto 2018 30
1.10 Vzpostavitev in delo Sveta varuha za človekove pravice 33
1.11 Poročila Varuha človekovih pravic RS 35
1.12 Srečanja s civilno družbo ali nevladnimi organizacijami 37
1.13 Varuh kot državni preventivni mehanizem 40
1.14 Zagovorništvo otrok 43
1.15 Publikacije, ki smo jih izdali leta 2018 45
1.16 Mednarodno sodelovanje 46
1.17 Odnosi z mediji 2018 53
1.18 Obravnava zahtev za dostop do informacij javnega značaja 57
1.19 Finance 59
1.20 Varuhova finančna neodvisnost in samostojnost 61

VSEBINA DELA IN PREGLED OBRAVNAVANIH ZADEV 63

2.1 ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE 65
2.1.1 Pregled aktivnosti 89

2.2 VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI 91
2.2.1 O varstvu osebnih podatkov in drugih vidikov zasebnosti 91
2.2.2 Pregled aktivnosti 98

2.3 SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI 99
2.3.1 Pregled aktivnosti 102

2.4 SVOBODA IZRAŽANJA 103
2.4.1 Pregled aktivnosti 114

2.5 ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV 115

2.6 NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI 121

2.6.1 Slovenci v zamejstvu in po svetu . . . 121
2.6.2 Položaj in pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti ter njunih pripadnikov . 122
2.6.3 Položaj in pravice romske skupnosti oziroma njenih pripadnikov . . . 125
2.6.4 Druge nacionalne ali etnične skupnosti . . . 140
2.6.5 Pregled aktivnosti . . . 142

2.7 TUJCI 143

2.7.1 Vstop, zapustitev in bivanje tujcev v državi . . . 143
2.7.2 Mednarodna zaščita, začasna zaščita in načelo nevračanja . . . 162
2.7.3 Mladoletniki brez spremstva . . . 165
2.7.4 Pregled aktivnosti . . . 167

2.8 OMEJITVE OSEBNE SVOBODE 169

2.8.1 Splošne ugotovitve . . . 169
2.8.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil s področja pobud pripornikov in obsojencev . . . 172
2.8.3 Priporniki . . . 173
2.8.4 Zaporniki . . . 177
2.8.5 Enota za forenzično psihiatrijo . . . 189
2.8.6 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih . 192
2.8.7 Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje . . . 201
2.8.8 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito . . . 203
2.8.9 Pregled aktivnosti . . . 209

2.9 POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE 211

2.9.1 Splošne ugotovitve . . . 211
2.9.2 Uresničevanje priporočil . . . 212
2.9.3 Invalidsko zavarovanje . . . 216
2.9.4 Pregled aktivnosti . . . 219

2.10 ZDRAVSTVENO VARSTVO 221

2.10.1 Splošne ugotovitve . . . 221
2.10.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil . . . 222
2.10.3 Zdravstveno zavarovanje . . . 227
2.10.4 Pregled aktivnosti . . . 231

2.11 SOCIALNA VARNOST 235

2.11.1 Splošne ugotovitve . . . 235
2.11.2 Socialni prejemki in pomoči . . . 237
2.11.3 Socialne storitve . . . 239
2.11.4 Institucionalno varstvo . . . 240
2.11.5 Pregled aktivnosti . . . 245

2.12 DELOVNOPRAVNE ZADEVE 249

2.12.1 Splošne ugotovitve . . . 249
2.12.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil . . . 250
2.12.3 Kadrovski primanjkljaj Inšpektorata RS za delo . . . 251
2.12.4 Čezmejno izvajanje storitev . . . 251
2.12.5 Prikrita delovna razmerja – prekariat . . . 253
2.12.6 Minimalna plača . . . 254
2.12.7 Zaposleni v javnem sektorju . . . 254
2.12.8 Pregled aktivnosti . . . 257

2.13 BREZPOSELNOST 259

2.13.1 Splošne ugotovitve . . . 259
2.13.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil . . . 260
2.13.3 Aktivna politika zaposlovanja . . . 261
2.13.4 Pregled aktivnosti . . . 264

2.14 DRUGE UPRAVNE ZADEVE 265

2.14.1 Splošne ugotovitve . . . 265
2.14.2 Denacionalizacija . . . 265
2.14.3 Premoženjskopravne zadeve . . . 266
2.14.4 Davki . . . 268
2.14.5 Upravni postopki . . . 274
2.14.6 Mnenja Varuha v drugih primerih . . . 279
2.14.7 Pregled aktivnosti . . . 281

2.15 PRAVOSODJE 283

2.15.1 Splošne ugotovitve . . . 283
2.15.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil . . . 286
2.15.3 Postopki o prekrških . . . 326
2.15.4 Tožilstvo . . . 329
2.15.5 Odvetništvo . . . 333
2.15.6 Notariat . . . 335
2.15.7 Pregled aktivnosti . . . 336

2.16 POLICIJSKI POSTOPKI 339

2.16.1 Splošne ugotovitve . . . 339
2.16.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil . . . 341
2.16.3 Druge ugotovitve iz posameznih obravnavanih zadev . . . 343
2.16.4 Zasebno varovanje, redarstvo in detektivi . . . 353
2.16.5 Pregled aktivnosti . . . 354

2.17 OKOLJE IN PROSTOR 357

2.17.1 Splošne ugotovitve . . . 357
2.17.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil . . . 358
2.17.3 Sodelovanje z nevladnimi organizacijami . . . 358
2.17.4 Sprejemanje okoljevarstvene zakonodaje . . . 359
2.17.5 Inšpekcijski postopki . . . 361
2.17.6 Onesnaženost okolja . . . 362
2.17.7 Umeščanje v prostor . . . 366

2.17.8 Pregled aktivnosti . . . 367
2.18 Regulirane dejavnosti . . . 371

2.18.1 SPLOŠNE UGOTOVITVE 371
2.18.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil . . . 372
2.18.3 Komunalno gospodarstvo . . . 372
2.18.4 Promet . . . 374
2.18.5 Koncesije . . . 374
2.18.6 Dimnikarske storitve . . . 376

2.19 DRUŽBENE DEJAVNOSTI 377
2.19.1 Šolstvo . . . 377
2.19.2 Šport . . . 380
2.19.3 Kultura . . . 382
2.19.4 Druge družbene dejavnosti . . . 382

2.20 STANOVANJSKE ZADEVE 385
2.20.1 Splošne ugotovitve . . . 385
2.20.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil . . . 386
2.20.3 Analiza obravnavanih pobud . . . 386
2.20.4 Pregled aktivnosti . . . 390

2.21 PRAVICE OTROK 391
2.21.1 Splošne ugotovitve . . . 391
2.21.2 Družinska razmerja . . . 392
2.21.3 Otroci v šoli . . . 393
2.21.4 Otroci s posebnimi potrebami . . . 400
2.21.5 Nasilje nad otroki v družini . . . 404
2.21.6 Pregled aktivnosti . . . 408

2.22 ZAGOVORNIŠTVO OTROK 411
2.22.1 Zagovorništvo otrok – po desetih letih prizadevanj končno le v zakonu . . . 411

2.23 OSTALO 419

3 ZBIR PRIPOROČIL VARUHA 421

4 SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV 429

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

1

UVOD VARUHINJE IN PREDSTAVITEV DELA V LETU 2018

Nikoli ne smeš izgubiti upanja v človeštvo. Človeštvo je kot ocean; če je nekaj kapljic umazanih, ocean še ne postane umazan. Ti sam lahko narediš veliko za spremembe. Že z vsakim iskrenim prijateljstvom utrdimo temelje, na katerih počiva mir celotnega sveta. Sicer pa, če želiš videti spremembo v svetu, moraš biti ta sprememba TI.

Mahatma Gandhi.

REPUBLIKA SLOVENIJA

VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

Številka: 0106 - 17 / 2019 - 1 - KAL
Datum: 30.01.2019

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE
Predsednik mag. Dejan Židan
Šubičeva 4
1102 Ljubljana

Spoštovani predsednik Državnega zbora Republike Slovenije mag. Dejan Židan,

v skladu s 43. členom Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) vam pošiljam štiriindvajseto redno letno poročilo, ki se nanaša na delo Varuha človekovih pravic v letu 2018. 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.
Pričakujem, da boste, na podlagi 44. člena Zakona o varuhu človekovih pravic, ob obravnavi poročila na seji Državnega zbora RS povabili tudi novoizvoljenega varuha človekovih pravic Petra Svetino, da predstavi povzetek poročila in ugotovitve o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti v Republiki Sloveniji.

S spoštovanjem,

Vlasta Nussdorfer,
varuhinja človekovih pravic

REPUBLIKA SLOVENIJA * VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC *

VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC RS
Dunajska 56, 1109 Ljubljana Telefon: +386 1 47 500 50 Faks: + 386 1 47 500 40
brezplačni telefonski klic in informacije: 080 15 30 E-pošta: info@varuh-rs.si
WWW.VARUH-RS.SI

1.1 OCENA O SPOŠTOVANJU ČLOVEKOVIH PRAVIC IN PRAVNI VARNOSTI V DRŽAVI

Vlasta Nussdorfer,
varuhinja človekovih pravic

Spoštovani,

pred vami je zadnje poročilo, ki ga kot varuhinja človekovih pravic predajam predsedniku Državnega zbora RS, letos mag. Dejanu Židanu. Zakon o varuhu človekovih pravic namreč veleva, da Varuh Državnemu zboru RS poroča (z rednimi ali posebnimi poročili) o svojem delu, ugotovitvah o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti državljanov v Sloveniji. Poročilo mora predati najpozneje do 30. septembra leta, ki sledi letu, o katerem se poroča. Zadovoljna sem, da smo čas priprave letnih poročil v mojem mandatu močno skrajšali. Vse do leta 2014 smo ga predajali junija, pozneje pa vsako leto mesec prej, zadnje že februarja.

Pomembno je, da je Varuhovo poročilo čim prej v Državnem zboru RS in da ga ta tudi hitro obravnava, saj Varuhove ugotovitve, trditve in priporočila sicer lahko postanejo neaktualni, nekatere odpravljene kršitve in nekatere druge, ugotovljene povsem na novo, pa žal niso bile zajete v poročilu. **Uveljavljanja človekovih pravic in svoboščin ne moremo in ne smemo prelagati, temveč se je treba na vse spremembe in zlasti kršitve odzivati hitro in predvsem učinkovito.** Vsako leto se nam ob obravnavi Varuhovih poročil na sejah delovnih teles Državnega sveta RS in Državnega zbora RS ni uspelo izogniti v tistem trenutku aktualnim temam in poslanskim vprašanjem, ki so razburjali in delili tako politično kot strokovno in laično javnost, a niso bili predmet obravnavanega poročila. Tudi zato, da bi v poročilu poudarjena vprašanja čim prej obravnavali, bo tako predaja poročila o našem delu za leto 2018 že letošnjega februarja dobrodošla popotnica novemu varuhu, ki funkcijo prevzema 24. februarja 2019.

Letna poročila so bila obsežna, saj je imelo vsako po približno štiristo strani. Tako smo v šestih letih predali 2.500 strani ugotovitev, mnenj, kritik, predlogov in priporočil. Državni zbor RS je sprejel vseh skoraj 500 Varuhovih priporočil ter priporočil vsem institucijam in funkcionarjem na vseh ravneh, torej državnim organom, organom lokalne samouprave in nosilcem javnih pooblastil, **da upoštevajo priporočila**, zapisana v vsakoletnem rednem poročilu o Varuhovem delu. Pomembno vprašanje pa je, ali so vsi omenjeni organi ta priporočila tudi upoštevali in sprejeli ustrezne ukrepe za njihovo uresničevanje.

Zadovoljna sem, da je Varuhu z delom in priporočili uspelo odpraviti številne kršitve človekovih pravic, žal smo morali nekatera priporočila ponavljati iz leta v leto, a kljub temu nismo zaznali posebnega napredka. Da bi ugotovili, kolikšna je bila raven uspešnosti, smo pripravili posebno analizo uresničenih, delno uresničenih in neuresničenih priporočil, sprejetih v šestih letih mojega mandata, ter jo objavili v posebni publikaciji **Pregled dela Varuha človekovih pravic 2013–2018, ki je izšla februarja 2019**, ob koncu mojega mandata.

Poudarjam, da ni dovolj poznati, upoštevati in se odzivati le na Varuhova priporočila, ki jih Državni zbor RS tudi sprejme, **enako pomembne so** vse ugotovitve, kritike in priporočila, ki so del vsebinskega poročila, niso pa zajeti v končnih priporočilih. Če bi namreč vse zajeli, bi bilo teh vsako leto nekaj sto. Zato pričakujemo, da se bodo ministrstva in Vlada RS odzvali na vse, kar Varuh zapiše v svojem poročilu.

Ob vprašanju nespoštovanja Varuhovih priporočil bi bilo nujno govoriti tudi o vprašanju odgovornosti vseh, ki ne storijo dovolj za odpravo ugotovljenih kršitev človekovih pravic. **Odgovornosti za to nikakor ne prevzema Varuh, temveč jo mora izvršna veja oblasti, ki ni storila dovolj za odpravo kršitev in uresničitev priporočil.** Vsekakor ima **tudi zakonodajna veja oblasti pomembno nadzorno funkcijo**, saj bi morala poleg sprejemanja zakonodaje stalno spremljati kakovost izvajanja sprejetih sistemskih rešitev in svojih priporočil, da bi s spremembami, prilagajanji in dopolnjevanji zagotovila učinkovito delovanje vseh vej oblasti in institucij pravne države.

Opozarjam na nesprejemljivo dejstvo, da se Vlada RS in zakonodajalec ne odzivata pravočasno na **odločbe Ustavnega sodišča RS** in ne pripravita ustrezne rešitve še pred potekom roka za odpravo protiustavnosti. Več kot deset odločb tega sodišča ostaja nespoštovanih. Odprava protiustavnosti v zakonih je v pristojnosti Državnega zbora RS kot zakonodajalca, vendar je dolžnost Vlade RS kot ustavno določenega predlagatelja zakonov, da pravočasno pripravi zakonske predloge in jih predloži v zakonodajni postopek.

Varuh je v vseh letih delovanja vložil 31 zahtev za presojo ustavnosti ali zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvajanje javnih pooblastil. Žal tudi nekatere odločbe Ustavnega sodišča RS, ki so bile sprejete na podlagi Varuhovega predloga, še niso dobile ustreznega odziva, na kar opozarjamo tudi v tem letnem poročilu. Še vedno ni zakonske ureditve, ki bi omogočala ustavnoskladno uveljavitev pravice do sodnega varstva za vse morebitne že vložene in prihodnje odškodninske tožbe v zvezi z **izbrisi kvalificiranih obveznosti na podlagi ZBan-1**. Nedopustno je tudi, da zakonodajalec do izteka roka ni poskrbel za ureditev ustavnoskladnega postopka za **sprejem oseb, ki jim je odvzeta poslovna sposobnost**, na varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov.

Tudi v marsikateri slovenski občini niso odpravili neustavnih predpisov o **kategorizaciji javnih cest**, saj bi morale občine odloke o kategorizaciji občinskih cest v primerih neurejenih lastniških razmerij same razveljaviti.

Varuh vsako leto prejme več pobud posameznikov ali nevladnih organizacij za vložitev zahteve za presojo ustavnosti katerega izmed pravnih aktov, vendar ne želi izkoriščati posebnega položaja, ki mu ga daje zakon, zato se za ta postopek vedno odločimo po tehtnem premisleku, kaj bi odločitev Ustavnega sodišča RS pomenila za varstvo človekovih pravic, in ne le za posameznika. Tako se v primeru **Zakona o zdravstveni dejavnosti** nismo odločili za vložitev zahteve za presojo ustavnosti, saj

so bile takrat že vložene tri pobude in ena zahteva za presojo ustavnosti omenjenega zakona. Smo pa vložili zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju, kar je sploh prva takšna zahteva, ki jo je Varuh kadarkoli vložil na področju okolja.

Varuh je Vladi RS in Državnemu zboru RS priporočil (48/2017), naj čim prej pripravita in sprejmeta potrebne predpise, ki bodo zaščitili **pravico do pitne vode**, zapisano v Ustavi RS, zlasti Zakon o varstvu okolja, Zakon o gospodarskih javnih službah in Zakon o lokalni samoupravi. Podzakonske predpise bi morali sprejeti do 25. maja 2018, pa jih niso, kar je nedopustno. Vlada RS je tako kršila načelo ustavnosti in zakonitosti iz 153. člena Ustave RS v povezavi z 2. členom Ustavnega zakona o dopolnitvi III. poglavja Ustave RS, po katerem je treba zakone, ki urejajo vsebine iz novega 70.a člena Ustave RS, uskladiti v 18 mesecih po njegovi uveljavitvi. Ustavno sodišče RS je v svojih odločbah že večkrat opozorilo, da gre v primerih, v katerih protiustavnosti niso bile odpravljene v določenem roku, za hudo kršitev načel pravne države.

Eden izmed nazornih in že dolgo neodpravljenih primerov kršenja človekovih pravic je **diskriminacija študentov invalidov pri prevozu**, o kateri Varuh poroča že več let. Tudi po petletnem vztrajanju Varuhovo priporočilo še ni uresničeno. Državni zbor RS tudi že več kot tri leta zamuja z zakonsko dolžnostjo sprejetja ustreznih podlag za primerno prilagoditev študijskega procesa za študente invalide. Varuh še vedno ugotavlja, da nekateri objekti javnih ustanov **niso prilagojeni invalidom**. Med njimi so tudi nekatera sodišča, kar predvsem otežuje izvrševanje pravic, povezanih s postopki pred sodišči. Država se že več kot pol desetletja ni ustrezno odzvala na prepoznano pomanjkljivost zakonodaje, ki ne predvideva **glasovanja po pošti za osebe**, ki te namere niso izrazile vsaj deset dni pred dnem glasovanja, ob tem pa ne ureja položaja tistih, ki jim je v času po tem odvzeta prostost oziroma so sprejeti na zdravljenje v bolnišnico ali v institucionalno varstvo socialnovarstvenega zavoda, zato ne morejo glasovati niti na volišču niti ne več po pošti.

Ena od pomembnih novosti, ki smo jo uvedli v mojem mandatu, je **sistematično spremljanje ugotovljenih kršitev in kršiteljev**. Pri vsaki utemeljeni pobudi opredeljujemo ugotovljene kršitve človekovih pravic ali svoboščin, navedenih v Ustavi RS in Zakonu o varuhu človekovih pravic (načelo dobrega upravljanja in načelo pravičnosti), z navedbo kršitelja (državni organi, organi lokalnih oblasti ali nosilci javnih pooblastil). Na tej podlagi smo ugotovili, **da smo v letu 2018 največkrat zaznali** kršitev načela dobrega upravljanja (87-krat), terjali uveljavitev ustavnega načela, da je Slovenija pravna in socialna država (30-krat), zahtevali odpravo neupravičenega zavlačevanja postopka (25-krat) in uveljavitev pravice do osebnega dostojanstva in varnosti (24-krat), zaznali kršitev otrokovih pravic (22-krat) in zahtevali ukrepe za uveljavitev pravice do zdravega življenjskega okolja (22-krat). Večkrat ostaja neuveljavljeno načelo pravičnosti in enakega varstva pravic, neuveljavljene ostajajo pravice do socialne varnosti ter varstva zasebnosti in osebnostnih pravic. Vse prevečkrat se krši načelo enakosti pred zakonom, neuveljavljeni sta tudi pravici do sodnega varstva in do zdravstvenega varstva.

Varuh pri obravnavi pobud, v katerih posamezniki zatrjujejo, da so jim bile kršene temeljne človekove pravice in svoboščine, nemalokrat naleti na neupoštevanje načel **pravičnosti in dobrega upravljanja**, po katerih se pri svojem delu ravna tudi sam (3. člen Zakona o varuhu človekovih pravic). Za Varuha razumevanje in uporaba obeh načel pri vrednotenju in presoji ustreznosti dejanj, postopkov in odločitev organov nista vselej preprosta. Težko je namreč določiti mejo, kdaj in kako načeli uporabljati, saj bi lahko pretirano sklicevanje na obe načeli zaneslo v arbitrarnost presojanja. Vendar pa ni skladno z načelom pravičnosti, da se različno obravnava posameznike, ki so svojo pravico uveljavljali pred spremembo prakse, in tiste, ki so pravico uveljavljali po nekem datumu. Tako je bil na primer staršem slepih in slabovidnih otrok z navodilom Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti povsem neupravičeno odvzet en dodatek, čeprav se dva možna dodatka za starše in otroke ne izključujeta in bi morali prejemati oba. Starši so tako dolga leta iskali svojo pravico na sodišču, čeprav smo opozarjali, da je treba v pravdah skleniti poravnavo ali za popravo krivic sprejeti zakonodajo. Država bi morala pripraviti tudi strokovne podlage za ureditev,

ki bo po načelu pravičnosti posameznikom omogočila vrnitev vplačanih sredstev za dokup zavarovalne dobe, katerih namen so izjalovile zakonske spremembe.

V kar 87 primerih smo ugotovili **kršitve načela dobrega upravljanja**. Varuh vztrajno ponavlja, da nekateri državni organi, organi lokalnih oblasti in nosilci javnih pooblasti delujejo prepočasi, nerazumno dolgo rešujejo vloge in pri odločanju prekoračijo vse razumne, zakonske roke. Hitro odločanje o pritožbah, tako na prvi kot drugi stopnji, je posebej pomembno v primerih reševanja vlog za priznanje pravic iz javnih sredstev ali oblik socialne pomoči. **Tudi Varuh se srečuje z nesprejemljivimi zamudami pri poizvedovanju in pridobivanju informacij, nujnih za njegovo delo pri obravnavi pobud.** Nekateri organi nam odgovorijo šele po nekajkratnih intervencijah, kar pomeni oviranje Varuhovega dela. Organi, ki v upravnem postopku odločajo na kateri koli stopnji, morajo o pravicah in dolžnostih posameznikov odločati v okviru rokov, ki jih določa zakon. Edino takšno ravnanje je sprejemljivo v pravni državi. Vsakršno neupravičeno izgovarjanje organov za Varuha ni sprejemljivo, tako ni sprejemljivo niti, da se inšpekcijski postopki ne vodijo brez nepotrebnega odlašanja in da večkrat niso jasna merila vrstnega reda obravnave prijav. Zadovoljni smo, da so na primer v Gradbenem zakonu določena merila za vrstni red obravnavanja prijav in izvajanje izvršbe inšpekcijskega ukrepa. Tovrstne rešitve bodo zagotovo prispevale k nepristranskosti in preglednosti dela inšpekcij. Vendar mora država zagotoviti materialne, kadrovske in finančne pogoje za učinkovito vodenje vseh inšpekcijskih postopkov.

Organi še vedno ne odgovarjajo na pisma ljudi, ne pošljejo zahtevanih, javno sprejetih dokumentov in neupravičeno zavlačujejo upravne postopke. Posebej skrb vzbuja, da je vsebina dopisov, ki so jih prejeli naši pobudniki, povsem nejasna ali celo brez ustreznih utemeljitev.

Ponovno izražam nezadovoljstvo, da država še vedno ni zagotovila razmer za dostop **do vode in sanitarij v nekaterih naseljih v Sloveniji, zlasti romskih**. To ne pomeni le kršitve človekovih pravic, ampak je tudi neetično in v nasprotju z načeli pravičnosti. Pomeni nespoštovanje dostojanstva ljudi, ki morajo tako živeti v človeka nevrednem okolju, ki je njihovemu zdravju, zlasti otrokom in mladostnikom, skrajno škodljivo.

Varuh je verjel, da bo država z **zdravstvenimi reformami** zagotovila dostopne in kakovostne ter varne programe preprečevanja bolezni, zdravljenja in rehabilitacije, ob hkratnem zmanjševanju neenakosti in zagotavljanju dostopnega zdravstvenega varstva ranljivim skupinam prebivalstva. Vendar se rešitve iz leta v leto prelagajo. Še vedno nimamo urgentne pedopsihiatrične službe, meril za določitev mreže izvajalcev zdravstvene dejavnosti, strokovnih podlag za pripravo sprememb in dopolnitev Zakona o duševnem zdravju in zakonsko urejenega področja opravljanja psihoterapevtskih storitev. Še vedno nimamo celovite analize vzrokov predolgih čakalnih dob niti analize, ali je treba Zakon o nalezljivih boleznih ustrezno dopolniti, da bo še naprej zagotavljal ustrezno varstvo vseh pred nalezljivimi boleznimi.

Na področju zagotavljanja **varnega in zdravega življenjskega okolja** nismo storili dovolj. Še vedno nimamo predpisa, s katerim bi uredili področje izpustov smradu v okolje, na kar Varuh opozarja že leta. Nimamo sistemske rešitve pridobivanja pooblastil za izvajanje meritev izpustov v zrak ter zagotovljenega neodvisnega nadzora in financiranja meritev. Nimamo enotnega predpisa za sanacijo vseh onesnaženih in degradiranih območij v državi. Nimamo načrta aktivnosti za ureditev lastništva lokalnih cest, kjer te še vedno potekajo po zasebnih zemljiščih.

Vsa leta mojega mandata smo neuspešno priporočali in zahtevali pripravo sprememb Stanovanjskega zakona, z jasno opredelijo obveznost občin, da zagotovijo neko število bivalnih enot in redno objavljajo razpis za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem. Še vedno niso odpravljene kršitve pravic najemnikov v denacionaliziranih stanovanjih, kar je ugotavljal tudi Evropski odbor za socialne pravice pri Svetu Evrope.

Varuhu ostaja povsem nerazumljivo, zakaj država že 16 let ne določi vrste in stopnje telesnih okvar, ki so podlaga za uveljavitev pravic iz invalidskega zavarovanja, niti zakaj ni sprejela podzakonskega akta o poklicnih boleznih.

V 30 obravnavanih primerih smo ugotovili, da je kršena **temeljna določba Ustave RS, da je Slovenija pravna in socialna država**. Da je kršeno načelo socialne države, zatrjujemo, kadar ugotovimo, da je prizadeto človekovo dostojanstvo, ko posameznik ali njegova družina nima pogojev za zadovoljevanje temeljnih človekovih potreb in je pahnjen v revščino. Med najbolj ogroženimi so starejši ljudje, zato smo leta 2018 poglobljeno obravnavali problematiko starejših. Pri tem smo od marca do julija 2018 obiskali deset domov za starejše in se pogovorili z naključnimi stanovalci. Izsledke smo predstavili na posvetu **Starejši kot sedanjost in prihodnost družbe**, ki smo ga skupaj z Državnim svetom RS organizirali konec septembra 2018. Sklepne ugotovitve smo poslali Vladi RS in pričakujemo odločnejše ukrepe pri odpravljanju nakopičenih težav.

Varuh je problem nerazglašenih oporok zaznal leta 2016, skupno pa je bilo najdenih 945 takšnih oporok. Varuh je zadovoljen, da so bili sprejeti nekateri ukrepi, in pričakuje, da se podobno ne bo več zgodilo. Vendar smo kljub temu izrazili pričakovanje, da se bo preverjala osebna odgovornost pravosodnih funkcionarjev na najvišji ravni posameznega sodišča, saj nas skrbi, da sta bila v 22 primerih spregled in nerazglasitev oporoke posledica izključno ravnanja sodnika.

Varuh je že priporočal in še vedno priporoča sprejetje ukrepov za izboljšanje **kakovosti sodnih odločb** in oblikovanje enotnejše sodne prakse, saj se bo tudi s tem okrepilo zaupanje ljudi. Večkrat se v javnosti še vedno ustvarja prepričanje, da posameznikom v sodnih postopkih niso zagotovljene enake ustavne pravice. Varuh zlasti prekrškovnim organom in sodiščem priporoča, naj dosledno spoštujejo vsa jamstva poštenega postopka, nepristranskega odločanja in sojenja, tožilstvu pa skrb za hitro in učinkovito izvajanje kazenskega pregona storilcev kaznivih dejanj in v primeru morebitnega zavrženja ovadb dosledno seznanjanje oškodovancev z odločitvami, ki bodo utemeljene z jasnimi in obrazloženimi razlogi, in pravnim poukom.

Varuha vsa leta skrbi, da je **dostopnost pravnega varstva** za številne še vedno otežena, in to kljub zakonsko zagotovljeni, vendar težko dostopni brezplačni pravni pomoči. Spodbudno je, da vrzeli na področju brezplačne pravne pomoči zapolnijo tudi nekatere slovenske občine in nevladne organizacije, skladno z načelom pro bono pa brezplačno pravno pomoč zagotavljajo tudi odvetniki, notarji, Detektivska zbornica in drugi.

Spodbuden je podatek o nadaljevanju trenda zmanjšanja števila zaprtih oseb, vendar so nekateri zavodi še vedno prezasedeni in bivalne razmere niso dobre. Ugotavljamo tudi, da v **zavodih za prestajanje kazni** niso dovolj storili za organiziranje dejavnosti in zagotavljanje dela vsem zaprtim osebam, ki so sposobne za delo in želijo delati. Razmere bi se morale izboljšati tudi pri nameščanju ranljivih zaprtih oseb, zlasti starejših in bolnih. Že vse od leta 2011 je Varuh opozarjal na težave, s katerimi se pri opravljanju svojega dela srečujejo **pravosodni policisti, tudi na kadrovski primanjkljaj**, in priporočal, naj se problem po potrebi odpravi z dodatnimi zaposlitvami. Varuh stalno poudarja, da sta stanje v zaporih in raven varnosti v njih odvisna tudi od organizacijske klime in učinkovitosti zaposlenih, zato je izjemno pomembno zagotavljati tudi ustrezno varstvo pravic delavcev in skrbeti za spodbudne delovne pogoje.

Le v uvodu je nemogoče opozoriti na prav vsa vsebinska področja in ugotovljene pomanjkljivosti ter kršitve človekovih pravic in svoboščin. Iz obsežnega prvega dela poročila, ki je pred vami, boste najbolje spoznali stanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne varnosti v državi. Drugi del Varuhovega poročila, ki je tudi njegov sestavni del, pa je Poročilo Varuha o izvajanju nalog državnega preventivnega mehanizma proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (ta je v ločeni publikaciji).

Za konec, še posebej sem zadovoljna, da nam je v tem mandatu uspelo uresničiti dolgoletna prizadevanja varuhov, da pridobimo **pravne podlage za uveljavitev pogosto ponovljenega Varuhovega priporočila, da Slovenija potrebuje polnopravno nacionalno institucijo za človekove pravice s statusom A** po t. i. Pariških načelih. Leta 2017 je bil namreč sprejet dopolnjen Zakon o varuhu človekovih

Sodelavke in sodelavci Varuha človekovih pravic RS (januar 2019)

pravic, ki razširja Varuhove pristojnosti in poslanstvo ter ureja med drugim tudi delovanje Sveta varuha za človekove pravice, zagovorništvo otrok in delo državnega preventivnega mehanizma.

Z zadovoljstvom ugotavljam, da je Varuh postal v slovenskem prostoru prepoznaven in cenjen, kar je zasluga vseh dosedanjih varuhov ter strokovnega in predanega dela celotnega kolektiva. Za odlično sodelovanje se vsem najlepše zahvaljujem. Čestitam novoizvoljenemu varuhu človekovih pravic Petru Svetini, ki mu predajam dobre temelje za uspešno delo v prihodnje, urejene kadrovske in prostorske razmere, žal pa tudi malho neuresničenih Varuhovih priporočil. Spoznali smo, da je nujno imeti ničelno toleranco do vseh oblik nasilja. Do spoznanja o nujnosti ničelne tolerance do vseh oblik kršenja človekovih pravic in svoboščin pa je še dolga pot.

Vlasta Nussdorfer
varuhinja človekovih pravic

1.2 SEDEŽ VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC RS

Naslov:

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

1.3 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)

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, pravice varuha in njegovo službo.

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

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

Dopolnitve, sprejete leta 2017, se nanašajo na razširitev Varuhovega mandata na način, da je zagotovljena podlaga za pridobitev statusa A po Pariških načelih o statusu državnih institucij za človekove pravice (1993).

Poleg tega zakon ureja tudi zagovorništvo otrok, državni preventivni mehanizem (DPM) in vodenje zbirk osebnih podatkov.

50.a člen: Sveta varuha za človekove pravice

25.a člen: Zagovorništvo otrok

Zakon o varuhu človekovih pravic opredeljuje ustanovitev Sveta za človekove pravice in tri notranje **organizacijske enote pri Varuhu:**

- **Svet za človekove pravice** kot posvetovalno telo Varuha
- **Zagovorništvo otrok**
- **Center za človekove pravice** Opravljal bo širše naloge in ne bo obravnaval pobud
- **Državni preventivni mehanizem (DPM)**

Poslovnik Varuha človekovih pravic

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

Poslovnik je bil prvič objavljen 6. 11. 1995 (Uradni list RS, št. 63/95), pozneje so bile sprejete njegove spremembe in dopolnitve (Uradni list RS, št. 54/98, 101/01, 58/05). Ureja organizacijo in način dela Varuha človekovih pravic, določa delitev področij in postopek s pobudami. **7. januarja 2019 je varuhinja Vlasta Nussdorfer, po predhodnem mnenju Komisije za peticije, človekove pravice in enake možnosti sprejela z zakonom (ZVarCP-B) usklajen Poslovnik Varuha človekovih pravic RS** (Uradni list RS, št. 3/2019 z dne 11. 1. 2019).

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.«

Položaj in pooblastila Varuha opredeljuje 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.

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.

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.

1.4 VARUHINJA IN NJENI NAMESTNIKI

Varuhinja Vlasta Nussdorfer
univ. dipl. prav.

Namestnik
Tone Dolčič,
univ. dipl. prav.

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

Namestnik
Ivan Šelih,
univ. dipl. prav.

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

Odgovorni za naslednja področja dela Varuha

varstvo otrokovih pravic, socialna varnost, družbene dejavnosti, zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, pokojninsko zavarovanje, zagovorništvo otrok

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

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

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

Kolegij varuhinje (januar 2019)

Od leve proti desni: **Miha Horvat,** namestnik varuhinje; **Tone Dolčič,** namestnik varuhinje; dr. **Kornelija Marzel,** namestnica varuhinje; **Vlasta Nussdorfer,** varuhinja; **Martina Ocepek,** direktorica strokovne službe Varuha; **Kristijan Lovrak,** generalni sekretar Varuha; **Ivan Šelih,** namestnik varuhinje.

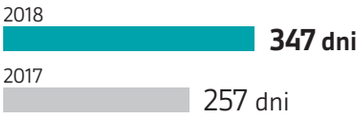
Skladno s 17. členom ZVarCP je **varuhinja s svojim aktom določila vrstni red namestnikov,** ki jo nadomeščajo, in sicer **po vrstnem redu glede na skupno obdobje opravljanja funkcije namestnika** varuha človekovih pravic. Prvi namestnik je tisti, ki ima najdaljše skupno obdobje opravljanja te funkcije.

1.5 ZAPOSLENI PRI VARUHU

Odsotnosti

Bolniške odsotnosti

Materinski dopust in odsotnost zaradi starševskega varstva



Z upoštevanjem obeh odsotnosti je pri Varuhu leta 2018 dejansko delalo le 44 oseb.

1.6 SLUŽBA VARUHA

Poslovnik Varuha človekovih pravic določa, **da službo Varuha sestavljata strokovna služba in sekretariat.** Službo Varuha vodi generalni sekretar, ki ima glede vodenja službe Varuha in na področju delovnih razmerij pravice in dolžnosti predstojnika državnega organa v skladu z zakonom, razen če z Zakonom o varuhu človekovih pravic ali akti Varuha ta pristojnost ni izrecno določena varuhu. Generalni sekretar je odredbodajalec za uporabo sredstev za delo Varuha. Za svoje delo je odgovoren varuhu. Generalnega sekretarja v njegovi odsotnosti nadomešča javni uslužbenec, ki ga določi varuh.

Služba Varuha človekovih pravic

Službo Varuha od 1. 7. 2017 vodi generalni sekretar Varuha **Kristijan Lovrak,** uni. dipl. ekon.

Sekretariat

Sekretariat vodi neposredno generalni sekretar.

Sekretariat opravlja naloge na organizacijskem, pravnem, upravnem, materialnem, finančnem, kadrovskem področju, naloge s področja odnosov z javnostmi, naloge glavne pisarne, administrativno-tehnične, informacijske in druge naloge, ki so potrebne za delovanje Varuha.

Strokovna služba Varuha

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

Strokovna služba po navodilih varuha, namestnikov varuha in direktorja strokovne službe opravlja strokovne naloge na posameznih delovnih področjih iz pristojnosti Varuha, klasificira pobude, skrbi za obravnavo pobud in potek njihove obravnave, izvaja preiskovalna dejanja, izdeluje poročila o svojih ugotovitvah v zvezi s pobudami ter pripravlja mnenja, predloge, kritike in priporočila.

Generalni sekretariat Varuha (januar 2019)

V sekretariatu je bilo 31. decembra 2018 zaposlenih **14 javnih uslužbencev** za nedoločen čas, med njimi pet uradnikov in devet strokovnotehničnih javnih uslužbencev. Tri javne uslužbenke imajo univerzitetno izobrazbo, sedem jih ima visoko strokovno izobrazbo, med njimi ena javna uslužbenka specializacijo po končani visoki strokovni izobrazbi in ena javna uslužbenka visoko strokovno izobrazbo ter bolonjski magisterij, en javni uslužbenec ima višjo, dva pa srednješolsko izobrazbo.

V sekretariatu so v letu 2018 bolniške odsotnosti znašale **88** delovnih dni, odsotnosti zaradi materinskega in starševskega dopusta pa **87** delovnih dni.

Direktorica strokovne službe organizira in vodi delo javnih uslužbencev v strokovni službi po navodilih varuha in namestnikov varuha. Z rednimi tedenskimi kolegiji strokovne službe skrbi za ustrezen pretok informacij, reševanje strokovnih vprašanj in timsko delo pri reševanju zahtevnejših primerov. Pripravlja sestanke z ministri in ministricami in drugimi predstojniki državnih organov ter vodi priprave na poslovanja zunaj sedeža in sestanke z nevladnimi organizacijami.

V strokovni službi je bilo 31. decembra 2018 zaposlenih **27 uradnikov** za nedoločen čas, ena zaposlena za določen čas (nadomeščanje odsotnih javnih uslužbencev) in ena pripravnica za določan čas (opravljanje pripravništva).

V strokovni službi so v letu 2018 bolniške odsotnosti znašale **702** delovna dneva, odsotnosti zaradi materinskega in starševskega dopusta pa **238** delovnih dni.

Dva strokovna sodelavca opravljata izključno naloge državnega preventivnega mehanizma, dva le delno.

1.7 DOSTOPNOST VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC V LETU 2018

22.448
vhodnih dokumentov, prejetih s poštnimi pošiljkami in elektronskimi pismi.

9.067
izhodnih dokumentov

Na sedežu Varuha

Dunajska 56, Ljubljana

od ponedeljka do četrtka med 8.00 in 16.00 ter v petek med 8.00 in 14.30

Zunaj sedeža Varuha

12
poslovanj zunaj sedeža z
206
osebnimi pogovori
(več v nadaljevanju)

pogovor s pobudnikom

8.039
telefonskih klicev so sprejeli informatorji.

1.548
pogovorov so strokovni sodelavci opravili s klicatelji, ki (še)niso vložili pobude.

osebni obisk

28
vnaprej dogovorjenih osebnih pogovorov z varuhinjo v letu 2018.
Do konca leta 2018 je varuhinja v svojem mandatu opravila **330** osebnih pogovorov na sedežu Varuha.

Strokovni sodelavci (ob upoštevanju svojega področja dela) sprejmejo vsakega posameznika, ki nenapovedano pride na sedež Varuha.

1.8 POSLOVANJE ZUNAJ SEDEŽA

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

Leta 2018 smo opravili 12 poslovanj zunaj sedeža v naslednjih občinah:

Šentjernej, Pivka, Kostel, Podvelka, Maribor, Krško, Kranj, Izola, Rogaška Slatina, Brda, Ljutomer in Šalovci.

Največja odziva sta bila v Šentjerneju (29 pobudnikov) in Ljutomeru (29 pobudnikov).

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

Poslovanje varuha zunaj sedeža institucije v letu 2018

206 osebnih pogovorov

59 odprtih novih pobud

98 pogovorov, v katerih so pobudniki prejeli odgovore.

Evidentirali smo jih v zbirki uradnih zaznamkov, kar pomeni, da problematika ni terjala nadaljnjega Varuhovega posredovanja.

v **36** primerih smo opravili pogovore v že zaključenih zadevah in po potrebi podali dodatna pojasnila.

13 pogovorov v zadevah, ki so že bile v reševanju.

Primer plakata za zunanje poslovanje v Mariboru

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

Za nemoten potek poslovanja so potrebni predhodni obisk in ogled prostora, tehničnih možnosti poslovanja, namestitev plakatov v kraju in sodelovanje z lokalnimi mediji.
Vodja glavne pisarne je tako leta 2018 v zvezi z urejanjem prijav za pogovore na poslovanje zunaj sedeža opravila kar **620 klicev.**

Vsako zunanje poslovanje poteka v treh delih

Osebni pogovori s pobudniki

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

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

Pogovori z županjami in župani

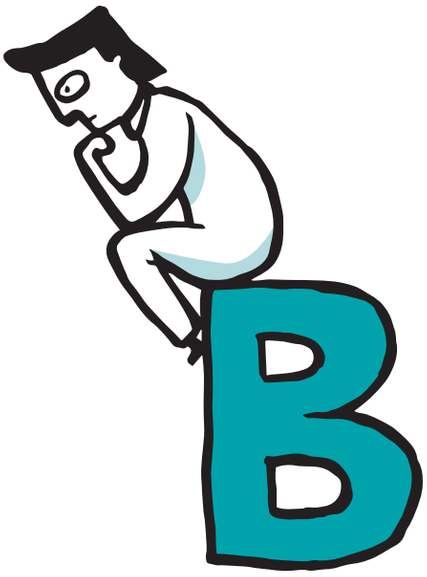
Na pogovorih varuhinja predstavi problematiko, ki izvira iz pogovorov z občani in obravnave pobud, ki se nanašajo na delo občine.

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

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

Novinarska konferenca

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



1.9 STATISTIKA ZA LETO 2018

4.719 zadev

je Varuh obravnaval v letu 2018.

Leta 2017 smo obravnavali **4.471** zadev, kar pomeni **5,55-odstotno** povečanje v letu 2018.

1.548 pogovorov
s klicatelji, ki (še) niso vložili pobud.

3.073 pobud

98 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.

2.677
odprtih novih pobud

396
pobud, prenesenih iz leta 2017

3.073 pobud

je obravnaval Varuh v letu 2018.

Od tega je bilo na dan 31. decembra 2018:

2.661 (86,6%)
končanih pobud

412 (13,4%)
jih je bilo v reševanju.

398
ali 15 % pobud je bilo utemeljenih. Med njimi 89 s področja zagovorništva

541
ali 20,3 % pobud ni bilo neutemeljenih

1.423
ali 53,5 % pobud, v katerih ni bilo pogojev za obravnavo

299
ali 11,2 % ni spadalo v Varuhovo pristojnost.

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

309 pobudah utemeljena

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

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

Med **309 utemeljenimi pobudami** je Varuh ugotovil

377 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 377 kršitvam je treba dodati **89 primerov s področja zagovorništva otrok,** pri katerih ne ugotavljamo konkretnih kršitev, so pa obravnavane kot utemeljene pobude in zato tudi prištete med 398 utemeljenih pobud.

Večje število kršitev pravic v primerjavi s številom utemeljenih pobud je posledica večjega števila ugotovljenih konkretnih kršitev pri posamezni pobudi. **Tako smo med obravnavanjem pobude v nekaterih primerih naleteli tudi na tri ali več ugotovljenih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugih nepravilnosti.**

Varuh je med utemeljenimi obravnavnimi pobudami ugotovil 36 kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali nepravilnosti, opredeljenih v Ustavi RS in v ZVarCP. Kot največkrat ugotovljeni kršitvi velja izpostaviti kršitev načela dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP), in sicer v 87 primerih, in kršitev načela, da je Slovenija pravna in socialna država (2. člen Ustave RS), in sicer v 30 primerih. Podrobnejši prikaz najpogosteje ugotovljenih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugih nepravilnosti iz spodnjega grafičnega prikaza (vključene so kršitve, ki so ugotovljene v več kot v 4 primerih).

Najpogosteje ugotovljene kršitve človekovih pravic in svoboščin ali druge nepravilnosti

Teh 377 kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugih nepravilnosti je Varuh ugotovil pri 45 organih, in sicer največkrat pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v 64 primerih), Vladi RS (v 32 primerih) in lokalni samoupravi (občine - v 31 primerih). Podrobnejši prikaz organov, ki so po Varuhovih ugotovitvah največkrat kršili človekove pravice in temeljne svoboščine ali storili druge nepravilnosti, je razviden iz spodnjega grafičnega prikaza. Vključeni so organi, pri katerih je ugotovljenih več kot sedem primerov kršitev

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

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

Poudariti je treba, da število in delež utemeljenih pobud med rešenimi nista prava kazalnika stanja varstva človekovih pravic v Sloveniji. Prvič zato, ker se vsaka oseba, ki ji organi oblasti kršijo človekove pravice, ne obrne nujno tudi na Varuha. Drugič pa zato, ker lahko ena utemeljena pobuda, v kateri je Varuh ugotovil sistemsko nepravilnost, pomeni kršitev pravic več sto ali celo več tisoč oseb. Tudi zato Varuh na podlagi podatkov, ki jih dobi iz javno dostopnih virov, na posameznih področjih odpira svoje pobude.

1.10 VZPOSTAVITEV IN DELO SVETA VARUHA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

SVET VARUHA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

- **Svet je posvetovalno telo varuha** za spodbujanje in varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter krepitev pravne varnosti, ki deluje po načelu strokovne avtonomije.

- V prvem mandatu delovanja Sveta so ga sestavljali predsednica Sveta, namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel in 16 članov, med temi je sedem predstavnikov civilne družbe, trije predstavniki znanosti in dva predstavnika Vlade RS, poleg teh imajo po enega člana Zagovornik načela enakosti, Informacijski pooblaščenec RS, Državni zbor RS in Državni svet RS.

- S sklepom varuhinje človekovih pravic o imenovanju članov Sveta Varuha za človekove pravice z dne 12. 6. in 12. 11. 2018 so bili imenovani naslednje članice in člani: mag. Ivan Bizjak, prim. mag. Anton Gradišek, dr. med., Darja Groznik, Karel Lipič, dr. Kornelija Marzel, Denis Miklavčič, Violeta Neubauer, mag. Sebastijan Valentan, dr. Jernej Letnar Černič, dr. Igor Pribac, dr. Neža Kogovšek Šalamon, Aldijana Ahmetović (Državni svet RS), Alenka Jerše (Informacijski pooblaščenec RS), mag. Milena Krnec Horvat (Vlada RS), Peter Pavlin (Vlada RS), Simon Maljevac, ki ga je nadomestil mag. Samo Novak (Zagovornik načela enakosti) in Nataša Voršič (Državni zbor RS).

- **Pluralna zastopanost omogoča vzpostavitev učinkovitega sodelovanja civilne družbe** pri oblikovanju ugotovitev varuha o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti v 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 javnosti in stroke o pomenu in razvoju človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
  - opravlja druge podobne naloge na predlog varuha.

- **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 članov Sveta je vezan na mandat varuha. Prvi mandat se bo končal 22. februarja 2019, ko bo prenehal šestletni mandat varuhinje Vlaste Nussdorfer.

- Delo Sveta se po zakonu uredi v njegovem poslovniku, ki ga sprejme varuh po predhodnem posvetovanju s člani Sveta in se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

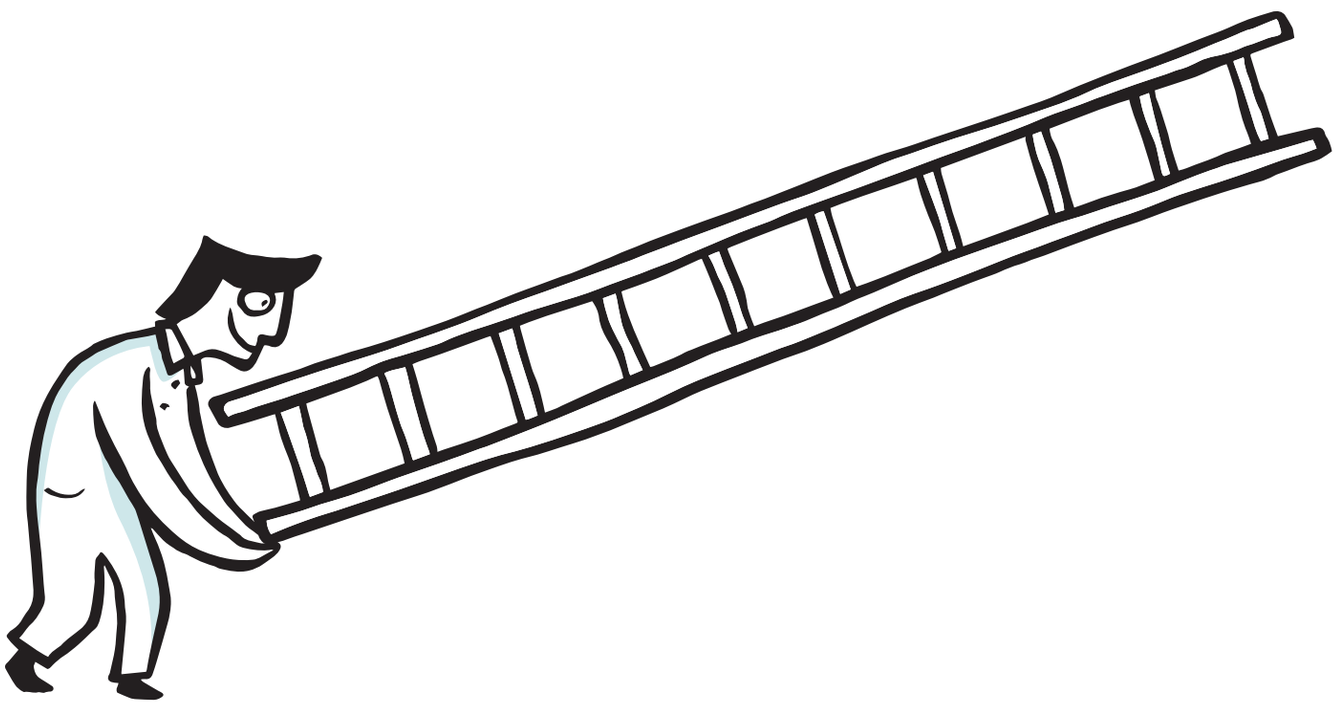
- **Člani Sveta so se sestali trikrat:**

  1. **27. 6. 2018** **Na prvi seji** se je sestal **Svet.** Institucijo Varuha so poleg varuhinje in njene namestnice zastopale tudi mag. Lea Javornik, Liana Kalčina, svetovalka Varuha za mednarodne odnose, analize in publikacije, in Nataša Kuzmič, svetovalka Varuha za odnose z javnostmi. Varuhinja, predsednica Sveta, in člani so se na prvi seji seznanili s pravnimi podlagami za ustanovitev Sveta, cilji in nameni njegovega

delovanja, se spoznali med sabo in obravnavali predlog poslovnika Sveta. Njegovo ustanovitev, naloge in cilje opredeljuje Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP-UPB2) v 50.a členu. Je posvetovalno telo varuha za spodbujanje in varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter krepitev pravne varnosti, ki deluje po načelu strokovne avtonomije. Sestavljajo ga predsednica in 16 članic oziroma članic in članov (člani). Sedem članov je predstavnikov civilne družbe, trije so predstavniki znanosti, dva pa sta predstavnika Vlade RS. Zagovornik načela enakosti, Informacijski pooblaščenec, Državni zbor RS in Državni svet RS imajo vsak po enega člana.

2. **10. 9. 2019** Svet se je sestal **na drugi seji.** Enajst prisotnih članov je potrdilo predlog poslovnika Sveta, ki opredeljuje načine dela Sveta. Z varuhinjo, njeno namestnico, predsedujočo Svetu dr. Kornelijo Marzel ter pri Varuhu pristojnim za področje etike javne besede in namestnikom varuhinje Miho Horvatom so v osrednjem delu seje razpravljali o etiki javne besede.

3. **10. 12. 2018** Člani Sveta so se sestali **na tretji seji,** ki je potekala v Hiši Evropske unije v Ljubljani. Osrednja točka razprave je bila ocena spoštovanja človekovih pravic med mandatom varuhinje. V ta namen so članice in člani Sveta prejeli pregled ravni spoštovanja Varuhovih šestletnih priporočil, ki jih je sprejel tudi Državni zbor RS ob obravnavi vsakoletnega poročila Varuha. Govorili so tudi o komuniciranju Varuha v javno obravnavanih primerih, v katerih javnost zahteva mnenje Varuha in javno opredelitev, večkrat tudi do primerov, ki še potekajo pred sodnimi ali drugimi organi. Svet je podprl varuhinjo pri njeni odločitvi, da se Varuh javno ne opredeljuje do posamičnih primerov, dokler sam ne konča obravnave morebitne pobude ali lastne pobude širšega vprašanja. Lahko pa izkoristi priložnost za načelni odgovor s predstavitvijo človekovih pravic in svoboščin ter mednarodnih standardov na obravnavanem področju ali ob vprašanju človekovih pravic širšega pomena.



1.11 POROČILA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC RS

Varuhinja o svojem delu poroča Državnemu zboru RS z rednimi letnimi ali posebnimi poročili. Leta 2018 je predala naslednja poročila:

23. redno letno poročilo,
ki se je nanašalo na delo Varuha v letu 2017.

10. letno poročilo DPM,
ki se je nanašalo na delo DPM v letu 2017.

10. 4. 2018
so varuhinja in njeni namestniki na novinarski konferenci v prostorih Varuha predstavili glavne poudarke iz obeh poročil.

Varuhinja je obe poročili predala

dr. Milanu Brglezu, predsedniku Državnega zbora RS, 10. 4. 2018

Državnemu zboru RS poročilo so prejeli poslanci.

4. 10. 2018
se je varuhinja s svojima namestnikoma in svetovalcem Varuha udeležila seje Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide, na kateri so obravnavali obe poročili.

23. 10. 2018
se je varuhinja s svojima namestnikoma v Državnem zboru RS udeležila **skupne seje Odbora za izobraževanje, znanost, šport in mladino** in **Odbora za kulturo,** na kateri so obravnavali obe poročili.

8. 11. 2018
je varuhinja s svojim namestnikom sodelovala na seji **Komisije DZ za peticije ter človekove pravice in enake možnosti,** na kateri so obravnavali obe poročili.

22. 11. 2018
so se varuhinja, njeni namestniki in generalni sekretar Varuha udeležili 2. redne **seje Državnega zbora RS,** na kateri so obravnavali obe poročili ter sprejeli priporočila (glej spodaj).

Državnemu svetu RS poročilo so prejeli svetniki.

23. 5. 2018
se je varuhinja s svojimi namestniki udeležila skupne seje Komisije za državno ureditev in Komisije za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide Državnega sveta RS, na kateri so obravnavali obe poročili.

13. 6. 2018
sta se varuhinja in generalni sekretar Varuha udeležila seje Državnega sveta RS, na kateri so obravnavali obe poročili.

Borutu Pahorju, predsedniku RS, 11. 4. 2018

dr. Miru Cerarju, predsedniku Vlade RS, 16. 4. 2018

Poročilo so prejeli vsi ministri Vlade RS.

24. 8. 2018
je Vlada RS sprejela Informacija o realizaciji priporočila Državnega zbora Republike Slovenije ob obravnavi dvaindvajsetega rednega Letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2016

in

Odzivno poročilo Vlade Republike Slovenije na triindvajseto redno Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2017

ter

Odzivno poročilo Vlade Republike Slovenije na Poročilo o izvajanju nalog DPM v letu 2017 (Državni preventivni mehanizem po Opcijskem protokolu h Konvenciji OZN proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju)

Državni zbor je na podlagi 272. in 111. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17) na seji 27. novembra 2018, ob obravnavi Triindvajsetega rednega poročila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2017, sprejel naslednje

P R I P O R O Č I L O

Državni zbor priporoča vsem institucijam in funkcionarjem na vseh ravneh, da upoštevajo priporočila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, zapisana v Triindvajsetem rednem poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2017.

Številka: 000-04/18-8/19
Datum: 27. novembra 2018
EPA 2735-VII

Državni zbor
Republike Slovenije
mag. Dejan Židan l.r.
Predsednik

Raven uresničevanja 77 Varuhovih priporočil,

sprejetih na 2. redni seji Državnega zbora RS (s pričetkom 19. 11. 2018), predstavljamo v tem poročilu v uvodnem delu vsakega vsebinskega poglavja ter v publikaciji Pregled dela Varuha človekovih pravic 2013–2018, ki je izšla v februarju 2019.

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

18
pogovorov z ministri in/ali njihovimi sodelavci (v prostorih Varuha ali prostorih ministrstev).

Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za notranje zadeve.

14
pogovorov v prostorih Varuha ali v prostorih institucij z direktorji direktoratov ali predstojniki organov v sestavi ministrstev in sodnimi oblastmi:

Inšpektorat RS za okolje in prostor, Direktorat za policijo in druge varnostne naloge, Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS), Generalna policijska uprava (oddelek za korupcijo), Zavod RS za zaposlovanje, Vrhovno državno tožilstvo RS, Vrhovno sodišče RS, RTV Slovenija, varuhinja pravic gledalcev in poslušalcev, Inšpektorata za javni sektor, Notarska zbornica Slovenije, Skupnost socialnih zavodov Slovenije.

21
udeležb na sejah obeh domov parlamenta ter na komisijah in odborih Državnega zbora RS in Državnega sveta RS.

Komisija za peticije ter človekove pravice in enake možnosti (5 krat), Odbor DZ RS za delo, družino, socialne zadeve in invalide, Odbor DZ RS za pravosodje, Odbor DZ RS za izobraževanje, znanost, šport in mladino, Komisija DS RS za državno ureditev, Odbor DZ RS za kulturo, Komisija DS RS za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide.

12
pogovorov z župani

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

1.12 SREČANJA S CIVILNO DRUŽBO ALI NEVLADNIMI ORGANIZACIJAMI

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

Varuh je tudi leta 2018 organiziral srečanja z NVO ali se udeležil njihovih dogodkov, da bi si z njihovimi predstavniki v neposrednem pogovoru izmenjali informacije o dosežkih in zlasti problemih uveljavljanja človekovih pravic, demokracije in pravne države.

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

43 srečanj
smo opravili v letu 2018 z nevladnimi organizacijami

Varuh je leta 2018 organiziral
7 srečanj
z NVO
s področja okolja in prostora
(več o teh srečanjih v vsebinskem področju 2.17 Okolje in prostor).

Varuhinja je s sodelavci leta 2018 na pogovor sprejela predstavnike NVO: Zveza Sožitje, Validity – NVO iz Budimpešte, Pravno-informacijskega centra nevladnih organizacij – PIC, Amnesty International, Društva DOOR (Društvo za otroke, očetovstvo in resnico), Združenja gluhoslepih Slovenije DLAN in Združenja slovenskih katoliških skavtinj in skavtov.

Varuhinja je leta 2018 na pogovor povabila predstavnike NVO, ki se ukvarjajo s problematiko:

- **dela in skrbi za starostnike** (pogovor je bil 30. 1. 2018): Vabilu varuhinje so se odzvali Zveza društev upokojencev Slovenije, Društvo upokojenih obrtnikov in malih podjetnikov Slovenije, Spominčica – Alzheimer Slovenija, Rdeči križ Slovenije, Zveza društev za socialno gerontologijo,
- **uresničevanja človekovih pravic LGBTIQ skupnosti in posameznic/-kov** (pogovor je bil 5.4.2018). Vabilu varuhinje so se odzvali Društvo informacijski center Legebitra, Društvo Parada Ponosa, FemA – Feministična akcija, Center FemA – Zavod za transformativne študije in delovanje, ŠKUC LL, Društvo za nenasilno komunikacijo, Inštitut 8. marec, Zavod TransAkcija, Študentsko društvo Iskra in Taxi Art ter
- **pravnega priznanja spola** v Sloveniji (pogovor je bil 10.5.2018).

Na povabilo NVO so se varuhinja in/ali njeni sodelavci v letu 2018 udeležili dogodkov, ki so jih organizirale NVO:
Europa Donna, Logout, Zveza društev upokojencev Slovenije (ZDUS), Društvo upokojenih pedagoških delavcev Slovenije, Medobčinsko društvo Sožitje Kranj, Spominčica – Alzheimer Slovenija - območno društvo Ormož in Šentjur, Društvo Debra Slovenija – društvo oseb, povezanih z bulozno epidermolizo, Društvo Sožitje obalnih občin, Zveza gluhih in naglušnih Slovenije, Združenje gluhoslepih Slovenije DLAN, Rdeči križ Slovenije, Zveza društev pravnikov Slovenije, Športno društvo Pravnik, Legebitra, Ženski odbor SC PEN MIRA in Rotary klub NIKE, Univerze za tretje življenjsko obdobje iz Rogaške Slatine, Izobraževalni center Eksena, Lions klub Ljubljana Omnia, Združenje borcev za ohranjanje vrednot NOB Idrija - Cerkno in območno združenje KOZB Cerkno, Društvo ProSoc (Društvo za implementacijo projektov in razvoj socialnega podjetništva), Mednarodno združenje žensk SILA IWCL.

Varuhinja človekovih pravic Vlasta Nussdorfer je bila leta 2018 pokroviteljica, častna gostja, častna govornica ali ambasadorka na številnih dogodkih.

Svetovni dan človekovih pravic

7. 12. 2018 je varuhinja Vlasta Nussdorfer na Brdu pri Kranju na tradicionalni svečani sprejem ob dnevu človekovih pravic sprejela najvišje predstavnike države, vej oblasti, diplomatskega zbora, civilne družbe, nacionalnih in verskih skupnosti. Varuhinji je ob tej priložnosti predsednik RS Borut Pahor izročil slovensko zastavo v znak hvaležnosti države in ljudi za njeno delo v preteklih šestih letih.**10. 12. 2018** je ob dnevu človekovih pravic, 70. obletnici sprejetja Splošne deklaracije človekovih pravic in 25. obletnici sprejetja Pariških načel (načela, ki se nanašajo na položaj in delovanje nacionalnih institucij za spodbujanje in zaščito človekovih pravic) pripravil **okroglo mizo Človekove pravice včeraj in danes – kaj pa jutri?**, ki je potekala v Hiši Evropske unije v Ljubljani. Gostje okrogle mize so bili varuhinja, prof. dr. Ernest Petrič, svetovalec predsednika RS, in prof. dr. Igor Kaučič, redni profesor Pravne fakultete v Ljubljani. Pogovor je vodil novinar RTV Slovenije Igor Evgen Bergant. Govorili so o različnih generacijah človekovih pravic in izzivih, ki jih je že davno prinesla globalizacija in postajajo realnost.

Varuhinja je bila **častna pokroviteljica** dobrodelnih gledaliških multimedijskih plesnih predstav **Življenje je vrednota,** s katerimi so po vsej Sloveniji zbirali denar za ustanovo Mali Vitez, fundacijo za pomoč mladim, ozdravljenim od raka. Na vseh prireditvah leta 2018 je nagovorila številne udeležence v Lendavi, Novi Gorici, Trbovljah, Ljubljani, Velenju, Logatcu, Kranju, Mariboru, Murski Soboti, Šentjurju, Kočevju, na Bledu in v Zagrebu. Varuhinja se je **16. 3. 2018**, kot častna gostja v Art centru v Ljubljani udeležila enodnevne projektne konference z naslovom Neverjetna leta, ki jo pripravlja Javni zavod Mala ulica - Center za otroke in družine v Ljubljani. 19. 6. 2018 se je v Mladinskem kulturnem centru Slovenj Gradec kot častna pokroviteljica udeležila plenarnega dela znanstvene konference z naslovom Prenos znanj in izkušenj med kliničnim okoljem in znanostjo na področju zdravstvenih in socialnih ved, **23. 5. 2018** je kot častna gostja in uvodna govornica na Sveti Ani v Slovenskih goricah sodelovala na Simpoziju strpnosti, **20. 4. 2018** je v stolpu Škrilovec v Kranju kot častna pokroviteljica uvodoma nagovorila udeležence festivala Integra, **6. 2. 2018** se je v SLG Celje kot častna pokroviteljica udeležila predstave Teror in sodelovala na pogovoru po predstavi.

27. 1. 2018 je nagovorila udeležence spominske slovesnosti v spomin na poboj udeležencev partijske šole v Cerknem januarja 1944, ki ga pri spomeniku na Brdcih v Cerknem pripravljata Združenje borcev za ohranjanje vrednot NOB Idrija - Cerkno in območno združenje KOZB Cerkno, **31. 1. 2018** je na Bledu na rednem letnem posvetu Zveze srednjih šol in dijaških domov Slovenije predstavila ugotovitve Varuha na področju srednješolskega izobraževanja, **31. 1. 2018** je v Kulturnem domu Franceta Bernika v Domžalah odprla mladinski literarni festival Bralnice pod Slamnikom, **14. 3. 2018** je o delu Varuha predavala v knjižnici Šempeter v Savinjski dolini, **11. 4. 2018** se je v Domu starejših občanov Kolezija udeležila dogodka Pomladni dan v Trnovem in nagovorila udeležence, **16. 4. 2018** se je v Gallusovi dvorani Cankarjevega doma udeležila slavnostnega koncerta ob 70-letnici Policijskega orkestra, **5. 5. 2018** se je v Podčetrtku udeležila 4. dobrodelnega teka Prehodi kilometer v mojih čevljih in nato v večnamenski športni dvorani nagovorila udeležence teka, ki ga je organiziralo društvo Debra Slovenija – društvo oseb, povezanih z bulozno epidermolizo, **5. 6. 2018** se je kot ambasadorka Life Learning Akademije na Ljubljanskem gradu udeležila Akademskega ekonomskega kongresa (Academic Economic Congres), ki ga že peto leto pripravlja omenjena akademija, **8. 6. 2018** je v Hali Tivoli v Ljubljani nagovorila udeležence na otvoritvi 18. poletnih državnih iger specialne olimpijade Slovenije, **21. 6. 2018** se je ob dnevu samostojnosti in enotnosti v ljubljanski stolnici sv. Nikolaja udeležila tradicionalne svete maše za domovino, **22. 6. 2018** je v športni dvorani Srednje gradbene, geodetske in okoljevarstvene šole pozdravila udeležence dobrodelne nogometne tekme med legendami NK Olimpija in izbrano vrsto gostitelja, **24. 6. 2017** se je v Predsedniški palači udeležila sprejema za svojce padlih pripadnikov Teritorialne obrambe RS, MNZ in civilnih žrtev ter ranjenih v vojni za Slovenijo, **30. 6. 2018** se je v Črni na Koroškem udeležila 28. vseslovenskega srečanja pod Najevsko lipo, **26. 8. 2018** je v Andražu nad Polzelo nagovorila udeležence prireditve Družina poje, katere moto je Peli so jih mati moja, **11. 9. 2018** se je v Križankah v Ljubljani udeležila dobrodelnega koncerta, katerega izkupiček je bil namenjen obolelemu fantku Viljemu Julijanu in drugim otrokom s težkimi redkimi boleznimi, **15. 9. 2018** se je v Gallusovi dvorani Cankarjevega doma udeležila dobrodelnega koncerta Rdečega križa Slovenije, **16. 9. 2018** je v hotelu Slovenija v Portorožu kot slavnostna govornica nagovorila udeležence slovesnosti ob vseslovenskem srečanju nekdanjih internirank in internirancev, političnih zapornic in zapornikov, **5. 10. 2018** je kot ambasadorka v Velenju sodelovala ob koncu projekta 42 maratonov v 42 dneh, ki jih je avtor projekta Bogomir Dolenc dobrodelno odtekel. Sredstva je namenil ustanovi Mali vitez, ki skrbi za otroke, ozdravele od raka, **6. 11. 2018** se je kot dobitnica medalje za življenjsko delo v pravosodju na Brdu pri Kranju

ob Dnevu pravosodja udeležila svečane razglasitve priznanj za leto 2018, **22. 11. 2018** se je kot ambasadorka kampanje Slovenija bere v Cankarjevem domu udeležila srečanja ambasadorjev v okviru 34. Slovenskega knjižnega sejma ter **24. 11. 2018** debatne kavarne, **27. 11. 2018** se je kot ena med 10 najvplivnejšimi pravniki za leto 2018 po izboru bralcev IUS INFO udeležila okrogle mize Reforma slovenske demokratične in pravne države, **2. 12. 2018** je v hotelu Union v Ljubljani nagovorila udeležence otvoritvene slovesnosti ob 25-obletnici SILA IWCL (International Women's Club) in SILA Bazarja 2018, **3. 12. 2018** je v Velikih Laščah nagovorila udeležence na svečanosti ob podelitvi certifikatov Branju prijazna občina, **4. 12. 2018** je v Festivalni dvorani v Ljubljani nagovorila udeležence dobrodelnega koncerta za otroke z rakom Pesem zate od srca do srca, **5. 12. 2018** se je v dvorani Konjičanka v Slovenskih Konjicah srečala z več kot sto prostovoljci in invalidi iz lokalne skupnosti, ki jim je župan ta dan izrekel zahvalo za prizadevanje, **17. 12. 2018** je v prostorih Varuha sprejela delegacijo skavtov, ki ji je prinesla Luč miru iz Betlehema, **18. 12. 2018** Varuhinja se je v Prešernovem gledališču Kranj udeležila predstavitve knjige Eve Pirnat, **21. 12. 2018** se je ob dnevu samostojnosti in enotnosti v ljubljanski stolnici sv. Nikolaja udeležila tradicionalne svete maše za domovino.

Sodelovanje z univerzami in študenti

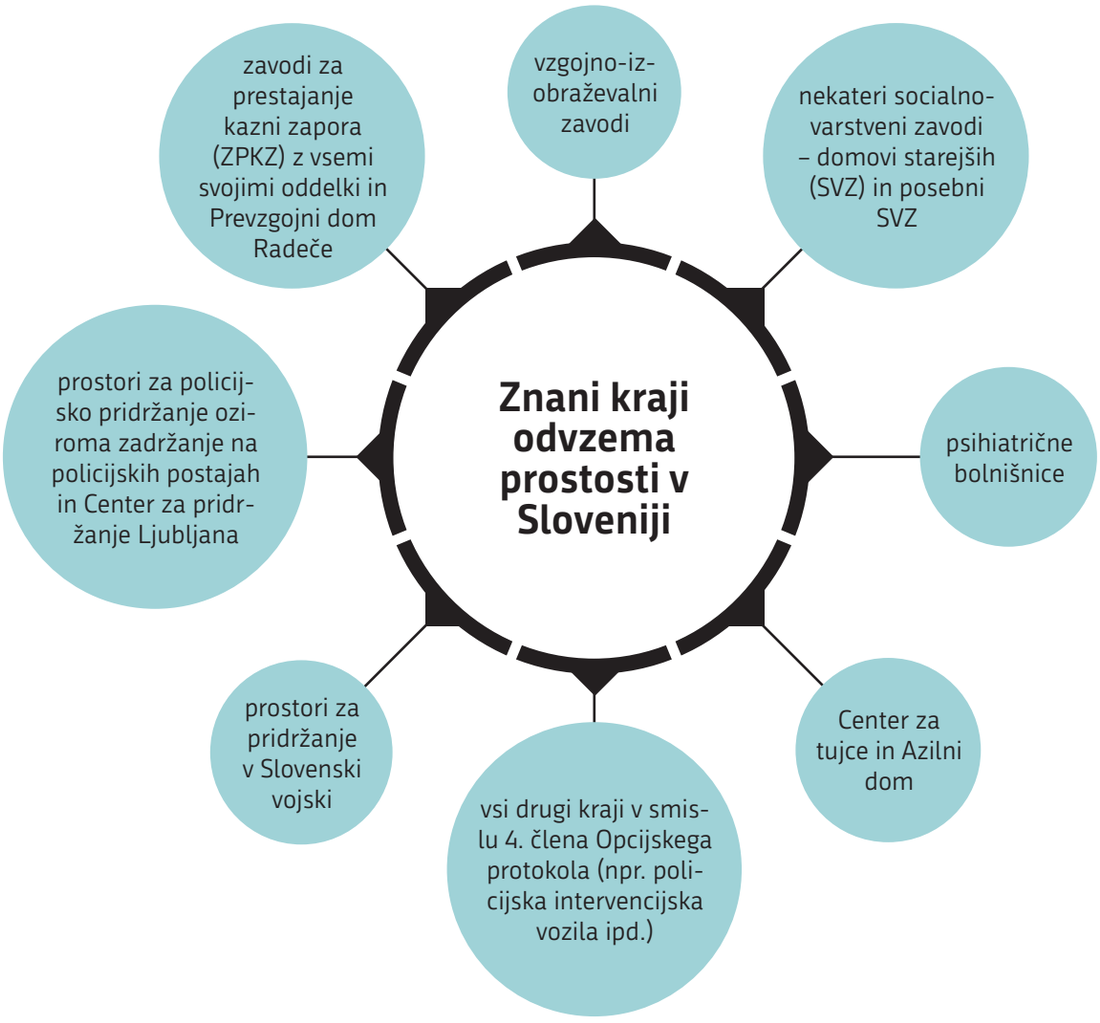
Varuhinja in njeni sodelavci so večkrat predavali študentkam in študentom Pedagoške fakultete, Pravne fakultete, Medicinske fakultete, Fakultete za varnostne vede, Fakultete za družbene vede in Fakultete za ekonomijo in informatiko. Študente nekaterih fakultete smo gostili tudi na sedežu Varuha. Udeleževali so se dogodkov, ki jih pripravljajo fakultete, kot je na primer 10. konferenca o demenci ASK 2018 (Medicinska fakulteta), Dnevi javnega prava (Pravna fakulteta v Ljubljani), okrogla miza Družbena pogodba – osebna vključitev v pravni red države (Fakulteta za ekonomijo in informatiko Univerze v Novem mestu) ter 19. Dnevi varstvoslovja (Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru). Varuhinja je nagovorila udeležence tradicionalnega posveta Medicina, pravo in družba: Sodobni izzivi in dileme, kjer so med drugim govorili o cepljenju in evtanaziji ter bila tudi pokroviteljica 8. znanstvene konference z mednarodno udeležbo s področja zdravstvenih in socialnih ved. Sodelovali smo v raziskavi Detektivska dejavnost v Republiki Sloveniji - analiza trenutnega stanja, smeri prihodnjega razvoja in spremembe normativno-pravne ureditve, ki je poteka na Fakulteti za varnostne vede.

1.13 VARUH KOT DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM

Republika Slovenija je z Zakonom o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji Združenih narodov proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (Uradni list RS, št. 114 /2006 – Mednarodne pogodbe, št. 20 z dne 9. 11. 2006) izjavila: **»Pristojnosti in naloge državnega preventivnega mehanizma** po 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 državnega preventivnega mehanizma (DPM)

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



Varuh naloge državnega preventivnega mehanizma izvaja od pomladi 2008. Delo je organizirano v obliki notranje organizacijske enote Varuha.

Enoto vodi namestnik varuhinje Ivan Šelih. Poleg njega v enoti delujejo še štirje uradniki: **diplomirani varstvoslovec – specialist kriminalističnega preiskovanja,** ki je odgovoren za obiske zaporov, priporov, policijskih postaj, centra za tujce in azilnega doma, **mag. pravnih znanosti,** pristojen za obiske socialnovarstvenih zavodov in psihiatričnih bolnišnic, **profesorica defektologije** za motnje vedenja, osebnosti in domske pedagogike, ta je v delu svojih delovnih obveznosti odgovorna za obiske vzgojnih zavodov, ter **univ. dipl. pravnica,** ki je prav tako v delu svojih delovnih obveznostih odgovorna tudi za obiske socialnovarstvenih zavodov.

Nevladne organizacije, ki so v letu 2018 z Varuhom sodelovale pri izvajanju nalog DPM, so: Novi paradoks, Humanitarno društvo Pravo za vse, Slovenska karitas, SKUP – skupnost privatnih zavodov, Pravno-informacijski center nevladnih organizacij –PIC, Mirovni inštitut in Zveza društev upokojencev Slovenije.

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

DPM je leta 2018 opravil 81 obiskov v Slovenij,

kjer so nameščeni posamezniki, ki jim je z aktom oblastnega organa odvzeta prostost.

- **32** lokacij policijskega pridržanja ali zadržanja
- **6** lokacij zavodov za prestajanje kazni zapora (vključno s prevzgojnim domom)
- **1** lokacijo odvzema prostosti tujcev
- **3** lokaciji psihiatričnih bolnišnic
- **4** lokacij posebnih socialno-varstvenih zavodov
- **24** lokacij domov starejših
- **11** lokacije zavodov s področja vzgoje in izobraževanja otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi motnjami

17 tematskih obiskov

Obiskali smo **6** socialnovarstvenih zavodov (domov starejših), po **4** krat vzgojne zavode in posebne socialne varstvene zavode ter **3** krat policijske postaje.

16 kontrolnih obiskov

Ob kontrolnih obiskih predvsem preverjamo uresničitev podanih priporočil ob prejšnjem obisku.

Večina od 81 obiskov je bila opravljena **brez predhodne napovedi.**

Najavljeni so bili le trije obiski (zaradi prisotnosti tujcev):

- obisk enega centra za pridržanje ter
- ZPMKZ Celje in ZPKZ Maribor, Oddelek Murska Sobota.

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

484
priporočil letu 2018

163	158	67	8	1	54	10	23
socialno-varstvenim zavodom	policijskim postajam	zavodom za prestajanje kazni zapora	azilnemu domu	zavodu za prestajanje mladoletniškega zapora in kazni zapora	psihiatričnim bolnišnicam	posebnim socialno-varstvenim zavodom	vzgojnim zavodom

Državni preventivni mehanizem vsako leto pripravi poročilo o svojem delu. Poročilo DPM za leto 2018 je že enajsto po vrsti. Tiskano je v ločeni publikaciji, vendar je sestavni del rednega Letnega poročila Varuha človekovih pravic RS za leto 2018. Obe poročili sta objavljeni na Varuhovem spletišču

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

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

Leta 2018 je Varuh pripravil predloge in pripombe k veljavnim ali predlaganim zakonom, podzakonskim aktom in drugim predlaganim dokumentom, ti so: novela Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1), novela Zakona o kazenskem postopku, novela Zakona o nalogah in pooblastilih policije, Pravilnik o izvrševanju nalog in pooblastil pravosodnih policistov ter drugi predpisi.

Skupina, ki koordinira in vodi Državni preventivni mehanizen (DPM): namestnik varuhinje Ivan Šelih, svetovalci Varuha mag. Jure Markič, Lili Jazbec, Robert Gačnik in Ana Polutnik (od desne proti levi)

1.14 ZAGOVORNIŠTVO OTROK

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

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

Varuh zagovorništvo vodi že od leta 2007, sprva kot projekt Zagovornik - glas otroka, od 14. oktobra 2017 pa je zagovorništvo otrok urejeno v Zakonu o varuhu človekovih pravic RS.

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

Od začetka izvajanja projekta je bil zagovornik imenovan že več kot 650 otrokom. **Zagovorništvo vodi namestnik varuhinje Tone Dolčič, pristojen za varstvo otrokovih pravic.**

Ob koncu leta 2018 je bilo na seznamu pri Varuhu
56 zagovornikov

2018

Strokovni svet za zagovorništvo otrok se je sestal na **ustanovni seji, 19. 12. 2018.**

6 zagovornic je opravilo izpit za zagovornika.

6 supervizijskih skupin na območju celotne države

V vsaki skupini izvedli 20 ur supervizije

Vsak drugi mesec območna intervizija (vodi območni koordinator)

Intervizija za koordinatorje je potekala v prostorih Varuha, izvedenih je bilo 10 srečanj.

Strokovno izpopolnjevanje zagovornikov na dvodnevnem strokovnem posvetu 28. in 29. septembra na Brdu pri Kranju.

72
prejetih pobud
za postavitev zagovornika

19-krat
so bili pobudniki CSD.

14-krat
so bili pobudniki sodišča.

4-krat
so bili pobudniki drugi.

7
pobud je še v obravnavi.

39-krat
je bil zagovornik postavljen 65 otrokom.

26-krat
zagovornik ni bil postavljen.

34-krat
so bili pobudniki starši.

V enem primeru je bil pobudnik otrok.

32-krat
je bil postavljen s soglasjem staršev.

1-krat
je bil postavljen s soglasjem otroka, starejšega od 15 let.

6-krat
je bil postavljen s sklepom sodišča.

Z odločbo CSD v letu 2018 ni bilo postavljenih zagovornikov.

Ekipa Zagovorništva otrok (od leve proti desni): Lidija Hvastja-Rupnik, Jasna Vunduk, Lea Javornik in Tone Dolčič, namestnik varuhinje.

1.15 PUBLIKACIJE, KI SMO JIH IZDALI LETA 2018

Marca 2018 smo izdali **23. redno Letno poročilo Varuha človekovih pravic RS za leto 2017** in **10. poročilo Varuha o izvajanju nalog državnega preventivnega mehanizma (DPM) za leto 2017.**

Izdali smo tudi krajšo (tiskano) različico Varuhovega letnega poročila v angleškem jeziku ter prevod 10. poročila Varuha o izvajanju nalog državnega preventivnega mehanizma (DPM) za leto 2017 (dosegljivo le na spletnih straneh Varuha).

Varuh človekovih pravic in Državni svet RS sta 26. oktobra 2017 v dvorani Državnega sveta pripravila posvet **Razmišljanja o vprašanjih ob iztekanju življenja.** 27. septembra 2018 pa smo skupaj pripravili posvet **Starejši kot sedanjost in prihodnost družbe.** Skupaj smo pripravili dva zbornika, ki ju je leta 2018 izdal Državni svet RS.

1.16 MEDNARODNO SODELOVANJE

Varuh je leta 2018 sodeloval na 67 mednarodnih dogodkih.

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

SVET EVROPE

21. 2. 2018 Varuhinja ter njena namestnika Miha Horvat in dr. Kornelija Marzel so v prostorih Varuha **sprejeli delegacijo Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope.** Kongres je svetovalno telo, ki zastopa lokalne in regionalne oblasti držav članic. Dejaven je pri razvijanju demokracije na lokalni in regionalni ravni ter pri krepitvi čezmejnega sodelovanja. Predstavniki Kongresa so Slovenijo obiskali že v letih 2001 in 2011 ter takrat priporočili Sloveniji, naj sprejme ukrepe, ki bodo omogočili večjo avtonomijo lokalnih skupnosti ter spodbudili proces regionalizacije in tudi širitev dobrih praks pri vključevanju Romov v vse lokalne skupnosti.

22. 5. 2018 Namestnik varuhinje Ivan Šelih, generalni sekretar Varuha Kristijan Lovrak in svetovalka Varuha Liana Kalčina so se udeležili panelne razprave, ki jo je ob dnevu slovenske diplomacije in **25. obletnici članstva RS v Svetu Evrope** organiziralo MZZ. Naslov razprave je bil Svet Evrope: demokracija, človekove pravice in vladavina prava na razpotju. Slovenija je namreč postala članica Sveta Evrope 14. maja 1993. To je bil še en korak v njenem procesu uveljavljanja kot samostojne in suverene države v mednarodni skupnosti, obenem pa je potrjeval našo zavezanost človekovim pravicam, demokraciji in pravni državi.

EVROPSKA UNIJA

10.–12. 10. 2018 Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je v Bruslju udeležila 2. delavnice **o reševanju pobud na področju okolja in prostora.** Dogodek je organizirala Evropska komisija, potekal pa je v prostorih Maastrichtske univerze v Bruslju. Navzoči so bili udeleženci iz držav članic EU iz državnih upravnih organov, pravosodnih organov, inšpektoratov, lokalnih oblasti in nevladnih organizacij ter drugi predstavniki. Namestnica

varuhinje dr. Kornelija Marzel in vodja oddelka za okoljske pritožbe pri španskem varuhu človekovih pravic Pedro Baena sta se srečanja udeležila kot predstavnika Evropske mreže varuhov človekovih pravic (EOM).

14.–16. 11. 2018 Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je na Dunaju udeležila **konference evropskih varuhov človekovih** pravic oziroma primerljivih institucij o invalidnostih in evropskem trgu dela (Disability and Europe`s Labor Market). Osrednja tema je bila namenjena invalidom in njihovi vključenosti na evropski trg dela. Konferenca je potekala med avstrijskim predsedovanjem Svetu EU, podprlo pa jo je avstrijsko ministrstvo za delo, socialne zadeve, zdravje in za zaščito potrošnikov. Direktiva Evropske unije 2000/78/EC je ogrodje za enako obravnavo in zaposlovanje invalidov. Udeleženci konference so se strinjali, da ima pomembno vlogo na omenjenem področju tudi Konvencija OZN o pravicah invalidov. Ključna za samostojno in dostojno življenje invalidov je njihova vključenost v vse plasti družbe. Pri tem je bila poudarjena nujnost zgodnjega in vključujočega izobraževanja in usposabljanja, kar je predpogoj za poznejši vstop na trg dela, ki omogoča samostojno in participatorno življenje v družbi.

ORGANIZACIJA ZDRUŽENIH NARODOV

6. 4. 2018 Namestnik varuhinje Miha Horvat je na obisk in pogovor sprejel posebnega **poročevalca OZN za manjšine Fernanda de Varennesa,** ki je bil v Sloveniji med 5. in 13. aprilom 2018. Poročevalec se bo v svojem poročilu še posebej osredotočil na vprašanja boja proti sovražnemu govoru, ksenofobni retoriki in spodbujanju sovraštva do manjšin. O obisku Slovenije bo poročal na enem od naslednjih zasedanj Sveta OZN za človekove pravice v Ženevi.

5. 10. 2018 Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalci Varuha Mojca Valjavec, mag. Uroš Kovačič in Robert Gačnik so se sestali s predstavniki regionalnega predstavništva **Visokega komisariata Združenih narodov** za begunce (UNHCR) za Srednjo Evropo, in sicer z namestnikom regionalne predstavnice UNHCR za Srednjo Evropo Jonom Hoisaetrom, regionalno vodjo operative Walaa Abu Gharbiech in višjo svetovalko Daniko Mencin.

10. 10. 2018 Varuhinja in njen namestnik Tone Dolčič sta na obisk sprejela visoko **komisarko ZN za človekove pravice Michelle Bachelet** in njenega sodelavca Antona Nikoforova. Delegacijo sta spremljala novi v. d. vodja Sektorja za človekove pravice pri MZZ dr. Marko Rakovec in njegova sodelavka Nina Lenardič Purkart.

OVSE

15. 3. 2018 Namestnik varuhinje Miha Horvat je na obisk v prostorih Varuha sprejel strokovnjake **Urada OVSE za demokratične institucije in človekove pravice (ODHIR)**, Ano Rusu, višjo svetovalko za volitve, in Oleksiija Lychkovakha, svetovalca za volitve. V okviru svojega obiska v Sloveniji sta preverjala predvolilno vzdušje in potek priprav na junijske parlamentarne volitve.

30. 5. 2018 Namestnik varuhinje Miha Horvat je v prostorih Varuha na obisk sprejel predstavnike **Urada Organizacije za varnost in sodelovanje za demokratične institucije in človekove pravice** (OVSE/ODIHR).

OMBUDSMANI, MEDNARODNA ZDRUŽENJA OMBUDSMANOV in NACIONALNIH INSTITUCIJ ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

23. 1. 2018 Namestnik varuhinje Miha Horvat se je udeležil mednarodne delavnice **Človekove pravice v digitalni dobi** (Human Rights in the Digital Age), ki ga je **v Talinu** pripravil tamkajšnji varuh človekovih pravic (Õiguskantsler) v sodelovanju z IOI.

6. in 7. 2. 2018 Namestnik varuhinje Miha Horvat se je **na Dunaju** udeležil skupne delavnice **Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice** (ENNHRI) in Agencije EU za temeljne pravice (FRA) o Listini EU o temeljnih pravicah (EU Fundamental Rights Charter Training).

14.–16. 2. 2018 Varuhinja se v Sarajevu udeležila **regionalne konference nacionalnih institucij za človekove pravice** Zahodnega Balkana Krepitev kapacitet varuhov človekovih pravic v boju proti diskriminaciji (Jačanje kapaciteta Ombudsmana za ljudska prava za borbu protiv diskriminacije). Varuhinja je predstavila primere dobre prakse sodelovanja s civilno družbo na področju prizadevanj za zmanjšanje diskriminatornih ravnanj in izmenjala izkušnje v zvezi z zaščito človekovih pravic v sodnih postopkih.

8. in 9. 3. 2018 Namestnik varuhinje Miha Horvat se je v Bruslju udeležil konference **evropske mreže varuhov človekovih pravic.** Govorili so o prihodnosti EU ter v okviru tega o trenutnih in prihodnjih izzivih varuhov človekovih pravic, obravnavali pa so tudi možnosti čezmejnega reševanja težav prebivalcev EU.

15.–17. 5. 2018 Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel in direktorica strokovne službe Martina Ocepek sta se v Španiji udeležili delavnice IOI – Dobro upravljanje okolja: **vloga varuhov človekovih pravic pri varovanju pravice do zdravega življenjskega okolja** (Good environmental governance: the role of Ombuds institutions in protecting environmental rights). Na dvodnevni delavnici, ki je potekala v soorganizaciji IOI in baskovskega varuha človekovih pravic, so sodelovali predstavniki posameznih varuhov človekovih pravic iz Evrope in drugod, predstavniki mednarodnih organizacij, oblasti, nevladnih organizacij in predstavniki znanstvenoraziskovalne dejavnosti. Udeleženci delavnice so razpravljali o pravici do zdravega življenjskega okolja kot človekovi pravici in o vlogi varuhov človekovih pravic, da se soočajo z razsežnostmi tega vprašanja, problemi onesnaževanja okolja v povezavi s podnebnimi spremembami in uveljavljanjem dobrega okoljskega upravljanja. Na dogodku je bila posebna pozornost posvečena izvajanju Aarhuške konvencije, ki ureja sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah in je temelj demokracije vsake države. Udeleženci delavnice so ob koncu poudarili nujnost medsebojnega povezovanja in sodelovanja.

29. 5.–1. 6. 2018 Varuhinja se je v Skopju udeležila 5. srečanja izvršnega odbora in upravnega odbora **Združenja mediteranskih varuhov človekovih pravic (AOM)** in konference Varuh človekovih pravic kot varuh socialnih, kulturnih in okoljskih pravic (The Ombudsman as a protector of the social, cultural and environmental rights) v počastitev 20. obletnice makedonskega varuha človekovih pravic in 10. obletnice AOM. Zbrali so se varuhi iz številnih držav in predstavniki institucij za človekove pravice in obravnavali pomembne teme za vse: socialne pravice posebej občutljivih kategorij ljudi ter pravice na področju kulture in okolja. Varuhinja je v uvodnem govoru predstavila stanje na področju okolja v Sloveniji, priporočila, ki jih Varuh na tem področju namenja državi in njenim ustanovam ter Deklaracijo o sodelovanju ombudsmanov na področju okolja in človekovih pravic. Sodelujoči so poudarili svoje poglede na precej zaskrbljujoče stanje na področju okolja v vseh državah sveta, posebno pozornost pa so namenili sredozemskim državam. Govorili so tudi o problemih onesnaženja vode in zraka, vse večjega hrupa, posledicah v okolju zaradi moči kapitala, vode kot osnovne dobrine, nevključevanja javnosti v pripravo različnih predpisov in sprememb v prostoru in tudi sodelovanja s civilno družbo.

7. in 8. 6. 2018 Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je v Bruslju v okviru **Evropske mreže varuhov človekovih pravic (EOM)** udeležila prve delavnice o obravnavanju pobud s področja okolja in prostora, ki jo je organizirala Evropska komisija. Navzoči so bili udeleženci iz držav članic EU z ministrstev, pravosodnih organov, inšpektoratov, lokalnih oblasti in nevladnih organizacij ter drugi predstavniki. Udeleženci so razpravljali o dobrih praksah ravnanja s pritožbami na področju okolja ter o potrebnem sodelovanju oblasti in državljanov, vse pa na osnovi vnaprej pripravljenega osnutka dokumenta Documentation on good practice in the handling of environmental complaints and engagement of citizens at Member State level. Cilj navedenega dokumenta je oblikovati tak vodnik o mogočih pritožbenih poteh in načinih, ki bo hkrati razumljiv, prijazen in uporaben do državljanov in tudi do oblasti.

18.–22. 9. 2018 Svetovalec Varuha Lan Vošnjak se je v Parizu udeležil 22. letnega zasedanja **Evropske mreže ombudsmanov za otroke (ENOC).** Sodeloval je tudi na generalni skupščini ENOC.

24. in 25. 9. 2018 Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je na Dunaju udeležila simpozija **Dobro upravljanje v javni upravi in koristi za državljane – vloga parlamentarnih nadzornih mehanizmov** (Good public administration and benefits for citizens - the role of parliamentary control bodies), ki sta ga organizirala avstrijsko računsko sodišče in avstrijski varuh človekovih pravic. Na simpoziju so poleg organizatorjev svoje prakse in izkušnje z nadzorom nad delom javne uprave predstavili še udeleženci iz Finske, Estonije, Poljske, Nizozemske, Litve ter Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske. Spregovorila je tudi evropska varuhinja človekovih pravica EU Emily O'Reilly, ki je predstavila dobro upravljanje v EU ter njena prizadevanja pri zagotavljanju odprte, odgovorne in učinkovite uprave.

30. 9.–3. 10. 2018 Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je v Bruslju udeležila konference **Varuh človekovih pravic in odprta ter participatorna družba.** Dogodek je potekal ob 40. obletnici mednarodnega združenja varuhov človekovih pravic in ob 20. obletnici bolgarskega federalnega varuha človekovih pravic, ki sta

dogodek tudi organizirala. Na konferenci so sodelovali varuhi človekovih pravic iz Evrope, Avstralije, Kanade, Saint Martina, Tajske in Zambije, prav tako predstavniki institucij latinsko-ameriških varuhov človekovih pravic, foruma kanadskih varuhov človekovih pravic, Evropske mreže nacionalnih institucij za varstvo človekovih pravic, Sveta Evrope, ESČP in predstavniki Urada visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice.

9.–13. 10. 2018 Namestnik varuhinje Ivan Šelih in generalni sekretar Varuha Kristijan Lovrak sta se v Maroku udeležila **13. mednarodne konference nacionalnih institucij za človekove pravice (NIČP).** Udeleženci so posebno pozornost posvetili razširitvi civilnega prostora ter spodbujanju in zaščiti zagovornikov človekovih pravic s poudarkom na ženskah. Konferenca je obeležila 70. obletnico sprejema Splošne deklaracije človekovih pravic, 25. obletnico sprejema Pariških načel, ki so temelji za ustanovitev nacionalnih institucij za človekove pravice, ter enako obletnico ustanovitve mednarodne mreže nacionalnih institucij za človekove pravice, danes znane kot GNHRI (NHRI), in 20. obletnico Deklaracije o varuhih človekovih pravic (Declaration on Human Rights Defenders).

24. in 25. 10. 2018 Generalni sekretar Varuha Kristijan Lovrak in svetovalka za mednarodne odnose, analize in publikacije Liana Kalčina sta se v Atenah udeležila **letne konference članic združenja nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI)**. Udeležila sta se tudi generalne skupščine združenja.

29.–31. 10. 2018 Varuhinja in svetovalka za mednarodne odnose, analize in publikacije Liana Kalčina sta se v Novem Sadu udeležili konference **Zaščita človekovih pravic – od nelegalnosti do legalnosti** (Protection of Human Rights – From Illegality to Legality), ki jo je pripravil vojvodinski varuh človekovih pravic. Varuhinja je zbranim predstavila pomen in delo institucije, ki jo vodi.

12. 11. 2018 Na obisk k varuhinji in njenemu namestniku Tonetu Dolčiču je prispela **hrvaška varuhinja za pravice otrok Helenca Pirnat Dragičević,** ki se je seznanila z delom Varuha na področju varovanja pravic otrok.

29. in 30. 11. 2018 Varuhinja in generalni sekretar Varuha Kristijan Lovrak sta se Sarajevu udeležila **regionalne konference Vloga nacionalnih institucij za človekove pravice** na Zahodnem Balkanu. Varuhinja je predavala o sodelovanju Varuha in nevladnih organizacij na področju diskriminacije.

SODELOVANJE Z VELEPOSLANIKI

21. 2. 2018 Varuhinja je v prostorih Varuha sprejela francosko veleposlanico nj. eksc. Marison Paradas in njeno svetovalko Anne Schmidt. **20. 3. 2018** Varuhinja je na obisk sprejela francosko veleposlanico nj. eksc. Marison Paradas in prvo sekretarko veleposlaništva Katharino Bartsch. **17. 4. 2018** Namestnik varuhinje Miha Horvat je sprejel veleposlanika za človekove pravice z nizozemskega ministrstva za zunanje zadeve Keesa Van Baara. **14. 6. 2018** Varuhinja se je udeležila sprejema pri veleposlanici Republike Hrvaške Vesni Terzić, ki ga je ta pripravila na sedežu veleposlaništva Republike Hrvaške. **28. 6. 2018** Varuhinja se je udeležila sprejema pri ameriškem veleposlaniku Brentu R. Hartleyju v počastitev 242. obletnice podpisa ameriške deklaracije o neodvisnosti. **17. 8. 2018** Namestnika varuhinje Ivan Šelih in Miha Horvat sta se v prostorih Varuha udeležila pogovora s predstavnikoma ambasade ZDA Jamesom Peranteauom in Gregom Domadenikom. Tema pogovora je bila predstavitev dela Varuha in domnevno nezakonito vračanje migrantov. **19. 9. 2018** Varuhinja se je na veleposlaništvu Republike Avstrije udeležila poslovilnega sprejema, ki ga je za veleposlanico Republike Hrvaške pripravila veleposlanica Avstrije, nj. eksc. Sigrid Berka. **15. 10. 2018** Varuhinja se je v Narodni galeriji Ljubljana udeležila sprejema ob dnevu španske državnosti, ki ga je pripravil veleposlanik Španije nj. eksc. José Luis de la Peña. **17. 10. 2018** Varuhinja se je ob 100. obletnici češke in slovaške državnosti udeležila koncerta in sprejema, ki sta ga pripravila češko in slovaško veleposlaništvo. **18. 10. 2018** Varuhinja se je v prostorih Varuha srečala z nj. eksc. Olavom Berstadom, norveškim veleposlanikom za Madžarsko in Slovenijo. **24. 10. 2018** Varuhinja se je udeležila sprejema ob državnem prazniku Republike Avstrije, ki ga je pripravila veleposlanica Avstrije nj. eksc. mag. Sigrid Berka.

DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM

12. in 13. 3. 2018 Namestnik varuhinje Ivan Šelih, vodja DPM, se je **v Trierju** udeležil **mednarodne konference DPM o nadzorovanju domov za starejše.** Konference, ki jo je organiziral nemški DPM v sodelovanju s kolegi iz Avstrije in Svetom Evrope, so se udeležili predstavniki več kot 20 evropskih DPM in mednarodnih organizacij (CPT, SPT, NPM Obs). Konferenca je potekala v dveh delih, prvi je bil namenjen problematiki uporabe različnih

varovalnih ukrepov v domovih za starejše, drugi pa sporazumevanju z osebami v domovih za starejše. Po predstavitvi člana sekretariata CPT o mednarodnih standardih glede uporabe varovalnih ukrepov so svoje ugotovitve na tem področju predstavili še predstavniki DPM Avstrije in Estonije in Nemčije, kjer nadzor na tem področju opravlja sodišče. Razprava, ki je sledila, je potrdila, da tudi drugi DPM uporabi varovalnih ukrepov pri svojih obiskih posvečajo še posebno pozornost zaradi možnosti zlorab in slabega ravnanja z osebami.

27. in 28. 3. 2018 Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je na Dunaju udeležil sestanka sedmih predstavnikov DPM. Govorili so o **vzpostavitvi podatkovne baze DPM** (DeMon Base), v kateri bi bile zbrane ugotovitve in priporočila različnih DPM. Udeleženci so razpravljali o smiselnosti in potrebnosti vzpostavitve take baze, njeni vsebini in namenu. Prevladala je ugotovitev, da bi bila taka baza koristna za preglednost delovanja DPM, služila pa bi lahko tudi potrebam sodnih postopkov, v katerih se odloča o predaji osebe, npr. zaradi izvršitve kazni zapora drugi državi. Organizatorji so zato napovedali nadaljevanje dela v ožji skupini, ki bo pripravila konkretne rešitve za vzpostavitev tovrstnega informacijskega sistema ugotovitev in priporočil posameznih nacionalnih DPM. Srečanje je organiziral Svet Evrope v sodelovanju z EU oziroma FRA, gostil pa ga je avstrijski varuh človekovih pravic.

17. in 18. 4. 2018 V Ljubljani je potekala **mednarodna konferenca v počastitev 10. obletnice delovanja DPM.** Konferenco Ocena učinka delovanja DPM (NPM Impact Assesment) sta pripravila Varuh in Svet Evrope. V uvodnih govorih so udeležence nagovorili varuhinja, minister za pravosodje mag. Goran Klemenčič in vodja oddelka za neodvisne organe za človekove pravice v Generalnem direktoratu Sveta Evrope za človekove pravice in pravno državo Markus Jaeger. Varuhinja je poudarila prizadevanja svojega namestnika Ivana Šeliha, tudi vodje DPM, in se zahvalila vsem, ki so v desetih letih v okviru DPM opravili veliko preventivnega dela, da ne bi prihajalo do mučenja in drugega ponižujočega ravnanja v ustanovah, kjer je ljudem gibanje omejeno.

19. in 20. 4. 2018 Namestnik varuhinje Ivan Šelih ter svetovalca Varuha Jure Markič in Robert Gačnik so na izobraževalnem obisku pri Varuhu sprejeli gostji iz institucije **kazahstanskega varuha človekovih pravic** Dinaro Osapnovo in Gulmiro Aukashevo, ki sta se seznanili z delom posameznih enot pri Varuhu in tudi z delom DPM v Sloveniji.

20. 4. 2018 Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je **v Astani v Kazahstanu udeležil konference DPM iz 16 regij Kazahstana** ter varuhov človekovih pravic iz držav Osrednje Azije in Rusije. Konferenco je organiziral kazahstanski varuh človekovih pravic.

24. in 25. 2018 Namestnik varuhinje Ivan Šelih, generalni sekretar Kristijan Lovrak in svetovalec Varuha Robert Gačnik so v Celju **sprejeli madžarskega varuha človekovih pravic dr. Lászla Székélyja** in njegove sodelavce. V dveh dneh so si izmenjali izkušnje o delu DPM in skupaj obiskali enega od krajev odvzema prostosti v Celju. Varuh je namreč v vlogi DPM 25. 5. 2018 obiskal Zavod za prestajanje mladoletniškega zapora in kazni zapora Celje. Ob obisku so bili kot opazovalci prisotni tudi predstavniki DPM Madžarske, kjer te naloge prav tako opravlja varuh, in sicer László Székely, varuh človekovih pravic, Katalin Haraszti, namestnica vodje DPM, István Sárközy, član DPM, in Györgyi Sárik, prevajalka. Obisk madžarskega DPM v Sloveniji je nadaljevanje sodelovanja v okviru mreže SEE NPM Network in uresničevanja njenih ciljev, ki so vzpostavljanje intenzivnega medsebojnega sodelovanja in izmenjava izkušenj, ustvarjanje sinergije med člani mreže, nudenje medsebojne pomoči in ustvarjanje pogojev za učinkovito izvajanje mandata DPM.

28.–31. 5. 2018 Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec varuha Robert Gačnik sta se v Podgorici udeležila **srečanja mreže DPM Jugovzhodne Evrope** (South - East Europe NPM Network). Na njem so osrednjo pozornost posvetili preprečevanju samomorilnosti in predoziranja v prostorih za pridržanje, govorili pa so tudi o položaju članov DPM v državah članicah (Prevention of suicides and overdoses in detention centers and status of NPM staff in the member states).

10. 7. 2018 Namestnik Ivan Šelih se je v prostorih Varuha udeležil srečanja s predstavniki **Validity, nevladne organizacije iz Budimpešte,** in predstavniki PIC. Pogovor je potekal o nastanitvenih zmogljivostih v socialnovarstvenih zavodih in Varuhovem posebnem poročilu na to temo.

24. 9. 2018 Namestnik varuhinje Ivan Šelih ter svetovalca Varuha Robert Gačnik in mag. Jure Markič so bili **v Gradcu na študijskem obisku pri DPM Avstrije,** kjer so med drugim obiskali (po)forenzično ustanovo.

1.–4. 10. 2018 Namestnik varuhinje Ivan Šelih, generalni sekretar Varuha Kristijan Lovrak in direktorica strokovne službe so s sodelavci Varuha **na študijski obisk sprejeli delegacijo armenskega DPM.** Namestnik je predstavil delo slovenskega DPM, generalni sekretar delo Varuha na različnih področjih, direktorica strokovne službe Martina Ocepek delovanje strokovne službe, člani DPM Robert Gačnik, mag. Jure Markič, Ana Polutnik in Lili

Jazbec pa delovanje DPM v praksi. Gostje so se seznanili tudi z delom slovenske policije in njenim sodelovanjem z Varuhom, s sistemom duševnega zdravja in delovanjem domov za starejše. Člani armenskega DPM na obisku pri Varuhu so bili Gohar Simonyan, Liana Hovakimyan, Laura Gasparyan in Harut Aklunts.

11.–13. 10. 2018 Svetovalka Varuha Lili Jazbec se je v Prištini udeležila **regionalne konference DPM Zahodnega Balkana,** ki so jo pripravili ob svetovnem dnevu duševnega zdravja za zagotovitev prostora za izmenjavo izkušenj in iskanje načinov regionalnega sodelovanja na področju preprečevanja mučenja in slabega ravnanja z osebami z motnjami v duševnem razvoju, ki jim je bila odvzeta prostost. Konferenca Težave v duševnem zdravju, odvzem prostosti in človekovo dostojanstvo (Mental Disability, Deprivation of Liberty and Human Dignity) je združila več kot 80 udeležencev, predstavnikov NPM, institucij varuhov človekovih pravic in organizacij civilne družbe iz Kosova, Albanije, Makedonije, Črne gore, Srbije, Hrvaške in Slovenije.

7.–9. 11. 2018 Svetovalka Varuha in članica DPM Ana Polutnik se je na Danskem udeležila **4. delavnice DPM,** ki ga je pripravilo IOI.

13. in 14. 11. 2018 Predstavnika DPM, namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec pri Varuhu Robert Gačnik sta bila od **v gosteh pri madžarskem DPM,** ki ga izvaja madžarski varuh človekovih pravic. Osnovni namen obiska je bilo nadaljevanje izmenjave praktičnih izkušenj izvajanja preventivnih obiskov. S predstavniki madžarskega DPM, vključno z varuhom Lászlóm Székelyjem, sta obiskala tudi zapor v kraju Zalaegerszeg. Življenje v njem jim je podrobno predstavil direktor zapora, poleg tega pa so imeli tudi možnost njegovega ogleda in zaupnega pogovora z nekaterimi zaprtimi osebami.

28. in 29. 11. 2018 Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je od 28. do 29. novembra 2018 udeležil **mednarodne konference v Yerevanu, glavnem mestu Armenije,** ki je bila posvečena 10. obletnici armenskega DPM. Tudi v tej državi tako kot pri nas naloge in pooblastila DPM opravlja varuh človekovih pravic, ki prav tako obeležuje 10. leto delovanja. Konference so se udeležili številni predstavniki tujih DPM in institucij varuhov človekovih pravic ter mednarodnih organizacij na področju varstva človekovih pravic. V okviru konference so razpravljali tudi o položaju žensk in otrok v pogojih odvzema prostosti, zagotavljanju zdravstvenega varstva v zaporskih institucijah, ter policijskem pridržanju in zagotavljanju pravic med njim. Udeleženci so si izmenjali izkušnje iz obiskovanja psihiatričnih ustanov. Izkušnje iz Slovenije je predstavil namestnik varuhinje Ivan Šelih, vodja DPM v Sloveniji. Konferenca je bila odlična priložnosti za poglobitev medsebojnega sodelovanja in tudi za nadaljnje sodelovanje z armenskim varuhom človekovih pravic oziroma DPM, ki je bil leta 2018 že na obisku v Sloveniji.

3. in 4. 12. 2018 Direktorica PIC Katarina Bervar Sternad se je kot predstavnica DPM v Milanu udeležila **srečanja predstavnikov DPM in civilnodružbenih organizacij iz 26 držav članic OVSE.** Dogodek sta organizirala Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice (ODIHR) in Ženevsko združenje za preprečevanje mučenja (APT), ki sta kot osrednjo temo dogodka izbrala krepitev sodelovanja pri preprečevanju mučenja in slabega ravnanja z migranti v priporu. Udeleženci so razpravljali o načinih krepitve regionalne kohezije in skupnih prizadevanj za zagovarjanje pravic migrantov, o ozaveščanju javnosti o povezanih vprašanjih in spremljanju priporočil različnih institucij na tem področju. Izmenjali so mnenja o vprašanju pravnih razlogov za pridržanje migrantov, vključno z otroki. Raziskovali so tudi načine za učinkovito spremljanje prisilnega vračanja in materialnih razmer v prostorih za pridržanje s poudarkom na preprečevanju mučenja in drugega slabega ravnanja.

12. in 13. 12. 2018 Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha Robert Gačnik sta se v Podgorici udeležila **druge konference mreže DPM Jugovzhodne Evrope,** ki jo DPM Črne gore organizira v sodelovanju s Svetom Evrope v okviru projekta Učinkovite alternative pridržanju migrantov: učenje, izmenjava, uporaba (Effective Alternatives to Immigration Detention: Learning, Sharing, Applying). Pozornost so namenili migracijam in alternativam pridržanju migrantov.

DRUGO

5. 2. 2018 Varuhinja je v Atriju ZRC SAZU nagovorila udeležence odprtja razstave o kršenju človekovih pravic in zapiranju otrok v Turčiji. **6. 3. 2018** Namestnik varuhinje Miha Horvat je na delovni obisk sprejel delovno skupino za peticije v poslanski skupini krščansko-demokratične unije (CDU) v deželnem parlamentu na Saškem/Nemčija. Sprejem in predstavitev dela Varuha sta potekala v prostorih Varuha. **3. in 4. 5. 2018** Svetovalka Varuha Živa Cotič Zidar se je udeležila konference Od besed k dejanjem: zagotavljanje človekovih pravic migrantov v okviru implementacije globalnega dogovora o migracijah po letu 2018, ki je potekala na nemškem zunanjem ministrstvu v Berlinu. Na konferenci so govorili o Globalnem dogovoru o migracijah in vprašanjih, povezanih z njegovo

implementacijo, ter implementacijah pravic delavcev migrantov v posameznih državah. Udeleženci konference so razpravljali tudi o vlogi nacionalnih institucij za človekove pravice pri zagotavljanju pravic migrantov, v okviru česar je svetovalka Varuha Živa Cotič Zidar predstavila delovanje Varuha na področju varstva pravic delavcev migrantov in njegovo raziskovalno dejavnost na področju tujcev in mednarodne zaščite. **16. 5. 2018** Varuhinja in generalni sekretar Varuha Kristijan Lovrak sta se v Zagrebu srečala s Smiljano Knez, veleposlanico RS na Hrvaškem. **17. 5. 2018** Namestnik varuhinje Tone Dolčič je v prostorih Varuha sestal s predstavnicama MZ Vesno Zupančič in Katarino Ahac ter strokovnjakom iz danske agencije za varstvo pacientov Torstenom Larsonom. Tone Dolčič je govoril o projektu pod okriljem Službe Evropske komisije za podporo strukturnim reformam, ki bo prispeval k večji varnosti pravic pacientov in njihovih bližnjih ter tudi drugih deležnikov. Danski strokovnjak je predstavil sistem sporočanja in učenja iz opozorilnih nevarnih in drugih škodljivih dogodkov v zdravstvu, ki je na Danskem vzpostavljen že 16 let ter uspešno deluje v smislu preventivnega delovanja in zavedanja vseh nosilcev zdravstvene dejavnosti o nujnosti sporočanja nepravilnosti, pri čemer se v sistemu ne ugotavlja krivda ali odgovornost, temveč se podatki obdelujejo le za to, da se škodljivi dogodki ne bi ponovili. **28. in 29. 5. 2018** Namestnik Varuhinje Miha Horvat se je v Rimu udeležil posveta Kodirani podatki in izjeme od samoobremenjevanja (Encrypted data and the privilege against selfincrimination). **7. in 8. 6. 2018** Namestnik varuhinje Miha Horvat se je v Bruslju udeležil letne konference o Evropski medijski zakonodaji, ki jo je pripravila Akademija za evropsko zakonodajo ERA (Academy of European Law). **28. 7. 2018** Varuhinja se je udeležila spominske slovesnosti pri Ruski kapelici, ki so jo organizirali veleposlaništvo Ruske federacije v RS, Občina Kranjska Gora, Fundacija Russkiy mir in Društvo Slovenija Rusija. **4.–9. 9. 2018** Svetovalka Varuha Jasna Vunduk se je v Reykjaviku udeležila 20. obletnice ustanove Barnahus na Islandiji. **10. 9. 2018** Generalni sekretar Varuha Kristijan Lovrak se je udeležil 13. mednarodne konference Strateškega foruma Bled. **13. 9. 2018** Varuhinja ter njena namestnika dr. Kornelija Marzel in Miha Horvat so se v prostorih Varuha sestali s predstavniki komisije senata češkega parlamenta za izobraževanje, znanost, kulturo, človekove pravice in peticije. **25. 9. 2018** Varuhinja je na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru nagovorila udeležence mednarodne konference Kazensko pravosodje in varnost v Srednji in Vzhodni Evropi (Criminal Justice and Security in Central and Eastern Europe). **15.–17. 10. 2018** Svetovalec Varuha Uroš Kovačič se je v Nemčiji udeležil mednarodne konference o ustreznem ravnanju oseb v policijskem pridržanju (Fair treatment of persons in police custody). **2. 11. 2018** Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je srečal z Davidom Alexandrom iz fundacije Lucille Packard za zdravje otrok iz Kalifornije (Foundation for Children's Health, California). Gosta so zanimali mednarodnimi modeli vladnih struktur in drugih subjektov, ki so odgovorni za zdravje in dobro počutje otrok, da bi te prakse kar najbolje prenesli v cilje in naloge novovzpostavljene neprofitne organizacije, imenovane Leading for Kids. Ta želi povečati pomen zdravja in dobrega počutja otrok v ameriški kulturi, tako da bodo vsi člani družbe upoštevali vplive svojih odločitev na otroke. **26. in 27. 11. 2018** Namestnik varuhinje Miha Horvat se je v Trierju udeležil konference Sovražni govor in omejitve svobode izražanja na družabnih omrežjih (Hate Speech and the Limits to Freedom of Expression in Social Media).

1.17 ODNOSI Z MEDIJI 2018

Zanimanje novinarjev v letu 2018

Občutljivost medijev za **vprašanja pravic ranljivih** skupin ostaja stalnica sodelovanja z Varuhom. Leta 2018 smo prejeli največ vprašanj v zvezi s problematiko tujcev in prosilcev za azil ter ravnanjem policistov z njimi, sledilo je področje varovanja pravic otrok, na tretjem mestu so bila vprašanja, povezana z zdravstvom, na četrtem mestu pa skrb za starejše.

Tujci in prosilci za azil

V začetnih mesecih leta 2018 je zanimanje vladalo predvsem za **t. i. apatride** oziroma problematiko dolgotrajno toleriranega nezakonitega bivanja ljudi v Sloveniji, s katero se je Varuh prvi začel ukvarjati na svojo pobudo in je obravnaval precej pobud. Prejeli smo tudi vprašanje o stališču do Kitajske zahteve za izročitev vseh tajvanskih državljanov, ki so jih aretirali v kriminalistični akciji v zvezi z nezakonitimi klicnimi centri. Varuh pobude ni obravnaval, poudaril je, da slovenski Kazenski zakonik velja za vsakogar, ki na ozemlju Slovenije stori kaznivo dejanje, saj jurisdikcijo na ozemlju Slovenije izvajajo njeni državni organi po njenih predpisih. Marca je odmeval **primer Iračana, umetnika,** ki so ga slovenske oblasti želele izgnati, čeprav v Sloveniji živi že dolga leta in si je tu oblikoval družino. Takrat smo prejeli tudi vprašanje o problematiki (poskusov) samopoškodovanja in samomorov med tujci v Azilnem domu. Novinarko smo seznanili, da je Varuh to problematiko med tujci v Centru za tujce v Postojni v preteklosti že zaznal in nanjo tudi večkrat opozoril, to počne tudi v vlogi DPM. Zgodaj poleti so se pojavile informacije o **domnevno neustreznem ravnanju policistov** s prebežniki na južni meji naše države in vprašanja, povezana s tem. Konec avgusta je Varuh objavil vmesno (s)poročilo o tem, ki je odmevalo.

Pravice otrok

Tudi leta 2018 se nismo mogli izogniti vprašanjem, povezanih z **nasiljem,** posebno je odmeval primer nasilne učiteljice na eni izmed osnovnih šol. V zvezi s tem so novinarji obravnavali tudi problematiko medvrstniškega nasilja. Jeseni pa je izbruhnilo ogorčenje javnosti ob razkritju nasilnega ravnanja starejše osebe nad malčki v zasebnem zavodu Kengurujčki.

Zelo je odmevalo tudi vprašanje, ali **necepljenim otrokom omejiti vpis v vrtce,** kot je bilo predvideno z novelo Zakona o nalezljivih boleznih, ki jo je Ministrstvo za zdravje želelo čim prej sprejeti. Varuh je javnosti sporočil, da Ministrstvu za zdravje predlaga, naj v sodelovanju z Nacionalnim inštitutom za javno zdravje in pristojnimi izvajalci zdravstvene dejavnosti pripravi analizo uresničevanja zakona, ki bo posebej opozorila na vsa odprta vprašanja v zvezi z obveznim cepljenjem otrok, ter organizira javno predstavitev analize in njenih ugotovitev.

Prejeli smo kar nekaj vprašanj v zvezi s predlogom novele Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, ki jo je Vlada RS poslala v obravnavo Državnemu zboru RS in v njej predlagala, naj starši, ki iz neupravičenih razlogov ne pošljejo otrok v osnovno šolo, **ostanejo brez otroškega dodatka.** Varuh je menil, da predlagana dopolnitev ni dorečena in bo v praksi povzročala velike težave. Predlagal je ponoven razmislek o vsebini določbe in predvsem njeno ustrezno vsebinsko dopolnitev.

Ukvarjali smo se tudi z vprašanji **spremljevalcev avtističnim otrokom** in opozorili, da financiranje osnovnega izobraževanja otrok s posebnimi potrebami in skrb zanje ne smeta ostati le obremenitev posameznih občin, saj manjše tega bremena ne zmorejo same.

Pogosto se srečujemo tudi z vprašanji **primernosti nekaterih literarnih del za otroke,** leta 2018 se tako nismo izognili vprašanjem o knjigi Evangelij za pitbule, o čemer več poročamo v poglavju o varovanju pravic otrok. Znova smo se srečali tudi s stalnim vprašanjem o vzpostavljanju registra pedofilov.

Duševno zdravje

Mediji so se pridružili Varuhovim prizadevanjem in opozarjali, da še vedno **nimamo varovanega oddelka za otroke s psihiatričnimi težavami,** zaradi česar so ti hospitalizirani z odraslimi. Varuhinja je opozorilo ponavljala vse do izteka mandata in ostaja izziv. Čeprav je ob koncu leta 2017 že kazalo, da bi lahko oddelek zaživel, se je zataknilo pri pomanjkanju osebja za dežurstva.

Varuh javnost in odgovorne že od leta 2016 intenzivno seznanja s problematiko **nameščanja oseb s težavami v duševnem zdravju v varovane oddelke posebnih socialnovarstvenih zavodov.** Potem ko ni bilo napredka niti po izdaji posebnega poročila, je Varuh svoja javna opozorila ponovil še na eni novinarski konferenci maja v Hrastovcu, na kateri so se lahko predstavniki sedme sile znova sami prepričali o nedostojanstvenih razmerah za oskrbovance in nevarnosti, ki ob tem grozijo.

Zdravje

Leta 2018 smo prejeli tudi vprašanje v zvezi z uvedbo **e-zdravja,** saj naj bi po mnenju nekaterih diagnoze in posege pri posameznih pacientih videlo približno tisoč oseb, ki niso zavezane poklicni molčečnosti. Novinarko je zanimalo, ali bi to lahko pomenilo kršenje pravice do varovanja osebnih podatkov in ali so lahko pacientom z uvedbo zelo hitrih napotnic z novelo Zakona o pacientovih pravicah kršene pravice, saj »bolnišnice nimajo dovolj zmogljivosti, da bi lahko paciente pregledala najkasneje v roku 14 dni«. Zanimalo jo je še, ali gre za neenako obravnavo javnih uslužbencev, saj naj bi bile kazni za administrativne napake v zdravstvenih poklicih in ponekod drugje razmeroma visoke, pri sodnikih, policistih, učiteljih in drugih pa ne. Ugotovili smo, da gre za navedbe dela zdravnikov, ki so se pojavljale leta 2015 ob uvedbi e-zdravja. Ker v vmesnem času nismo prejeli nobene pobude, da obstoječe rešitve e-zdravja zdaj niso ustrezne, smo tri leta star poziv težko komentirali.

Tudi leta 2018 smo se ukvarjali z novinarskimi vprašanji o **ovirah za priznanje invalidnosti** in znova opozorili, da Ministrstvo za zdravje kljub številnim Varuhovim pozivom in opozorilom v neposrednih srečanjih in priporočilih v letnih poročilih za leti 2015 in 2016 še vedno ni pripravilo pravilnika o vrstah in stopnjah telesnih okvar. Prejeli smo tudi nekaj novinarskih vprašanj, povezanih s samoplačniškim **zdravljenjem rakavih obolenj** v enem od zasebnih zdravstvenih zavodov, saj je na spletišču in v e-novicah objavljen primer iz dela Varuha zelo odmeval in nazadnje za bolnike dobil pozitivni epilog.

Starejši

Leta 2018 je vladalo nekaj zanimanja tudi v zvezi z **dokupom zavarovalne dobe za študijska leta** in obdobje služenja vojaškega roka. Varuh je novinarko seznanil, da je Vlado RS pozval, naj spremeni Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), saj meni, da so imeli državljani v primeru tega dokupa do države določena pričakovanja, a se je zakonodaja spremenila. Država je od državljanov prejela zneske, zato bi jim lahko ponudila vsaj možnost, da imajo vpliv na razpolaganje s temi sredstvi.

Zaznali smo tudi povečano zanimanje za ustrezne bivanjske razmere v domovih za starejše in pričakovano je bilo Varuhovo tematsko poročilo o starejših v zaporih. Leta 2018 smo javnost na posvetu v Državnem svetu RS seznanili z ugotovitvami iz **analize** o bolnišničnih okužbah, prehrani in skrbi za starejše v domovih za starejše.

Enakost spolov

Leta 2018 je znanstvenik in državni svetnik javnost razburil s prispevkom na posvetu Kako preprečiti izumiranje Slovencev, posvet je potekal v Državnem svetu RS. V prispevku je kot mehanizme za zmanjšanje rodnosti navedel liberalizacijo žensk, kontracepcijo, splave, ženske pravice, šolanje žensk, prepoved preveč aktivnega moškega osvajanja, siljenje žensk v moške vloge in moških v feminirane vloge, oteževanje materinstva in otroštva in drugo. S tem je dvignil val ogorčenja številnih žensk in podpornikov prizadevanj za enakost spolov. Varuh je v javni izjavi sporočil, da je predavanje odsev razmišljanja, ki ni skladen s civilizacijskimi pridobitvami in razvojem človekovih pravic, in kot nedopustno označil, da se kogar koli postavlja v položaj manjvrednosti, se mu odrekajo pridobljene pravice in se posega v njegovo dostojanstvo.

Etika javne besede

Leta 2018 smo prejeli nekaj vprašanj v zvezi s **predvolilnimi plakati nekaterih političnih strank.** Sporočili smo, da sta plakata lahko tudi razlog za zaskrbljenost –ne nazadnje je že Parlamentarna skupščina Sveta Evrope v svoji Resoluciji 1889 (2012) prepoznala, da (točka 4) nekateri kandidati in politične stranke med volilnimi kampanjami navadno prikazujejo migrante in begunce kot grožnjo in breme za skupnost, kar povečuje negativne reakcije v javnosti, in izrecno ponovila, da (točka 7) imajo politiki posebno odgovornost izločanja negativnega stereotipiziranja ali stigmatiziranja katere koli manjšine in migrantske skupine iz političnega diskurza, vključno med volilnimi kampanjami. O tem smo podali tudi **izjavo za javnost,** v kateri je Varuh izrazil zaskrbljenost nad nestrpno retoriko vidnih javnih oseb in politikov v predvolilnem obdobju. Ostro je obsodil nabiranje političnih točk z neresnicami in nestrpnostjo do drugačnih in družbeno manj privilegiranih.

Delavci

Stalnica obravnav v vseh letih so **pravice delavcev,** leta 2018 smo se ukvarjali z novinarskimi vprašanji o zahtevnih vremenskih razmerah za delo, predvsem na gradbiščih, večkrat smo predstavili tudi stališča institucije do vprašanj o pravicah iz dela. Prejeli smo tudi novinarsko vprašanje o pozivu Sindikalne skupine Inšpektorata za delo iz leta 2016 z naslovom Poziv k odpravi nezakonitosti in ureditvi razmer na Inšpektoratu RS za delo. Poziv smo obravnavali kot svojo pobudo, ker pa je postopek pri Varuhu zaupen, smo novinarja po informacije o našem stališču napotili na pobudnika.

Policija

Javnost vztrajno bedi nad delom policije. Omenili smo že, da so se poleti pojavile informacije o **domnevno neustreznem ravnanju policistov s prebežniki** na južni meji naše države in s tem povezana novinarska vprašanja. Novinarji pa so to leto pod drobnogled postavili tudi nekatera pooblastila, ki jih policiji daje Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije, kot sta preverjanje na letališčih in optična prepoznava registrskih tablic. Varuh je vložil zahtevo za oceno ustavnosti omenjenega zakona in jim poslal odgovore na njihova vprašanja.

Novinarji so se ukvarjali z vprašanjem poročanja policije o akciji. Zanimalo jih je Varuhovo mnenje, ali je poročilo lokalne enote policije o njihovi akciji skladno z običajno prakso **policijskega poročanja in varovanja človekovih pravic.** Seznanili smo jih, da policija sme obveščati javnost o zadevah s svojega delovnega področja le na način, da s tem ne škodi izvajanju nalog policije ali upravičenim koristim drugih. Med drugim smo sporočili,

da so tovrstne pobude Varuhu redke, a da je Varuh policiji priporočal, naj policija pri komuniciranju z javnostjo v vsakem primeru posebej skrbno pretehta, katere informacije o posamezniku in v kakšnem obsegu bo sporočila javnosti (če sploh).

Po sodbi z odpravo pripora brez prevoza od sodišča do pripora

Novinarka nas je opozorila, da je gospod, ki mu je sodišče po priznanju krivde dosodilo pogojno obsodbo in mu hkrati odpravilo pripor, v katerem je čakal na sojenje, ostal brez možnosti, da pride do svojih osebnih stvari, ki so bile na lokaciji pripora. Ker Varuh takšnega primera še ni obravnaval, se do njega ni mogel opredeljevati. Sporočil pa je, da je to morda skladno s pravili, a popolnoma neživljenjsko. Izrazil je prepričanje, da bi bilo treba pri pripravi pravil upoštevati vse okoliščine, ki v takih primerih lahko nastopijo.

Okolje

Opažamo, da se interes javnosti v zvezi z okoljem vztrajno povečuje, s tem skladno tudi pri Varuhu občasno prejmemo kakšno vprašanje. Podali smo pojasnila v zvezi z onesnaženostjo Celjske kotline, kar Varuh obravnava že od leta 2011 in predlaga takojšnjo celovito sanacijo tega območja. Menili smo, da kronologija aktivnosti Ministrstva za okolje in prostor ne potrebuje posebnega komentarja, saj kaže, da vse poteka absolutno prepočasi in ni videti pomembnejših zadevnih sprememb.

Javnost je razburila tudi nova **uredba o hrupu** in odločitev Ustavnega sodišča RS, da zavrne pobudo AAG za ustavno presojo uredbe zaradi manjkajoče utemeljitve pravnega interesa. Novinarko je zanimalo, ali namerava Varuh tudi glede na številne pozive civilne družbe in nevladnih organizacij vložiti pobudo za ustavno presojo uredbe, kar je storil leta 2019 (med pripravo tega poročila, zato informacijo aktualiziramo).

Varuhovo delo

Pozornost javnosti vse bolj zavzema tudi delovanje državnega preventivnega mehanizma, ki je leta 2018 z mednarodno konferenco proslavil 10 let delovanja. Namestnik varuhinje je delo DPM večkrat predstavil tudi predstavnikom sedme sile.

Zaradi pričakovanih **sprememb Zakona o varuhu človekovih pravic** smo že leta 2017 prejemali vprašanja o tem, nemalo jih je bilo tudi leta 2018. Varuhinja je o spremembah, ki jih prinaša novela zakona, govorila tudi ob raznih drugih priložnostih.

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

1.18 OBRAVNAVA ZAHTEV ZA DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Varuh ima za posredovanje informacij javnega značaja pooblaščene štiri uradne osebe, in sicer dve za posredovanje informacij javnega značaja, ki se nanašajo na vsebinsko delo Varuha (obravnava pobud), in dve, ki sta odgovorni za posredovanje informacij javnega značaja, ki se nanašajo na Varuhovo preostalo delo.

Leta 2018 smo prejeli in obravnavali štiri zahteve za dostop do informacij javnega značaja

Dve zahtevi smo v celoti zavrnili, eno smo delno zavrnili in v preostalem delu prosilcu poslali zahtevane informacije, v primeru ene zahteve pa je bil izdan sklep o ustavitvi postopka.

Zadeva št. 0106-21/2018

Prosilec je zahteval informacije javnega značaja glede vseh pritožb ali pobud, ki jih je Varuh prejel zoper odločitev sodnika Okrožnega sodišča v Ljubljani, da na sojenju v kazenski zadevi glavne obravnave ne zapre za javnost. Prosilčeva zahteva je bila v celoti zavrnjena skladno z 11. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Dokumenti, ki jih je prosilec zahteval, so nastali v komunikaciji med pobudnikom in Varuhom ter organi, na katere se je Varuh obračal za potrebe postopka. Vsebinsko so informacije v spisu vezane na vprašanje kršitve, na katero opozarja pobudnik, zato nedvomno izkazujejo notranje zaupno razmerje med pobudnikom in Varuhom. Gre za informacije, ki so nedvomno sestavljene ali pridobljene v zvezi z Varuhovo dejavnostjo, kot posledica samostojne in neodvisne preiskave, da se odpravijo morebitne kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznikov in skupin, njihovo razkritje pa bi porušilo tudi zaupen odnos med Varuhom in pobudnikom.

Zadeva št. 0106-32/2018

Prosilec je v svoji zahtevi za dostop do informacij javnega značaja zahteval kopijo dokumenta SOVE, s katerim je ta utemeljevala zadržanje predaje dveh arhivskih gradiv SDV. Prosilčeva zahteva je bila v celoti zavrnjena, skladno z 11. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Z dokumentom, ki ga je prosilec zahteval, Varuh razpolaga v okviru vodenja neformalnega postopka po ZVarCP. V ta namen ima pristojnost, da pridobi vse podatke in informacije iz pristojnosti organov ne glede na stopnjo zaupnosti. Poleg tega ZVarCP v prvem odstavku 8. člena izrecno določa, da je postopek pri Varuhu zaupen. Varuh je ugotovil, da je zahtevani dokument nastal v komunikaciji med Varuhom in organom, na katerega se je Varuh obračal za potrebe postopka. Vsebinsko so informacije v spisu vezane na vprašanje kršitve, na katero opozarja pobudnik, zato nedvomno izkazujejo medsebojno notranje zaupno razmerje med pobudnikom in Varuhom. Dokument, pridobljen od državnega organa ob obravnavi pobude, vsebuje informacije, ki so nedvomno sestavljene ali pridobljene v zvezi z Varuhovo dejavnostjo, kot posledica samostojne in neodvisne preiskave, da se odpravijo morebitne kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznikov in skupin, njihovo razkritje pa bi porušilo tudi zaupen odnos med Varuhom in pobudnikom.

Zadeva št. 0106-24/2018

Prosilka je zahtevala posredovanje mnenj, dopisov, opozoril, vezanih na problem vzpostavitve brezdieselske cone leta 2012 v središču Maribora. Prosilkini zahtevi je bilo delno ugodeno, in sicer v delu, ki se nanaša na mnenje, ki je bilo objavljeno v Letnem poročilu Varuha za leto 2012, in to na straneh 57 in 58, delno pa je bila zahteva zavrnjena skladno z 11. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Z dokumenti, ti so mnenja, opozorila, dopisi, povezani z vzpostavitvijo brezdieselske cone leta 2012 v Mariboru, ki jih je prosilka zahtevala, Varuh razpolaga v okviru vodenja neformalnega postopka po ZVarCP. V ta namen ima pristojnost, da pridobi vse podatke in informacije iz pristojnosti organov ne glede na stopnjo zaupnosti. Poleg tega ZVarCP v prvem odstavku 8. člena izrecno določa,

da je postopek pri Varuhu zaupen. Varuh je ugotovil, da so zahtevani dokumenti nastali v komunikaciji med Varuhom in organi, na katere se je Varuh obračal za potrebe postopka. Vsebinsko so informacije v spisu vezane na vprašanje kršitve, na katero opozarja pobudnik, zato nedvomno izkazujejo medsebojno notranje zaupno razmerje med pobudnikom in Varuhom. Dokument, pridobljen od državnega organa ob obravnavi pobude, vsebuje informacije, ki so nedvomno sestavljene ali pridobljene v zvezi z Varuhovo dejavnostjo, kot posledica samostojne in neodvisne preiskave, da se odpravijo morebitne kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznikov in skupin, njihovo razkritje pa bi porušilo tudi zaupen odnos med Varuhom in pobudnikom.

Zadeva št. 0106-23/2018

Prosilec je zahteval dostop do informacij javnega značaja, ki se tičejo stroškov za ustanovitev in delovanje Sveta varuha za človekove pravice. Po pregledu zahteve je bilo ugotovljeno, da ta ni popolna, saj prosilec v zahtevi ni opredelil informacije, s katero se je želel seznaniti, niti načina, kako se je želel seznaniti z vsebino zahtevane informacije, kot to določa drugi odstavek 17. člena ZDIJZ. Varuh ga je pozval na dopolnitev zahteve v določenem roku. Ker je prosilec na poziv za dopolnitev svojo zahtevo v celoti umaknil, je Varuh izdal sklep, s katerim je postopek za dostop do informacij javnega značaja ustavil.

1.19 FINANCE

Zakon o Varuhu človekovih pravic (ZVarCP) v drugem odstavku 5. člena določa, da

višino sredstev za delo Varuha na predlog Varuha določi Državni zbor RS v državnem proračunu

Varuh človekovih pravic je v letu 2018 razpolagal s proračunskimi sredstvi v višini

2.576.731 EUR

Varuh je za tri podprograme porabil

2.519.838 EUR

Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin:
2.240.299 EUR

Izvajanje nalog in pooblastil DPM:
169.847 EUR

Zagovorništvo otrok:
109.692 EUR

Pregled sredstev Varuha v letu 2018 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)
Varuh človekovih pravic RS	**2.344.133**	**2.576.731**	**2.519.838**	**56.893**
PODPROGRAMI				
Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin	**2.064.434**	**2.278.045**	**2.240.299**	**37.746**
Plače	1.541.034	1.590.319	1.573.636	16.683
Materialni stroški	438.400	495.486	480.234	15.252
Naložbe	85.000	192.240	186.429	5.811
Izvajanje nalog in pooblastil DPM	**174.699**	**178.354**	**169.847**	**8.507**
Plače	118.699	122.354	122.354	0
Materialni stroški	45.000	45.000	40.658	4.342
Sodelovanje z nevladnimi organizacijami	11.000	11.000	6.835	4.165
Zagovorništvo otrok	**105.000**	**109.734**	**109.692**	**42**
Materialni stroški	105.000	109.734	109.692	42
Namenska sredstva*	**0**	**10.598**	**0**	**10.598**
Sredstva odškodnin	0	1.048	0	1.048
Sredstva od prodaje državnega premoženja	0	9.550	0	9.550

* Namenska sredstva so prenesena v proračun za leto 2019.

Gibanje proračunskih sredstev Varuha med letoma 2013 in 2018

(Podatki so v EUR.)

Leto	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Veljavni proračun	**1.890.979**	**1.868.206**	**1.965.209**	**2.050.909**	**2.171.821**	**2.576.731**
Poraba proračunskih sredstev	**1.853.086**	**1.851.108**	**1.961.205**	**2.042.767**	**2.151.491**	**2.519.838**
PODPROGRAMI						
Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin	**1.658.600**	**1.645.402**	**1.745.427**	**1.804.898**	**1.866.898**	**2.240.299**
Plače	1.281.014	1.263.396	1.311.202	1.352.089	1.433.292	1.573.636
Materialni stroški	360.059	355.326	384.042	398.138	407.325	480.234
Naložbe	17.528	26.680	50.182	54.671	46.280	186.429
Izvajanje nalog in pooblastil DPM	**120.306**	**114.722**	**125.557**	**130.095**	**158.972**	**169.847**
Plače	107.706	100.105	106.388	113.030	115.099	122.354
Sodelovanje z nevladnimi organizacijami	5.631	4.367	11.666	11.435	9.716	6.835
Sodelovanje zdravnikov ekspertov	2.878	5.580	5.105	1.720	3.592	2.224
Potni stroški	797	690	1.799	2.686	1.012	802
Ostali materialni stroški*	3.294	3.980	599	1.224	29.553	37.632
Zagovorništvo otrok	**56.180**	**77.027**	**90.221**	**107.774**	**105.621**	**109.692**
Plače	1.824	1.448	17.899	18.290	22.767	0
Materialni stroški	54.356	75.579	73.322	89.484	82.854	109.692
Namenska sredstva*	**0**	**13.957**	**0**	**0**	**0**	**0**
Sredstva odškodnin	0	9.322	0	0	0	0
Sredstva od prodaje državnega premoženja	0	4.635	0	0	0	0

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

Poudariti je treba, da je Varuh že v letu 2018 začel izvajati Zakon o dopolnitvah zakona o varuhu človekovih pravic, ki razširja Varuhovo poslanstvo, mandat in naloge, za kar so bila zagotovljena dodatna frinančna sredstva.

* Namenska sredstva so prenesena v proračun za leto 2018.

1.20 VARUHOVA FINANČNA NEODVISNOST IN SAMOSTOJNOST

Varuh je v poročilu za leto 2017 opisal svojo problematiko glede finančne neodvisnosti in plačnih nesorazmerij med funkcionarji. Dodatno je bilo poudarjeno, da to pomembno vpliva na Varuhov položaj doma in v tujini.

25 let po tem, ko je generalna skupščina OZN sprejela resolucijo 48/134 o načelih, ki se nanašajo na položaj in delovanje nacionalnih institucij za človekove pravice (pariška načela), je Varuh oktobra 2018 akreditacijski odbor pri Uradu visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice zaprosil za status A. Varuh je že nacionalna institucija za človekove pravice, trenutno s statusom B. Leta 2019 bo izvedel potrebne dodatne aktivnosti za akreditacijo, ki bo potrjena predvidena v letu 2020. **S pridobljenim statusom A bo moral še pogosteje pripravljati neodvisne ocene k poročilom države, ki jih mora ta v skladu s svojimi pogodbenimi obveznostmi predložiti organom OZN in Sveta Evrope. Varuh, zlasti njegov Center za človekove pravice, bo sodeloval pri oblikovanju nacionalnega programa izobraževanja o človekovih pravicah ter sooblikoval izobraževalne in raziskovalne programe, pri čemer bo nekatere tudi neposredno izvajal v šolah, na univerzah in v strokovnih krogih. V prizadevanjih za boj proti vsem oblikam diskriminacije bo z ozaveščanjem, obveščanjem in izobraževanjem različnih javnosti prispeval k poznavanju in spoštovanju človekovih pravic.** Status A bo Varuhu omogočil tudi aktivnejšo vlogo v evropski mreži nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) in svetovnem združenju nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI) ter vpliv na oblikovanje politike delovanja teh združenj. Vse te naloge bo Varuh lahko opravljal le s strokovno usposobljenimi sodelavci in zagotovljenimi ustreznimi finančnimi sredstvi.

Pariška načela so niz mednarodno priznanih standardov za ocenjevanje verodostojnosti, neodvisnosti in učinkovitosti nacionalnih institucij za človekove pravice (NIČP). Da bi bile te v celoti učinkovite, morajo imeti široka pooblastila za obravnavanje vseh zadev s področja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Imeti morajo pregleden postopek izbire in imenovanja svojega vodstva, možnost pluralne zastopanosti delov družbe pri vplivu na vodenje institucije ter zagotovljeno neodvisnost, tako v zakonodaji kot v praksi. Imeti morajo dostop do zadostnih finančnih sredstev in ustreznega števila kadrov, ki bodo uspešno opravili pričakovane naloge. Varuh že zdaj deluje kot aktivni povezovalec med civilno družbo in oblastjo, a hkrati je neodvisen od obeh.

Vlada RS je v svojem odzivnem poročilu na 23. redno Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2017 navedla, da spoštuje samostojnost in neodvisnost ustavnih organov ter vseh nevladnih uporabnikov proračuna in da je njihov položaj ustrezno upoštevan s tem, ko Državni zbor RS sprejme končno odločitev in finančne načrte. Temu lahko pritrdimo, a je treba opozoriti, da je Varuh v pogajanjih o finančnih sredstvih vedno znova izpostavljen zahtevam po dodatnem argumentiranju potrebnih, čeprav že dogovorjenih sredstev.

Vlada RS je v istem odzivnem poročilu navedla še, da bo k ureditvi položaja Varuhovih funkcionarjev pristopila takoj po odpravi preostalih anomalij pri vrednotenju delovnih mest in nazivov v javnem sektorju. Dogovor s sindikati je sklenila ob koncu leta 2018 in s tem povzročila dodatna neskladja. S prerazporeditvijo javnih uslužbencev v višje plačne razrede so se porušila še kolikor toliko umetno vzdrževana razmerja med javnimi uslužbenci in funkcionarji Varuha.

To problematiko izpostavljamo znova, ker se je leta 2018 zamenjala sestava Vlade RS, o prenosu teh informacij novi vladi pa nismo bili seznanjeni. Ob tem nismo bili obveščeni o aktivnosti Vlade RS, ki bi kazala na odpravo teh anomalij.

Zato želimo znova poudariti svoje pričakovanje, da Vlada RS odpravi anomalije in plačne razrede Varuhovih funkcionarjev znova določi, kot to določa 47. člen Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP-UPB2).

Poudariti je treba še, da Varuh med predhodno obravnavo ne prejme predpisov, ki se nanašajo na delovanje institucije predvsem s področij financ, kadrov, informacijske tehnologije, naložb (nakup službenih stanovanj) in javnih naročil. **Pričakujemo, da bo Vlada RS svojo prakso spremenila in Varuhu omogočila, da se opredeli do predlogov zakonov in drugih predpisov, ki neposredno urejajo njegov ustavni položaj in položaj njegovega osebja. Brez tega Varuh izgublja svojo neodvisnost, tako doma kot v tujini, saj je prav to v pariških načelih še posebej poudarjeno.**

2

VSEBINA DELA IN PREGLED OBRAVNAVANIH ZADEV

V poročilu uporabljeni simboli:

Priporočilo Varuha

Kritika ali opozorilo Varuha

Pozitivna ugotovitev Varuha

2.1

ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
1. Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije	**68**	**46**	**67,6**	**46**	**7**	**15,2**
1.1 Enakost pred zakonom	4	1	25,0	1	0	0,0
1.2 Enake možnosti invalidov	11	24	218,2	22	4	18,2
1.3 Enake možnosti glede na spolno identiteto ali usmerjenost	7	8	114,3	8	2	25,0
1.4 Enake možnosti glede na raso, narodnost, ali etnično pripadnost	30	5	16,7	5	1	20,0
1.5 Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije - drugo	16	8	50,0	10	0	0,0

2.1.1 Enakost pred zakonom

Še vedno ni zakonske ureditve, ki bi omogočala ustavnoskladno uveljavitev pravice do sodnega varstva za vse morebitne že vložene in bodoče odškodninske tožbe v zvezi z izbrisi kvalificiranih obveznosti na podlagi ZBan-1

Varuh je pred pol desetletja, tj. konec leta 2013, v zvezi z ukrepi prenehanja ali konverzije kvalificiranih obveznosti vložil zahtevo za oceno ustavnosti 15., 32. in 37. člena ZBan-1L, s katerimi so bili dodani oziroma spremenjeni 261.a, 261.b, 261.c, 261.d, 261.e, 347. in 350.a člen ZBan-1, ker je menil, da so bili imetniki podrejenih obveznic brez utemeljenega razloga postavljeni v slabši položaj kot nekateri drugi upniki in bi lahko šlo (med drugim) tudi za neustaven poseg v enakost pred zakonom[1]. Ustavno sodišče Republike Slovenije je z odločbo številka U-I-295/13-260 z dne 19. 10. 2016 (med drugim) odločilo, da izpodbijana ureditev ni v neskladju z drugim odstavkom 14. člena URS[2], vendar pa tudi, da gre za neskladje (s pravico do sodnega varstva) pri 265. členu Zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank in da mora Državni zbor Republike Slovenije to protiustavnost odpraviti v šestih mesecih po njeni objavi v Uradnem listu Republike Slovenije (do slednje je prišlo v Uradnem listu RS št. 71/2016 z dne 15. 11. 2016).

1 Za več gl. str. 53–54 Letnega poročila za leto 2013.

2 Gl. točke 133–141 v zvezi s točkami 12–14 navedene odločbe.

1.
Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da čim prej pripravi predlog zakona, ki bo omogočal ustavnoskladno uveljavitev pravice do sodnega varstva za vse morebitne že vložene in prihodnje odškodninske tožbe v zvezi z izbrisi kvalificiranih obveznosti na podlagi Zakona o bančništvu (ZBan-1s), saj je Ustavno sodišče Republike Slovenije z odločbo (številka U-I-295/13-260) ugotovilo protiustavnost zakona.

Tudi zgoraj navedena odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije se je nato uvrstila med tiste, na katere **se zakonodajalec ni odzval še pred potekom roka za odpravo protiustavnosti**. Potem ko se je takšno stanje zavleklo tudi še v čas nove sestave Državnega zbora oziroma po formiranju nove Vlade Republike Slovenije, se je na slednjo Varuh obrnil za pojasnilo o tem, kakšni so morebiti njeni načrti v zvezi z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije številka U-I-295/13-260 z dne 19. 10. 2016. Vlada je v odgovoru številka 05001-53/2013/111 z dne 13. 12. 2018 Varuhu sporočila, da je z začetkom mandata začela pripravljati besedilo zakona za uzakonitev postopka sodnega varstva imetnikov kvalificiranih obveznosti, ki bo v celoti upoštevalo odločbo U-I-295/13, in tudi pojasnila, da trenutno potekajo intenzivna usklajevanja strokovnih služb Ministrstva za finance in Ministrstva za pravosodje ter dodelava že pripravljenih zakonskih rešitev na način, da bo sodno varstvo nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti učinkovito. Vlada je poudarila še, da je priprava predloga zakona, ki bo sledil odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ena od prednostnih nalog, pri čemer se načrtuje, da bo v januarju 2019 pripravljen osnutek predloga zakona za čimprejšnjo javno obravnavo, po njej in medresorskem usklajevanju ter proučitvi novoprispelih pripomb in mnenj zainteresirane in strokovne javnosti pa se bo *zavzemala, da se določi besedilo predloga zakona ter pošlje v obravnavo in sprejetje Državnemu zboru v prvem četrtletju leta 2019.*

Korektno je sicer tudi še izpostaviti, da je prejšnja vlada 9. 11. 2017 na 155. redni seji sprejela sklep št. 00712-21/2017/7, s katerim je določila besedilo Predloga zakona o postopku sodnega varstva imetnikov kvalificiranih obveznosti bank (EPA 2354-VII) ter ga poslala v obravnavo in sprejetje Državnemu zboru, kjer je bila 11. 12. 2017 na 36. seji tudi opravljena splošna razprava – vendar je nato predlog tega zakona 17. 1. 2018 na svoji 3. seji obravnaval tudi Državni svet in ga ni podprl; in čeprav je bil vladni odziv na mnenje Državnega sveta sicer sprejet 31. 1. 2018, pa do seje matičnega delovnega telesa Državnega zbora (Odbor za finance in monetarno politiko) nato ni prišlo vse do konca mandata prejšnjega sklica in se je skladno s 154. členom Poslovnika državnega zbora s prenehanjem mandatne dobe Državnega zbora končal tudi konkretni zakonodajni postopek. Opisano dogajanje seveda ne spremeni dejstva, da **se ob izteku leta 2018 že več kot leto in pol zamuja z izpolnitvijo tistega, kar je *najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin* (skladno z zakonom) naložil zakonodajalcu**. (0.1-7/2018)

2.
Varuh priporoča Državnemu zboru sprejem zakona, ki bo odpravil z odločbo Ustavnega sodišča RS (številka U-I-295/13-260) ugotovljeno protiustavnost Zakona o bančništvu (ZBan-1s)

2.1.2 Enake možnosti invalidov

Invalidnost ostaja pereč izziv zagotavljanja enakih možnosti v slovenski družbi

Skladno s 5. in 43. členom ZVarCP Varuh poroča državnemu zboru z rednimi letnimi poročili o svojem delu, ugotovitvah o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti v Republiki Sloveniji, skladno z drugim odstavkom 272. člena PoDZ-1 pa se Varuhova poročila pošljejo tudi Vladi Republike Slovenije, ki nanje podaja svoje mnenje. **Kljub obravnavi Varuhovih letnih poročil (najprej) pred več delovnimi telesi in (nato še) na redni seji v času jesenskega zasedanja Državnega zbora ter naposled tudi zdaj že večkrat sprejetim priporočilom slednjega *vsem institucijam in funkcionarjem na vseh ravneh, da upoštevajo priporočila Varuha* iz njegovih rednih letnih poročil (zadnje tovrstno priporočilo je bilo objavljeno v Uradnem listu RS, št. 78/2018 z dne 4. 12. 2018, str. 11934), nekaj pomanjkljivosti, najsi bodo še tako (pre)poznane, ostaja.** Eden izmed nazornih tovrstnih primerov je diskriminacija študentov invalidov pri prevozu, o kateri Varuh poroča že več let[3]. Na naše tólétno vprašanje, kdaj namerava Ministrstvo za infrastrukturo pripraviti predlog zakona, ki bo sistemsko uredil pravice študentov invalidov glede prevoza med krajem bivališča in krajem izobraževanja, smo prejeli odgovor, da bo predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu

Ob izteku leta 2018 se že več kot leto in pol zamuja z izpolnitvijo tistega, kar je najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin (skladno z zakonom) naložil zakonodajalcu.

3 Gl. str. 51 Letnega poročila za leto 2013, str. 69 za leto 2014, str. 55 in 56 za leto 2015, str. 116–118 za leto 2016 in str. 131 za leto 2017.

pripravilo v prvi polovici leta 2019. Tudi po petletnem vztrajanju torej priporočilo Varuha na tem področju še vedno ni bilo uresničeno. Pri tem gre tudi poudariti, da **ob koncu leta 2018 Državni zbor že več kot tri leta zamuja z zakonsko dolžnostjo - sprejetjem ustreznih podlag za primerno prilagoditev študijskega procesa za študente invalide (gl. tretji odstavek 38. člena ZIMI)**. (1.2-19/2018)

Zgoraj opisana neučinkovitost Varuhovih priporočil v zvezi z diskriminacijo študentov invalidov pa je zaznamovala tudi našo odločitev glede obravnave ene izmed drugih zadev, v kateri je šlo za vprašanje diskriminacije na podlagi starosti. Primer je predstavljen spodaj, na strani **str. 86-87.**

Posebej o fizični dostopnosti sodišč za invalide

Ob obravnavi ene izmed pobud smo lahko razbrali, da (okrajno) sodišče nima urejenega fizičnega dostopa za invalide. V konkretnem primeru, v katerem je bil oškodovanec invalidna oseba, je bila zato obravnava zadeve prestavljena na drugo sodišče, kjer je takšen dostop za invalide urejen.

Omogočanje dostopa do objektov v javni rabi za invalide je pomemben element zagotavljanja enakih možnosti invalidov. Ker Varuh lahko skladno z drugim odstavkom 9. člena ZVarCP obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost v Republiki Sloveniji, **smo se odločili vprašanje dostopnosti sodišč za invalide odpreti kot takšno širše vprašanje**. Dejanska dostopnost sodišč za invalide je namreč pomembna tako glede udeležencev v sodnih postopkih kot tudi za druge. Lahko gre za vabljene stranke (tožniki, toženci, obdolženci, njihovi zagovorniki, priče, oškodovanci ipd.), za sodno osebje ali pa za javnost v najširšem smislu (24. člen URS določa, da so sodne obravnave javne). Zagotavljanje dostopnosti (le) razpravnih dvoran kot takih je torej nezadostno –- že stranke morajo imeti poleg dostopa v razpravne dvorane omogočen tudi dostop npr. do sprejemne pisarne, zemljiške knjige, sodnega registra, pisarn sodnih vpisnikov, službe za brezplačno pravno pomoč,... Za invalide morajo biti dostopni prostori stavb, v katerih posluje sodišče, tudi zato, ker sicer ni mogoče govoriti o dejanskem spoštovanju prepovedi diskriminacije na podlagi invalidnosti iskalcev zaposlitve in sodnega osebja v času trajanja delovnega razmerja. Ne nazadnje pa je tudi zaradi omogočanja dostojnega opravljanja osnovnih fizioloških potreb pomembno, da je zagotovljena tudi dostopnost sanitarij za invalide. Celovita dostopnost pa bi poleg vsega že navedenega vključevala tudi parkirišča, namenjena invalidom.

V okviru obravnave zgoraj omenjene Varuhove samoiniciativno začete zadeve so bile na vseh 66 sodišč v Republiki Sloveniji naslovljene poizvedbe (prvi odstavek 36. člena Poslovnika Varuha človekovih pravic) o letnici izgradnje in morebitne rekonstrukcije objekta, v katerem posluje sodišče; ali so prostori sodišča fizično dostopni za invalide; ali so prostori sodišča opremljeni s sanitarijami, dostopnimi za invalide; ali sodišče zagotavlja parkirišča za invalide ali pa je ob vhodu v objekt zagotovljena vsaj možnost za kratkotrajno ustavitev vozila osebe z invalidskim vozičkom; ali sodišče v vabilih vabljene seznani s pravico do enakopravnega sodelovanja v postopku ter koliko vabljenih oseb je v letih od 2015 do vključno 2017 sporočilo sodišču, da so invalidi z gibalno oviranostjo in težavami pri premagovanju fizičnih/arhitektonskih ovir (npr. stopnice) in kako se je sodišče odzivalo na morebitna tovrstna sporočila. Za primer, da prostori sodišča, posebej tudi sanitarije, niso fizično dostopni za invalide, oziroma sodišče ne zagotavlja možnosti za parkiranje invalidov, pa smo zaprosili še za pojasnila o tem, ali v vabilih vabljene seznanijo z informacijo, da nimajo urejenega dostopa za invalide (vstop/dostop v objekt, gibanje po objektu, sanitarije, parkiranje); na kakšen način osebam, ki zaradi gibalne oviranosti ne morejo dostopati na sodišče, omogočijo sodelovanje v postopku; ali načrtujejo ureditev fizičnega dostopa do sodišča za invalide, dostopa do sanitarij za invalide in ureditev parkirišč oziroma možnosti za kratkotrajno ustavitev vozila osebe z invalidskim vozičkom ter kdaj predvidoma naj bi bilo to zagotovljeno.

4.
Varuh priporoča Državnemu zboru postopanje, v okviru katerega se bo čim prej (tudi) s sprejetjem ustrezne zakonske podlage v zvezi s pravicami študentov invalidov glede prevoza med krajem bivališča in krajem izobraževanja, zadostilo dolžnosti iz tretjega odstavka 38. člena Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI) po primerni prilagoditvi študijskega procesa za študente invalide.

Na podlagi prejetih odzivov na zgoraj opisano poizvedovanje je Varuh lahko ugotovil, da **je manj kot polovica stavb, v katerih poslujejo sodišča (natančneje 46%), dostopnih za invalide** ter da **ima le 20% odstotkov stavb, v katerih poslujejo sodišča, zagotovljene sanitarije za invalide**. Posebna **parkirišča, namenjena invalidom, so zagotovljena pred dobro polovico stavb, v katerih poslujejo sodišča, oziroma pred 52% teh stavb**.

Ugotovljeno stanje je skrb vzbujajoče. Spomnimo naj na navedbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije iz odločbe številka U-I-156/11-29 Up-861/11-25 z dne 10. 4. 2014, da *»je bila na zadnjih volitvah invalidom dostopna le tretjina vseh volišč (33,99 odstotka)«* in da *»[i]zpolnitev obveznosti zagotovitve fizične dostopnosti invalidov do objektov v javni rabi v celoti javnopravne osebe (država in lokalne skupnosti) ne morejo odlagati v oddaljeno prihodnost, ko gre za uresničevanje ene od temeljnih človekovih pravic, tj. volilne pravice.«* Tako kot je šlo v primeru dostopnosti volišč za vprašanje možnosti uresničevanja ene od temeljnih človekovih pravic (volilne pravice), **gre v primeru dostopnosti sodišč za uresničevanje temeljnih človekovih pravic, to je pravice do sodnega varstva (23. člen URS), v nekaterih primerih lahko tudi do svobode dela (49. člen URS), v najširšem smislu pa tudi do osebnega dostojanstva (34. člen URS). Država torej ne more odlagati izpolnitev obveznosti zagotovitve fizične dostopnosti tudi v primerih, ko gre za stavbe, v katerih poslujejo sodišča**. Odstotek dostopnosti stavb je glede sodišč v primerjavi z dostopnostjo volišč sicer nekoliko višji (46% v primerjavi s 34%), vendar ne toliko, da zaradi tega ne bi bila več na mestu podobna kritika. Poleg tega v primeru, da se k dejanski dostopnosti sodišč poleg fizične dostopnosti objekta šteje tudi dostopnost sanitarij, dostopnost stavb, v katerih poslujejo sodišča, pade na skromnih le 20%. Prav tako ne gre pozabiti na bistveno večjo pogostnost sodnih postopkov v primerjavi z volilnimi.

Stanje je skrb vzbujajoče tudi z vidika določb ZIMI, ki je začel veljati decembra 2010 in je v zvezi z dostopnostjo objektov v javni rabi določil 15-letno prehodno obdobje za odpravo grajenih in komunikacijskih ovir v teh stavbah. Leto 2018 je namreč že v drugi polovici tega prehodnega obdobja, iz prejetih odgovorov pa ni zaznati, da bi od uveljavitve ZIMI do vključno prve polovice leta 2018 prišlo do kakšnih omembe vrednih odprav grajenih ovir v stavbah, v katerih poslujejo slovenska sodišča.

Če se dostopnost ocenjuje z vidika dostopnosti sodišč kot takšnih (in torej ne z vidika vseh stavb, v katerih poslujejo sodišča), je slika še slabša: **fizično je za invalide dostopnih le 35% vseh sodišč v državi, takih, ki poleg fizične dostopnosti objekta zagotavljajo še sanitarije za invalide, pa le 15 % sodišč v državi, oziroma v absolutnem smislu le 10 sodišč**.

V državi 15 sodišč nima zagotovljene dostopnosti za invalide.

Stanje je sicer nekoliko spodbudnejše v smislu delne dostopnosti, pod katero štejemo sodišča, ki poslujejo v eni stavbi, pa so pri tem npr. dostopni le pritlični prostori, ter sodišča, ki poslujejo v več stavbah (tudi npr. na zunanjih oddelkih), pa je vsaj ena izmed njih v celoti ali vsaj deloma dostopna za invalide. Takih sodišč je 28 oziroma 42% vseh sodišč v državi. **Delež slovenskih sodišč, ki zagotavljajo vsaj delno dostopnost (to je seštevek delno dostopnih in dostopnih sodišč), je razmeroma velik, in sicer 77 %.**

Kljub obveznosti seznanjanja vabljenih s pravico invalidov do enakopravnega sodelovanja v postopku (tretji odstavek 223. člena Sodnega reda) vsa sodišča vabljenih še ne obveščajo o tej pravici.

V državi 15 sodišč nima zagotovljene dostopnosti za invalide. Ta sodišča imajo pri izvajanju prilagoditev invalidom v praksi dve rešitvi. Prva je ta, da se obravnava zadeve opravi na najbližjem sodišču, ki ima zagotovljeno dostopnost. Tako poslovanje prilagajajo na primer na okrajnih sodiščih na Jesenicah in v Radovljici, kjer obravnavo razpišejo v stavbi Okrožnega sodišča v Kranju (je pa tudi to sodišče le deloma dostopno za invalide). Podobno se prilagajata tudi Okrajno sodišče v Tolminu in Okrožno sodišče v Novi Gorici, ki z namenom zagotavljanja dostopnosti za invalide poslujeta v prostorih Okrajnega sodišča v Novi Gorici. Posebej je treba opozoriti na primere, kadar nobena stavba iz sodnega okrožja ni dostopna za invalide, kot velja na primer za gorenjsko sodno območje. Temu vidiku bi bilo treba po Varuhovem mnenju nameniti prav posebno pozornost. Drugo rešitev pri izvajanju prilagoditev sodišča zagotavljajo v obliki prenosov invalidov prek stopnic, običajno

ob pomoči varnostnikov. Takšne odgovore so nam na primer posredovala okrajna sodišča iz Črnomlja, Ilirske Bistrice, Krškega (kot rešitev za eno izmed stavb, ki ni dostopna), Ljutomera, Postojne, Sevnice, Slovenske Bistrice in Žalca, Okrožno sodišče v Mariboru in Višje sodišče v Mariboru (ti dve sodišči poslujeta v isti stavbi). Prilagoditev, da se invalida prenese čez stopnice, pa je problematična, in sicer tako z vidika zagotavljanja dostojanstva invalidov kot z vidika morebitnih poškodb invalida ali njegovega vozička (posebno vprašanje bi seveda lahko bila tu neposredna odškodninska odgovornost vpletenih, če bi šlo kaj narobe).

Na podlagi prejetih odgovorov sodišč smo ugotovili še, da **kljub obveznosti seznanjanja vabljenih s pravico invalidov do enakopravnega sodelovanja v postopku (tretji odstavek 223. člena Sodnega reda) vsa sodišča vabljenih še ne obveščajo o tej pravici**. Na drugi strani pa je treba omeniti dobrodošel odziv Okrožnega sodišča v Slovenj Gradcu, ki se je zaradi Varuhove poizvedbe odločilo, da bodo stranko, ki jih bo seznanila s svojo invalidnostjo, obvestili o tem, v kakšnem obsegu je pri njih zagotovljena dostopnost za invalide.

Treba je omeniti dobrodošel odziv Okrožnega sodišča v Slovenj Gradcu, ki se je zaradi Varuhove poizvedbe odločilo, da bodo stranko, ki jih bo seznanila s svojo invalidnostjo, obvestili o tem, v kakšnem obsegu je pri njih zagotovljena dostopnost za invalide.

Na podlagi zgornjih ugotovitev je **Varuh posredoval konkretna priporočila Ministrstvu za pravosodje**, in sicer 1. da aktivneje in natančno spremljajo stanje in dosežen napredek na področju odprave grajenih ovir v stavbah sodišč ter o tem (koliko stavb je oziroma ni dostopnih, v koliko stavbah se načrtujejo investicije za zagotavljanje dostopnosti in v koliko stavbah je bila dostopnost zagotovljena v preteklem letu) s konkretnimi številkami letno poročajo v Poročilu o uresničevanju akcijskega programa za invalide 2014–2021, saj do konca prehodnega obdobja, ki ga določa ZIMI, ostaja le še sedem let in pol, 2. da v projektno nalogo odprave grajenih ovir v stavbah sodišč vključijo tudi načrtovanje sanitarij za invalide ter proučijo možnosti zagotovitve parkirišč za invalide, ter 3. da v načrtovanju odprave grajenih ovir določijo prednostne naloge in da se v okviru tega v vsakem sodnem okrožju čim prej vzpostavi vsaj eno sodišče, ki bo dejansko in celovito dostopno za invalide.

5.
Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje, da se drži napovedi, ki jih je dalo v odziv na konkretna tri priporočila Varuha v zvezi z njegovo analizo stanja fizične dostopnosti sodišč za invalide, in da si tudi sicer prizadeva, da bi fizična dostopnost sodišč za invalide čim prej postala vsaj zadovoljiva.

Ministrstvo za pravosodje se je na Varuhovo analizo in priporočila že odzvalo. Sporočili so, da se zavedajo problematike, navedene v analizi. **Strinjali so se, da so trenutne razmere pri večini objektov, ki jih uporabljajo sodišča, neustrezne in res lahko otežujejo izvrševanje pravic, ki jih imajo gibalno ovirane osebe in so povezane s postopki pred sodišči, ter da je fizična dostopnost sodišč za invalide daleč od zadovoljive**, kar je po njihovem predvsem posledica tega, do so objekti, v katerih delujejo sodišča, praviloma starejšega letnika in imajo omejena finančna sredstva za investicijska vzdrževanja stavb. Sporočili so, da se na tem področju kaže izboljšanje (s približno 360.000 evrov leta 2016 na približno 1.400.000 leta 2017, kljub temu je nekoliko skrb vzbujajoč upad za 300.000 evrov leta 2018 glede na leto 2017). **Napovedali so, da bodo v skladu s priporočili Varuha pripravili tudi pregled na področju stanja sanitarij za gibalno ovirane ter da bodo skupaj s sodišči preverili možnosti za ureditev rezerviranih parkirnih mest za gibalno ovirane; v vsakem sodnem okrožju naj bi tudi poskušali čim prej vzpostaviti vsaj eno sodišče, ki bo dejansko celovito dostopno za invalide.** Neposrednega odziva na Varuhovo priporočilo pod točko 1. iz odgovora ministrstva ni bilo mogoče razbrati – so pa sicer napovedali, da bodo svoje obveznosti za zagotovitev ustreznih dostopov do stavb pravosodnih organov in pogojev za uporabo teh prostorov izvajali tudi v prihodnje in z bolj pospešeno dinamiko, kot je bila v preteklih letih.

6.
Varuh priporoča slovenskim sodiščem, da dosledno obveščajo vabljene o pravici do enakopravnega sodelovanja v postopku ter da k obvestilu vabljenim o pravici do enakopravnega sodelovanja v postopku dodajo tudi pojasnilo o dejanski dostopnosti sodišča (dostopnost posameznih prostorov, sanitarij, možnost parkiranja).

Seveda pa nismo pozabili, da je del sodne oblasti tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije, zato smo o zagotavljanju fizične dostopnosti prostorov posebej poizvedovali tudi tam. Odzvali so se s pojasnilom, da je dostop *»brez ovir, ki bi lahko ovirale invalide pri fizičnem dostopu do Ustavnega sodišča«*, da je dostop urejen z dvigalom ter da je tudi en toaletni prostor urejen tako, da ga lahko uporabljajo invalidi. Kot so navedli, zaradi te ureditve doslej niso naleteli na težave v zvezi s fizično dostopnostjo prostorov za invalide. (1.2-6/2018)

Še nekaj izbranih ponazoritev zatrjevane diskriminacije v zvezi z invalidnostjo ...

Ker smo v prejšnjem podpoglavju že pisali o fizični dostopnosti prostorov za invalide, tu nadaljujemo z omembo zadeve, v kateri je pobudnik problematiziral tovrstno (ne) dostopnost zastopnice pacientovih pravic v Novem mestu, saj naj bi ta imela pisarno v drugem nadstropju, stavba pa nima dvigala. Pobudnik je trdil, da na to opozarja *že nekaj let, odziva pa ni*, vendar se na naše vabilo, da te svoje navedbe podpre z informacijami o tem, na katere naslove je pisal in kdaj je želel to rešiti, ni odzval, zato tu nismo posredovali. (1.2-9/2018)

Na Varuha sta se obrnila tudi zakonca iz Ljubljane, kot sta sama napisala, *gibalno prizadeta invalida*, ki naj bi bila *»močno ovirana pri vstopu in izstopu iz stanovanjskega bloka«*. Kot rešitev naj bi se pred prvo stopnico že položila betonska plošča, vendar naj bi jo nato odstranili, onadva pa sta prejela obvestilo, da bi za takšno namestitev plošče potrebovala soglasje vseh stanovalcev. Varuh skladno s 159. členom URS lahko varuje človekove pravice in temeljne svoboščine le v razmerju do državnih organov, organov lokalne skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, ne more pa posredovati pri pravnih osebah zasebnega prava ali fizičnih osebah. To velja tudi za konkreten primer, vseeno pa se ob takšni priložnosti lahko vsaj opozori na nekatere druge možnosti.

ZIMI v 9. členu prepoveduje diskriminacijo zaradi invalidnosti pri dostopnosti do uporabe objektov v javni rabi. Drugi odstavek 38. člena istega zakona določa, da se primerna prilagoditev obstoječih objektov v javni rabi zagotovi s tem, da se odpravijo grajene in komunikacijske ovire iz 9. člena, ki jih mora investitor odpraviti ob prvi rekonstrukciji objekta po uveljavitvi tega zakona, vendar najpozneje v 15 letih po uveljavitvi tega zakona. ZIMI je začel veljati decembra 2010, kar pomeni, da se rok iz 38. člena še ni iztekel. Če je bila na objektu opravljena rekonstrukcija od konca leta 2010, bi investitor torej moral opraviti primerno prilagoditev objekta. Če ni bilo tako, je treba razmisliti, ali ne bi bilo treba podati predlog za obravnavo Zagovorniku načela enakosti ali Gradbeni inšpekciji. Člen 30 ZIMI namreč določa, da se za obravnavo domnevnih kršitev prepovedi diskriminacije zaradi invalidnosti po tem zakonu v postopkih smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja uresničevanje načela enakega obravnavanja – to področje zdaj ureja ZVarD, ki v 42. členu določa, da inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb tega zakona opravljajo Zagovornik načela enakosti in pristojne inšpekcije. (1.2-11/2018)

Eden izmed preostalih pobudnikov je trdil, da so invalidi v primerjavi z upokojenci, ki *»imajo 40 let delovne dobe in dobijo 500 evrov penzije«* (gre za institut zagotovljene najnižje starostne ali invalidske pokojnine v višini 500 evrov, ki ga je uvedel ZPIZ-2C), diskriminirani. Pobudnik je navedel, da *»mnogi invalidi si nismo sami krvi da ne moremo delati, torej smo na ta način prikrajšani – diskriminirani glede povišanja pokojnine«*. Obrnil se je že na MDDSZEM, ki mu je v odziv posredovalo dopis številka 1401-47/2017-2 z dne 16. 11. 2017. Menimo, da so pojasnila v njem korektna, tudi z vidika prepovedi diskriminacije na podlagi invalidnosti. S tem v zvezi je mogoče MDDSZEM pritrditi v delu, da je različna višina pokojnine odvisna od dopolnjene pokojninske dobe, torej od tega, koliko časa je bil posameznik zavarovan in vključen v sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja (t. i. zavarovalno načelo). Pri ugotavljanju obstoja diskriminacije je po ustaljeni praksi Ustavnega sodišča Republike Slovenije med drugim treba tudi ugotoviti, ali sta dejanska položaja skupin, ki se primerjata, v bistvenem enaka (gl. npr. odločbo številka U-I-146/12-35 z dne 14. 11. 2013, točka 39). Tudi **Varuh meni, da osebe s polno pokojninsko dobo in invalidski upokojenci brez polne pokojninske dobe niso v bistveno enakih položajih**. Z vidika načela pravičnosti pa bi bilo treba, podobno kot za upokojence s polno pokojninsko dobo, tudi prejemnikom invalidske pokojnine zagotoviti ustrezno višino minimalne invalidske pokojnine, ki bi prejemnikom zagotavljala socialno varnost. (1.2-4/2018)

Obravnavali smo tudi zadevo, v kateri se je diskriminacija zaradi invalidnosti zatrjevala v zvezi z obravnavo prijav za napotitev na mednarodne misije Slovenske vojske (zavrnitev invalida III. kategorije za napotitev na mednarodno misijo na Kosovu

(čeprav se je mednarodne misije tamkaj že dvakrat udeležil in tudi pridobil pozitivno mnenje ZPIZ in MORS), menda z ustnim pojasnilom, da se invalidov *»več ne pošilja na misije, ker so se tako odločili na kadrovskem kolegiju načelnika generalštaba«*) in pri ustanavljanju skupin Slovenske vojske (oseba je bila na podlagi ukaza uvrščena v eno od začasnih skupin do 31. 3. 2018, ko pa se je pripravljal spisek pripadnikov, ki bi jim bil izdan nov ukaz, z veljavnostjo od 1. 4. 2018, pa oseba nanj ni bila več uvrščena, menda z ustnim pojasnilom, *»da se invalidov ne sme uvrstiti na seznam in da je tak ukaz prišel od višje nadrejenih«*).

ZDR-1 v 6. členu določa, da mora delodajalec kandidatu pri zaposlovanju ali delavcu med delovnim razmerjem in v zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi zagotavljati enako obravnavo ne glede na njegove osebne okoliščine, med drugim izrecno tudi enako obravnavo ne glede na invalidnost. Delodajalec mora enako obravnavo zagotavljati zlasti pri zaposlovanju, napredovanju, usposabljanju, izobraževanju, prekvalifikaciji, plačah in drugih prejemkih iz delovnega razmerja, odsotnostih z dela, delovnih razmerah, delovnem času in odpovedi pogodbe o zaposlitvi. V istem členu ZDR-1 tudi prepoveduje tako neposredno kot tudi posredno diskriminacijo in določa, da različno obravnavanje, temelječe na osebni okoliščini, ne pomeni diskriminacije, če zaradi narave dela oziroma okoliščin, v katerih se delo opravlja, določena osebna okoliščina pomeni bistven in odločilen pogoj za delo in je takšna zahteva sorazmerna ter upravičena z zakonitim ciljem. Tam ZDR-1 tudi določa pravilo o deljenem dokaznem bremenu (*»Če kandidat oziroma delavec v primeru spora navaja dejstva, ki opravičujejo domnevo, da je bila kršena prepoved diskriminacije, mora delodajalec dokazati, da v obravnavanem primeru ni kršil načela enakega obravnavanja oziroma prepovedi diskriminacije.«*), po 8. členu pa je v primeru kršitve prepovedi diskriminacije na delovnem mestu delodajalec kandidatu oziroma delavcu odškodninsko odgovoren po splošnih pravilih civilnega prava. Posameznik, ki meni, da ga delodajalec postavlja v neenak položaj, ima na voljo sodno varstvo pravic, poleg tega pa domnevno kršitev lahko prijavi Inšpektoratu Republike Slovenije za delo, saj je diskriminacija v 217. členu ZDR-1 opredeljena kot prekršek. Vse to smo pojasnili tudi pobudniku v tem primeru, saj nam na podlagi subsidiarnosti Varuhovega posredovanja kaj drugega ni preostalo, saj ni bilo videti, da bi že izkoristil katero od navedenih možnosti. (1.2-8/2018)

Enega izmed pobudnikov, kot je navedel, invalida s priznano II. stopnjo invalidnosti, je zanimalo, ali je sklep mestnega sveta Mestne občine Maribor, s katerim je ta določil *zelo specifične pogoje* za pridobitev brezplačne vozovnice za invalidne osebe v javnem mestnem avtobusnem prometu, *pravičen oziroma sploh dovoljen po zakonu*, glede na to, da velja samo za določen del populacije. ZVarD v 3. poglavju opredeljuje tudi posebne ukrepe za zagotavljanje enakosti. Posebni ukrepi so začasni ukrepi, katerih cilj je zagotoviti uresničevanje pravice do enakega obravnavanja, enake možnosti ali dejansko enakost in udeležbo na področju družbenega življenja oseb, ki so v manj ugodnem položaju zaradi določene osebne okoliščine. Posebni ukrepi se sprejmejo za preprečevanje ali odpravljanje posledic takšnega položaja oziroma so nadomestilo za manj ugoden položaj. Posebni ukrepi so zlasti spodbujevalni ukrepi, ki dajejo posebne ugodnosti ali uvajajo posebne spodbude za ukrepe v manj ugodnem položaju na nekem področju ali v nekem okolju, ter pozitivni ukrepi, ki ob enakem izpolnjevanju predpisanih meril in pogojev dajejo prednost osebam z določeno osebno okoliščino in se lahko uporabijo zlasti, kadar pri teh osebah obstaja očitno nesorazmerje v možnostih dostopa do uveljavljanja pravic, dobrin, storitev ali ugodnosti. **Zagotovitev brezplačnih vozovnic za javni promet za nekatere kategorije oseb s telesno ali duševno prizadetostjo bi tako lahko šteli tudi kot pozitiven ukrep lokalne skupnosti za spodbujanje enakega obravnavanja** po ZVarD. (1.2-9/2018)

Prejeli smo tudi *pobudo za oceno diskriminatornosti Zakona o osebni asistenci*. Ob tem je pobudnik predložil odločbo, s katero je Center za socialno delo zavrnil njegovo vlogo za komunikacijski dodatek (za katerega je zaprosil na podlagi ZOA). Razlog za zavrnitev je bil ta, da pobudnik že prejema dodatek za pomoč in postrežbo po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki je večji od komunikacijskega dodatka v obliki denarnega nadomestila. Pobudnik je priznal, da je bila odločba

izdana v skladu z zakonskimi določbami, vendar se kot gluhoslepa oseba z njimi ni mogel strinjati, češ da dodatek za pomoč in postrežbo prejema zaradi slepote, komunikacijski dodatek pa bi mu moral pripadati zaradi gluhote. **Nedvomno je gluhoslepota ena izmed težjih oblik invalidnosti, ki posamezniku močno ovira in omejuje vsakodnevno življenje. Varuh je na strani 372 Letnega poročila za leto 2017 opozoril, da je tej invalidnosti v Sloveniji namenjene premalo pozornosti. Opozorili smo, da je nujna dopolnitev seznama telesnih okvar in pri tem gluhoslepoto opredeliti kot samostojno specifično invalidnost.**

V tem primeru pa se je pobudnik zoper omenjeno odločbo Centra za socialno delo pritožil, pritožbeni postopek pa je še potekal. Skladno s 24. členom ZVarCP smo pobudnika zato lahko le opozorili, da naj na diskriminatornost predpisa dosledno opozarja v vseh postopkih s pravnimi sredstvi. V skrajnem primeru bi namreč moralo tudi sodišče, če bi pri odločanju menilo, da je relevantna zakonska ureditev protiustavna, prekiniti postopek in z zahtevo začeti postopek za presojo njegove ustavnosti. Treba je še dodati, da lahko na podlagi ZVarD oseba, ki meni, da je bila diskriminirana, vloži predlog za obravnavo pri Zagovorniku načela enakosti (33. člen), ki med drugim zagotavlja tudi *»neodvisno pomoč diskriminiranim osebam pri uveljavljanju njihovih pravic v zvezi z varstvom pred diskriminacijo v smislu svetovanja in pravne pomoči strankam v drugih upravnih in sodnih postopkih, povezanih z diskriminacijo«* (21. člen). (1.2-20/2018)

Ena izmed pobudnic pa nam je predložila odločbo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, s katero je njenemu sinu, ki je polnoletna slepa oseba z motnjo v duševnem razvoju, prenehala pravica do dodatka za pomoč in postrežbo. Poleg pojasnila o pravnih sredstvih smo pojasnili, da se bo od novega leta začel uporabljati ZSVI, ki ureja tudi denarne prejemke za osebe s statusom invalida. V njegovem 5. členu je določeno, da je ne glede na premoženjsko stanje upravičenca do nadomestila višina nadomestila enaka seštevku denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka po zakonu, ki ureja socialnovarstvene prejemke, ki velja za edino odraslo osebo v družini. O pravici do nadomestila odloči center za socialno delo. Poleg tega je v 6. členu določeno, da ima invalid, ki zaradi invalidnosti potrebuje pomoč in postrežbo druge osebe za opravljanje osnovnih življenjskih potreb, poleg pravice do nadomestila pravico do dodatka za pomoč in postrežbo, če nima pravice do dodatka za isti namen po drugih predpisih. Višina dodatka za pomoč in postrežbo je odvisna od tega, koliko pomoči druge osebe invalid potrebuje. Mnenje o potrebni pomoči druge osebe poda izvedenski organ po zakonu, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje na zaprosilo pristojnega centra za socialno delo. (1.2-21/2018)

Spraševalo se nas tudi je, zakaj so slepi razvrščeni v različne statusne skupine, čeprav je njihova invalidnost enaka. Konkretni pobudnik je problematiziral, da prejema le dodatek za pomoč in postrežbo in da mu *»ne pripada niti status invalida«*, medtem ko nekateri drugi prejemajo *»visok dodatek za pomoč in postrežbo, imajo status invalida in vse dodatke zaradi invalidnosti«*. Omenil je tudi, da slepim, ki so se rodili med vojno in kmalu po njej, *»pripada štirikrat večji dodatek za pomoč in postrežbo kot slepim, ki so se rodili kasneje«*. Vendar pa iz pobudnikovega pisanja ni bilo razvidno, na kakšni podlagi prejema dodatek za pomoč in postrežbo, ali je status že poskušal urediti na podlagi ZDVDTP in ali morda prejema nadomestilo za invalidnost ter dodatek za tujo nego in pomoč. Prav tako ni bilo razvidno, ali se je glede različnih statusnih skupin slepih za pojasnila že obrnil na MDDSZEM. Po prejemu teh pojasnil se na nas ni več obrnil. (1.2-5/2018)

Dve tovrstni pobudi sta bili povezani z RTV Slovenija. V prvi je pobudnik stališče, da je bil diskriminiran, utemeljeval s tem, da se je želel registrirati na RTV Slovenija, kjer mu je *javilo napako,* na njegovo prošnjo in pojasnilo, da je slaboviden, pa naj se nihče ne bi odzval. Podobno je tudi v drugi zadevi pobudnik v zvezi s portalom MMC RTV Slovenija kritično ugotavljal, da so *»slabovidni drugorazredni državljani«,* in prosil za registracijo računa za slabovidne osebe. V obeh primerih smo pobudnikoma sporočili, da lahko v skladu s 16. odstavkom Poklicnih meril in načel novinarske etike v programih RTV Slovenija vprašanja, pritožbe, predloge in nasvete, povezane s programi RTV Slovenija,

posameznik najprej naslovi na odgovorne urednike, v njunem primeru na odgovorno urednico Uredništva za nove medije. Kadar posameznik z odgovori odgovorne urednice ni zadovoljen, se lahko obrne na varuhinjo pravic gledalcev in poslušalcev. Po Varuhovih izkušnjah ta svoje delo opravlja dobro (gl. npr. str. 85 prejšnjega letnega poročila). (1.2-12/2018 in 1.2-17/2018)

2.1.3 Vprašanja v zvezi z zagotavljanjem enakih možnosti glede na spolno identiteto oziroma usmerjenost ostajajo kontroverzna

O spremembi oziroma pravnem priznanju spola

V Letnem poročilu za leto 2016 smo poročali[4], kako je zaradi Varuhovega posredovanja v eni izmed zadev Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport zavzelo stališče, da (že) na podlagi veljavnega pravnega okvirja **izobraževalne ustanove lahko osebam, ki po končanem izobraževanju spremenijo spol in osebno ime, izdajajo nova spričevala v izvirniku, ki vsebuje spremenjene osebne podatke**. V tokrat poročanem letu pa smo med drugim prejeli tudi dopis predsednice Združenja upravnih delavcev, ki je navedla, da *»Slovenija na področju pravne ureditve osebnega statusa zaostaja za več evropskimi državami in celo državami iz drugih delov sveta«*, eno od takih področij pa je *»poenostavitev postopka spremembe podatka o spolu v uradnih evidencah in uvedba tretjega spola oziroma možnosti, da ostane spol v uradnih evidencah neopredeljen«*. Predsednico je zanimalo, ali navedeno združenje lahko pričakuje pomoč Varuha pri predlogu za spremembo predpisov in kakšne bodo naše dejavnosti pri obravnavi te problematike. Kot je bilo mogoče razumeti, se s (sistemsko) problematiko, na katero je opozorila, ne srečuje osebno, ampak v funkciji predsednice Združenja upravnih delavcev Slovenije in članice strokovnega sveta Evropskega združenja matičark in matičarjev, njena vprašanja pa so se nanašala na izvajanje upravnih nalog, ki v skladu s 44. členom ZDU-1 spadajo v pristojnost upravnih enot – in po prvem odstavku 49. člena istega zakona dajejo upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč za izvrševanje nalog iz svoje pristojnosti posamezna ministrstva. Glede na navedeno smo zavzeli stališče, da bi se mogli v zvezi z vprašanji in težavami, ki naj bi jih imeli upravni delavci (npr. pri dodeljevanju EMŠO), najprej obrniti na pristojna ministrstva. Pomoč Varuha pa se lahko pričakuje zlasti, kadar se v konkretnih življenjskih primerih posega v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznikov oziroma kadar bi zaradi neustreznih ali pomanjkljivih usmeritev, strokovnih napotkov ali strokovne pomoči pristojnega ministrstva lahko prišlo do manj ugodne obravnave zaradi neke osebne okoliščine (npr. spolne identitete).

Da gre za zelo občutljivo področje, se pokaže že pri izrazju – nekateri npr. poudarjajo, da ne gre enačiti pravnega priznanja spola in spremembe spola (v slovenskem predpisovju se uporablja slednji pojem), ker da pri pravnem priznanju spola ne pride do nobene 'spremembe', ampak naj bi se le pravno priznalo dejstvo, ki je sicer obstajalo že prej. Kakor koli že, v Sloveniji ZMatR v 11. točki 4. člena določa, da se v matični register za državljane vpiše sprememba spola, nadalje pa postopek ureja Pravilnik o izvrševanju zakona o matičnem registru, ki v 37. členu določa, da se sprememba spola vpiše na podlagi odločbe pristojnega organa o spremembi vpisanega podatka ter da je podlaga za izdajo odločbe potrdilo pristojne zdravstvene ustanove ali zdravnika, s katerega je razvidno, da je oseba spremenila spol. Varuh je v okviru obravnave ene od zadev Ministrstvu za notranje zadeve že predlagal, da prouči možnosti za črtanje 37. člena Pravilnika o izvrševanju zakona o matičnem registru, zlasti v delu, kjer je določeno, da je podlaga za izdajo odločbe o spremembi spola *»potrdilo pristojne zdravstvene ustanove ali zdravnika, iz katerega je razvidno, da je oseba spremenila spol«*. Izpostavljena določba podzakonskega predpisa je

4 Str. 113–115.

namreč sporna predvsem z dveh vidikov: videti je neskladna s pozivi iz Resolucije 2048 Parlamentarne skupščine Sveta Evrope, ki pod točko 6.2.1 države članice poziva k sprejetju hitrega, transparentnega in dostopnega postopka za spremembo imena in registriranega spola na rojstnih listih in dokumentnih za izkazovanje istovetnosti, pod točko 6.2.2 pa k odpravi zahtev po sterilizaciji, drugi zdravstveni obravnavi ali zdravniški diagnozi duševne motnje kot pogojev za pravno priznanje spola; predvsem pa se kaže tudi za neskladno z drugim odstavkom 15. člena URS, ki določa, da je način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin mogoče predpisati le z zakonom.

V zvezi s spremembo oziroma pravnim priznanjem spola lahko pride v poštev več človekovih pravic, npr. nedotakljivost človekove telesne in duševne celovitosti, njegove zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen URS) ter pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP). Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) je že[5] zavzelo stališče, da spolna identiteta ali identifikacija, osebna imena, spolna usmerjenost in spolno življenje spadajo v osebno sfero, ki je varovana v okviru 8. člena EKČP[6], da se pravica do spoštovanja zasebnega življenja iz 8. člena EKČP v polni meri uporablja tudi za spolno identiteto, ki je sestavni del identitete posameznika[7], ter da je pravica do spolne identitete in osebnega razvoja bistveni vidik pravice do spoštovanja zasebnega življenja[8].

Skladno z drugim odstavkom 15. člena URS bi se način uresničevanja pravice do spolne identitete kot ključnega vidika osebnostnih pravic lahko predpisovalo na ravni zakona, in ne podzakonskega akta – v konkretnem primeru torej Pravilnika o izvrševanju zakona o matičnem registru. Na nekoliko bolj abstraktni ravni pa je ta vidik kritično povezan tudi[9] z **ustavnim načelom demokratičnosti (1. člen)**, saj izvršilna oblast lahko pravno deluje samo na vsebinski podlagi in v okviru zakona in ne na podlagi lastnih predpisov; z **ustavnim načelom pravne države (2. člen)**, po katerem naj bi se pravna razmerja med državo in državljani urejalo z zakoni, ker se z njimi ne določata samo okvir in podlaga upravnopravnega delovanja izvršilne oblasti, temveč postaja to delovanje za državljane znano, pregledno in tudi predvidljivo, to pa povečuje pravno varnost; z **ustavnim načelom delitve oblasti (3. člen)** z vidika razmejevanja pristojnosti med zakonodajno in izvršilno oblastjo; ter z **ustavnim načelom varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin (prvi odstavek 5. člena)**, saj *»jih v skladu z načelom demokratičnosti in z načelom pravne države lahko omejuje samo zakonodajalec, kadar in kolikor mu to dopušča Ustava, ne pa izvršilna oblast. Hkrati je to načelo pomembno tudi za učinkovito varstvo posameznikovih pravic in pravnih interesov, vključno z učinkovitim nadzorom ustavnosti in zakonitosti posamičnih upravnih aktov«*.

Ministrstvo za notranje zadeve se je Varuhu že odzvalo in se pri tem tudi strinjalo[10], da je *»formalno ustrezna pravna podlaga za ureditev načina izvrševanja pravice do spolne identitete lahko le zakon«*, vendar pa kljub temu vztraja na ureditvi, ki ni skladna z drugim odstavkom 15. člena URS. Menijo, da je vpis spremembe spola v matični register *»lahko le posledica izpeljave ločenega, pravno definiranega postopka pravnega priznavanja spola, ki pa zadeva vsa področja družbenega življenja, zato ga je potrebno reševati v okviru zakonske materije tako na sistemski ravni kot horizontalno, kar je Ministrstvo za notranje zadeve tudi že večkrat izpostavilo. Pri tem je sprememba Pravilnika zgolj logična posledica sprejetja zakona, ki bi celovito uredil to vprašanje, Ministrstvo za notranje zadeve pa glede na vsebino področja, ki bi ga zakon urejal, ne more biti njegov nosilec.«*

5 Konkretno v sodbi zadeve A. P., Garçon in Nicot proti Franciji (pritožbe št. 79885/12, 52471/13 in 52596/13) z dne 6. 4. 2017.

6 Točka 92.

7 Točka 95.

8 Točka 123.

9 Gl. točko 18 zdaj že skoraj četrt stoletja stare odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadevi številka U-I-73/94.

10 Dopis številka 211-163/2016/20 z dne 22. 6. 2018.

Varuh je tudi že opozoril isto ministrstvo, da je prelaganje odgovornosti za sprejem ustrezne pravne podlage na druga ministrstva nesprejemljivo, ko pa je vzrok ustavno nedopustnega stanja posledica prav Pravilnik o izvrševanju zakona o matičnem registru, ki ga je sprejelo to, in ne katero drugo ministrstvo, vendar jih tudi to ni prepričalo. Še več, na podlagi sicer razpoložljive dokumentacije je bilo celo razvidno, da se niti Ministrstvo za notranje zadeve niti Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ne vidita kot tisto ministrstvo, ki naj bi pripravilo omenjeni podzakonski predpis – v odgovoru na poslansko vprašanje z dne 12. 12. 2016[11] je npr. takratna ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti med drugim navedla, da je postopek pravnega priznanja spola v pristojnosti Ministrstva za notranje zadeve, v pisnem odgovoru ministrice za notranje zadeve na ustno poslansko vprašanje v zvezi s priznanjem spola[12] pa je napisano, da je *vprašanje priznanja spola* v pristojnosti Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (in v oklepaju je navedeno še Ministrstvo za zdravje).

Skratka, videti je, da gre za **še en primer že (pre)večkrat videnega, in sicer da država problema sicer ne zanika oziroma ga odkrito prizna(va), vendar ga nato ne skuša dejansko tudi rešiti – in videti je, da tovrstne volje rado zmanjka predvsem, ko bi moralo priti do 'medresorskega sodelovanja' v takšni ali drugačni obliki**. V tej smeri naj spomnimo, da je Varuh npr. že poročal, da *»postopek 'medresorskega usklajevanja' v praksi pogosto pomeni nepotrebno zavlačevanje ali celo blokado postopka sprejemanja odločitev«*[13] in da *»ugotavlja kot splošen problem delovanja javne uprave njeno omejenost na delovno področje, ki je določena z zakonom, v praksi pa zelo priročen izgovor za izogibanje odgovornosti«*[14], sicer pa je tudi že predlagal Vladi Republike Slovenije, da *»naj zagotovi učinkovito medresorsko sodelovanje in usklajevanje pri pripravi in uveljavljanju zakonodaje in podzakonskih aktov ter drugih sistemskih ukrepov za odpravo kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin«*[15], ji priporočil, da *»naj koordinacijo dela in odgovornost za usklajevanje mnenj ministrstev do skupnega odprtega vprašanja naloži odgovorni osebi iz kabineta predsednika vlade, ki bo osebno odgovorna za postopek, ne za rezultat medresorskega usklajevanja«*[16] *in izpostavil, da »bi moral nadzor nad usklajevanjem dela vseh medresorskih skupin na vseh področjih prevzeti kabinet predsednika vlade in te bi morale sproti obveščati vlado o postopkih, rešitvah in ovirah pri delu«*[17]. Ponoviti je treba tudi, da *»bi bilo neprimerno in nezdružljivo z Varuhovimi nalogami, da bi prevzeli odgovornost za medresorsko usklajevanje nekaterih odprtih vprašanj, ki zadevajo delovno področje več državnih organov. Takšna vprašanja mora rešiti vlada v okviru svoje odgovornosti, če jih niso sposobna rešiti posamezna ministrstva«*[18].

Ker je Pravilnik o izvrševanju zakona o matičnem registru z zgoraj izpostavljeno neustavno določbo v pristojnosti Ministrstva za notranje zadeve, mu je Varuh prav tako že predlagal, da z ministrstvom, za katero sámo meni, da bi moralo biti pristojno, najprej poskuša poiskati soglasje o tem, katero ministrstvo je dolžno voditi nalogo priprave predpisa, ki bo urejal področje spremembe spola - za primer, da takšno soglasje ne bi bilo doseženo, pa tudi, da naj Ministrstvo za notranje zadeve na Vlado Republike Slovenije naslovi predlog, da naj odloči o tem spornem vprašanju. Vendar pa naslovno ministrstvo ni sledilo niti temu našemu predlogu, pojasnjujoč pri tem[19], da *»doslej še ni bilo odločeno, katero ministrstvo naj bi vodilo nalogo priprave predpisa, ki bi urejal vprašanje pravnega priznanja spola«*, da *»v zvezi z navedenim tudi ne more[j]o prevzeti koordinativne vloge med različnimi resorji«*, ter da so še vedno na stališču *»da je vprašanje spremembe spola, glede na*

11 Št. seje: 25.

12 Št. 001-366/2016/5 (11-10) z dne 20. 1. 2017.

13 Letno poročilo za leto 2015, str. 21.

14 Letno poročilo za leto 2013, str. 314.

15 Letno poročilo za leto 2017, str. 22.

16 Letno poročilo za leto 2013, str. 314.

17 Letno poročilo za leto 2015, str. 21.

18 Letno poročilo za leto 2013, str. 314.

19 Dopis številka 211-163/2016/24 (1322-01) z dne 9. 11. 2018.

8.
Varuh predsedniku Vlade RS priporoča, da odloči, ali gre glede priprave predloga zakona, ki bo ustrezno urejal spremembo spola oziroma pravno priznanje spola, za projekt Vlade RS, za vodenje izvajanja katerega bi šlo skladno s 63. členom ZDU-1 pooblastiti katerega izmed ministrov

svojo vsebino, v pretežni pristojnosti Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter podredno Ministrstva za zdravje.«

Možnosti, ki jih ministrstvom ponuja oziroma zapoveduje izkoristiti ZDU-1 v poglavju VI. RAZMERJA MINISTRSTEV, so torej tudi v tem primeru ostale le mrtva črka na papirju (gl. npr. 60., 61., 62. in 58. člen). Še novembra 2018 nam je sicer uspelo pisati tudi Vladi Republike Slovenije in ji pri tem predlagati, da v skladu z drugim odstavkom 62. člena ZDU-1 odloči o spornem vprašanju ter pristojnemu ministrstvu določi konkreten rok za pripravo predloga predpisa – vendar pa do konca leta 2018 in priprave pričujočega zapisa Varuh ni prejel tozadevnega odziva. (1.3-6/2018) Zato ob tej priložnosti naslavljamo priporočilo na štiri različne naslovnike.

O homoseksualnosti kot specifičnem dejavniku na področju zdravstva

Varuh se je od svoje ustanovitve že nekajkrat ukvarjal s homoseksualnostjo kot specifičnim dejavnikom na področju zdravstva. Obravnavali smo npr. že zatrjevano diskriminacijo homoseksualcev pri zobozdravnikih zaradi tamkajšnje uporabe spornega vprašalnika z vprašanjem o morebitni izpostavljenosti virusu HIV[20], ali pa vključevanje (ne)registriranih istospolnih partnerjev v obvezno zdravstveno zavarovanje[21]. Že v Letnem poročilu za leto 2014[22] smo omenili, da se je znova pojavilo vprašanje problematike krvodajalstva istospolnih, za leto 2018 pa lahko podrobneje predstavimo, kako smo obravnavali **vprašanje trajne prepovedi darovanja krvi za moške, ki so imeli spolne odnose z drugimi moškimi**. Pisal nam je namreč pobudnik, ki je problematiziral stališče Zavoda Republike Slovenije za transfuzijsko medicino, da moški, ki so imeli spolne odnose z drugimi moškimi, ne smejo darovati krvi. Pobudnik je ob tem tudi izpostavil, da razume, da stroka želi zmanjšati tveganje z okužbo virusa HIV, vendar pa se ni strinjal s tem, da se vse homoseksualne osebe obravnava kot promiskuitetne, in se zavzel za bolj sorazmerne prepovedi, npr. da homoseksualci lahko darujejo kri, če so imeli zadnji spolni odnos pred enim letom ali če živijo v monogamni partnerski zvezi.

Področje darovanja ureja ZPKrv-1. Pomembno načelo tega zakona je varna transfuzija krvi in s tem povezana pravica pacienta, da prejme varno kri (drugi odstavek 2. člena). Navedeni zakon nadalje v 21. členu (v poglavju *»Določbe o kakovosti in varnosti krvi in komponent krvi«*) določa, kdo so primerni krvodajalci, in da *»zdravnik ne sme dovoliti odvzema krvi, če za osebo, ki želi dati kri, po merilih medicinske stroke ugotovi, da jo je treba začasno ali trajno odkloniti«*. V 22. členu ZPKrv-1 je določeno, da je treba pred dajanjem krvi ali komponent krvi *»pregledati krvodajalca in izpolniti vprašalnik o njegovi primernosti«*, ter še, da je strokovno usposobljen zdravstveni delavec *»odgovoren za dajanje informacij krvodajalcem in zbiranje tistih njihovih informacij, ki so potrebne za presojo njihove primernosti za dajanje krvi in mora na tej podlagi presoditi, ali so primerni«*, v 39. členu pa je določena tudi globa za zdravnika, ki odvzame kri osebi, za katero se ugotovi, da jo je kot krvodajalca treba odkloniti.

Strokovno medicinske pogoje ter načine in postopke ugotavljanja primernosti krvodajalcev za odvzem krvi ter vsebino in obseg informacij, ki jih mora transfuzijski zavod ali transfuzijski center zagotoviti prihodnjim krvodajalcem, ter obseg informacij, ki se od krvodajalcev zahtevajo pred odvzemom krvi, določa Pravilnik o strokovno medicinskih pogojih za odvzem krvi[23]. Ta med drugim določa merila glede primernosti krvodajalcev za dajanje krvi. Skladno z njegovim 16. členom je treba pri izbiri krvodajalcev upoštevati merila glede primernosti za dajanje krvi zato, da se zaščiti zdravje prejemnika pred prenosom bolezni ali drugimi škodljivimi učinki transfuzije krvi in krvnih pripravkov ter zaščiti zdravje krvodajalca pred možnimi škodljivimi učinki odvzema krvi. V 17. členu je določeno, da se merila glede primernosti krvodajalcev za dajanje krvi nanašajo na podatke, pridobljene

20 Gl. Letno poročilo za leto 2004, str. 179-180.

21 Gl. Letno poročilo za leto 2014, str. 69–70 in 303.

22 Str. 355.

23 Uradni list RS, št. 91/15.

z zdravstveno anamnezo ter pregledom krvodajalcev, in se lahko spreminjajo v odvisnosti strokovnih dognanj.

Po 8. členu je treba pri izbiri krvodajalca pridobiti osebne podatke krvodajalca za njegovo identifikacijo, izpolnjen in podpisan vprašalnik z zdravstveno anamnezo in podpisano soglasje za odvzem krvi z izjavo o predhodni poučenosti o dejstvih, ki so povezana z dajanjem krvi. V 10. členu je določeno, da mora za pridobivanje anamneze o sedanjem splošnem zdravstvenem stanju in preteklih boleznih krvodajalec izpolniti vprašalnik, v 11. členu pa, da se za pridobivanje informacij o krvodajalcih uporabljajo splošni in posebni vprašalniki (splošni vprašalnik se uporablja za pridobivanje informacij od večkratnih krvodajalcev o splošnem počutju ter sedanjem in preteklem zdravstvenem stanju; tveganju za okužbo z virusi HIV/HBV/HCV; tveganju za prenos Creutzfeldt-Jakobove bolezni; tveganju za okužbo zaradi potovanja v tujino; tveganju za okužbo zaradi tveganega načina življenja; posebni vprašalnik pa vsebuje še dodatna vprašanja za pridobivanje informacij od krvodajalcev, ki prvič dajejo kri oziroma dajejo krvne komponente z aferezo).

Priloga št. 2 k navedenemu pravilniku so Merila sprejemljivosti za krvodajalce polne krvi in komponent krvi. V točki B 1 teh meril je pod kategorijo *Merila za trajni odklon krvodajalcev alogenske krvi in komponent krvi* med drugim navedeno spolno vedenje oseb, *»ki so zaradi svojega spolnega vedenja izpostavljene večjemu tveganju obolevanja za hudimi nalezljivimi boleznimi, ki se lahko prenašajo s krvjo«*.

Ureditev tega področja dodatno osvetli okoliščina, da ZPKrv-1 in Pravilnik o strokovno medicinskih pogojih za odvzem krvi temeljita na Direktivi Komisije 2004/33/ES z dne 22. marca 2004 o izvajanju Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/98/ES glede nekaterih tehničnih zahtev za kri in komponente krvi, kar med drugim pomeni, da se lahko govori o izvajanju prava Evropske unije[24].

Države članice Evropske unije so pri prenosu zgoraj navedene direktive v svoj notranji pravni red ubrale različne pristope. Iz sklepnih predlogov generalnega pravobranilca v zadevi C-528/13 z dne 17. 7. 2014 je tako npr. razvidno, da *»Španija in Italija določata le začasno odklonitev v primeru osebe z več partnerji ali spremembe partnerja ne glede naravo zadevnega odnosa […]; Slovaška […] ter nazadnje Finska in Združeno kraljestvo pa so se odločili, da zahtevajo 12-mesečno vzdržnost pri moških, ki so izjavili, da so imeli spolni odnos z drugim moškim«* (Združeno kraljestvo je navedeno 12-mesečno vzdržnost potem tudi že skrajšalo na 3 mesece[25]). V navedeni zadevi je Sodišče Evropske unije odločalo o skladnosti francoske ureditve s pravom Evropske unije, po kateri so nacionalne oblasti nekemu moškemu zavrnile dajanje krvi, ker je imel spolni odnos z drugim moškim (takrat veljavna ureditev je izrecno določala, da obstaja stalna kontraindikacija za dajanje krvi, če je oseba *»moški, ki je imel spolne odnose z moškim«*) in v svoji sodbi zaključilo, da **takšna ureditev ni nujno neskladna s pravom Evropske unije**. Kot je zapisalo, merilo za trajno odklonitev dajanja krvi iz določbe Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/98/ES glede nekaterih tehničnih zahtev za kri in komponente krvi, ki se nanaša na spolno vedenje, *»zajema primer, v katerem država članica glede na razmere v tej državi določi stalno kontraindikacijo za dajanje krvi za moške, ki so imeli spolne odnose z moškimi, če se ob upoštevanju trenutnih medicinskih, znanstvenih in epidemioloških spoznanj in podatkov ugotovi, da so te osebe zaradi takšnega spolnega vedenja izpostavljene večjemu tveganju obolevanja za hudimi nalezljivimi boleznimi, ki se lahko prenašajo s krvjo, in da ob spoštovanju načela sorazmernosti ne obstajajo učinkoviti postopki odkrivanja teh nalezljivih bolezni, ali če takih postopkov ni, načini za zagotovitev visoke ravni varovanja zdravja prejemnikov, ki so manj omejujoči kot taka kontraindikacija. Naloga nacionalnega sodišča je, da presodi, ali so ti pogoji v zadevni državi članici izpolnjeni.«*

Temeljni namen ureditve preskrbe s krvjo je zagotavljanje visoke ravni varovanja zdravja prejemnikov ter s tem povezano vprašanje izbire oseb, ki so primerne za

24 Gl. točko 47 sodbe Sodišča Evropske unije št. C-528/13 z dne 29. 4. 2015.

25 Gl. npr. BBC News: Blood donation rules relaxed for gay men and sex workers (23. 7. 2017), 31. 12. 2019 še dostopno na http://www.bbc.com/news/health-40669950.

krvodajalstvo, kar je torej predvsem strokovno vprašanje. Iz predpisov, ki veljajo v Sloveniji, pa po mnenju Varuha tudi ne izhaja, da bi bili moški, ki so imeli spolne odnose z drugimi moškimi, vnaprej in trajno izključeni iz nabora darovalcev krvi.

Vendar smo lahko na spletišču Zavoda Republike Slovenije za transfuzijsko medicino zasledili, *da »moški, ki so imeli spolne odnose z drugimi moškimi«*, ne smejo darovati krvi. S tem v zvezi je bilo objavljeno[26] tudi naslednje pojasnilo: *»Stališče transfuzijske stroke je, da nikoli ne smejo dati krvi moški, ki so imeli spolne odnose z drugimi moškimi«*; ter tudi, da to stališče *»temelji na v Evropski skupnosti sprejetem merilu, ki določa, da se za dajanje krvi trajno odklonijo osebe, ki so zaradi svojega spolnega vedenja izpostavljene večjemu tveganju obolevanja za hudimi nalezljivimi boleznimi, ki se prenašajo s krvjo«*. V zvezi s tem stališčem je treba v prvi vrsti ponoviti, da **v Evropski uniji glede odklonitve moških, ki so imeli spolne odnose z moškimi, od darovanja krvi ni enotnega merila, ampak države članice različno urejajo to področje, pri čemer so ukrepi za zaščito pravice prejemnikov krvi glede zaščite njihovega zdravja bolj ali manj invazivni**.

Med manj invazivnimi so ukrepi Španije in Italije, kjer v zvezi s tveganim spolnim vedenjem velja le začasna omejitev, pa še ta je določena nevtralno do spola in spolne usmerjenosti. Med bolj invazivne bi lahko šteli (nekdanjo) francosko ureditev, ki trajno prepoveduje darovanje krvi, če je oseba *»moški, ki je imel spolne odnose z moškim«*. Sicer pa iz sodbe Sodišče Evropske unije v zadevi C-528/13 tudi izhaja[27], da **odklonitev darovanja krvi za moškega, ki je imel spolni odnos z moškim, lahko pomeni diskriminacijo na podlagi spolne usmerjenosti v smislu prvega odstavka 21. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah**, v točki 52 pa je tudi izrecno navedeno, da *mora biti »kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina, predpisano z zakonom in mora spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. Poleg tega so v skladu s to določbo ob upoštevanju načela sorazmernosti omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.«*

V primeru slovenske ureditve omejevanje uresničevanja pravic (to je trajna odklonitev moškega, ki je imel spolni odnos z drugim moškim, od darovanja krvi) ni utemeljeno na zakonu, ampak omejevanje izhaja le iz »stališča transfuzijske stroke«.

V primeru slovenske ureditve omejevanje uresničevanja pravic (to je trajna odklonitev moškega, ki je imel spolni odnos z drugim moškim, od darovanja krvi) ni utemeljeno na zakonu, ampak omejevanje izhaja le iz *»stališča transfuzijske stroke«*. Pri tem gre posebej poudariti bistveno razliko med slovensko ureditvijo in (zdaj že nekdanjo!) francosko ureditvijo, ki jo je presojalo Sodišče Evropske unije v zadevi C-528/13: v Sloveniji prepoved dajanja krvi za moške, ki so imeli spolne odnose z moškimi, temelji na stališču transfuzijske stroke, in ne na pravnem predpisu, na drugi strani pa je (zdaj že nekdanja) prepoved v Franciji izhajala iz priloge k odloku o določitvi meril za izbor krvodajalcev z dne 12. 1. 2009 in je zanjo sodišče ugotovilo, da ni sporno, da je prepoved določena z zakonom v smislu prvega odstavka 52. člena Listine[28]. Iz odziva na Varuhovo vprašanje, ali se je Zavod za transfuzijsko medicino, glede na to, da predpisi ne določajo prepovedi darovanja krvi za moške, ki so imeli spolne odnose z drugimi moškimi, takšno prepoved pa določa sam zavod, sklicujoč se na mnenje transfuzijske stroke, morebiti s predlogi za njihovo spremembo že kaj obračal na Ministrstvo za zdravje, ni razvidno, da bi tam to že storili.

Poudariti je treba tudi, da je Sodišče EU v sodbi št. C-528/13 natančno opredelilo, pod kakšnimi pogoji bi bila (na zakonu temelječa) trajna odklonitev moškega, ki je imel spolni odnos z drugim moškim, od darovanja krvi, skladna s prepovedjo diskriminacije: *»če se ob upoštevanju trenutnih medicinskih, znanstvenih in epidemioloških spoznanj in podatkov ugotovi, da so te osebe zaradi takšnega spolnega vedenja izpostavljene večjemu tveganju obolevanja za hudimi nalezljivimi boleznimi, ki se lahko prenašajo s krvjo, in da ob spoštovanju načela sorazmernosti ne obstajajo učinkoviti postopki odkrivanja teh nalezljivih bolezni, ali če takih postopkov ni«*.

26 http://www.ztm.si/pojasnilo/

27 Točka 50.

28 Gl. točko 53 sodbe.

Tudi glede tega vidika je Varuh na Zavod za transfuzijsko medicino naslovil vprašanje, ali morda ugotavljajo, da so trenutno podana nova medicinska, znanstvena in epidemiološka spoznanja o tveganju obolevanja za hudimi nalezljivimi boleznimi, ki se lahko prenašajo s krvjo, moških, ki so imeli spolne odnose z moškimi, in da obstajajo novi učinkoviti postopki odkrivanja teh nalezljivih bolezni, ki kažejo na to, da bi transfuzijska stroka lahko spremenila svoje stališče o tem, da nikoli ne smejo dati krvi moški, ki so imeli spolne odnose z drugimi moškimi, zlasti v smeri ureditve prepovedi, ki je nevtralna glede na spol in spolno usmerjenost. Iz njihovega odgovora izhaja, da so spremembo meril in medicinskega vprašalnika, ki je standardizirana oblika preverjanja ustreznosti krvodajalca, nazadnje revidirali leta 2016.

Medicinska, znanstvena in epidemiološka spoznanja utemeljujejo na poročilu Nacionalnega inštituta za javno zdravje *Epidemiološko spremljanje nalezljivih bolezni v Sloveniji 2016*, iz katerega izhaja, da je bil v obdobju 2007–2016 v vsakem letu največji delež novih diagnoz okužbe s HIV med moškimi, ki imajo spolne odnose z moškimi. Leta 2016 je bilo med 54 primeri novih diagnoz okužbe s HIV med moškimi 46 takih, ki so se okužili s spolnimi odnosi z drugimi moškimi, kar je 19 več kot leta 2015. Ti podatki naj bi bili strokovna osnova za ohranitev merila trajnega odklona za moške, ki so imeli spolne odnose z moškimi.

Zavod za transfuzijsko medicino je Varuhu v odzivu navedel še, da »*uvajanje sprememb pri merilih za izbor krvodajalca na področju tveganega spolnega vedenja v Evropi in svetu nakazuje, da bo potrebno na novo opredeliti tvegano spolno vedenje in tveganja za prenos bolezni s krvjo*«. Zaradi spremljanja sprememb v tujini naj bi navedeni zavod načrtoval, da s pomočjo drugih medicinskih strok (infektologi, epidemiologi) posodobi strokovna merila za izbor krvodajalcev, kar vključuje tudi vnovično opredelitev tveganega spolnega vedenja. Pri tem naj bi se nagibali, podobno kot v drugih državah, k poglobljeni dodatni anamnezi, s pomočjo katere bodo odklonili le posameznike s tveganim spolnim vedenjem za prenos bolezni s transfuzijo krvi bolniku.

Kaže, da je trenutna praksa Zavoda za transfuzijsko medicino, ki trajno odklanja moške, ki so imeli spolne odnose z moškimi, diskriminatorna, saj za takšno omejitev ni podana ustrezna pravna podlaga. Varuh se je zato nadalje obrnil še na Ministrstvo za zdravje, s predlogom, da upoštevaje izpeljavo načela sorazmernosti iz sodbe Sodišča Evropske unije številka C-528/13 in v sodelovanju z medicinsko stroko preučijo potrebo za trajno prepoved darovanja krvi moškim, ki so imeli spolne odnose z moškimi – in če bi ministrstvo na podlagi tega ugotovilo, da so za takšno prepoved še vedno podani razlogi, da naj predlagajo ustrezno spremembo pravnih podlag, vse z namenom, da se zadosti zahtevi iz prvega odstavka 52. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki določa, da mora biti kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svobočin, ki jih priznava Listina, predpisano z zakonom. Naslovno ministrstvo nas je v mesecu juliju poročanega leta seznanilo, da je glede opisane problematike zaprosilo za mnenje razširjeni strokovni kolegij za transfuzijsko medicino ter še, da nas bo z odgovori seznanilo, ko jih prejme.

Tri mesece pozneje smo na naše vnovično poizvedovanje od ministrstva prejeli odgovor, da je razširjenemu strokovnemu kolegiju za transfuzijsko medicino potekel mandat in da postopek imenovanja še poteka. Na zadnje poizvedovanje pri ministrstvu pa je Varuh decembra prejel odgovor, da je bil strokovni kolegij za transfuzijsko medicino imenovan 6. 11. 2018, vendar še ni začel delovati. Pojasnili so še, da se mora v skladu s pravilnikom sestati najpozneje v dveh mesecih od imenovanja ter da bo v obravnavo za prvo sejo prejel tudi tu predstavljeno mnenje Varuha. (1.3-4/2018)

9.
Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da odloči, ali za trajno prepoved darovanja krvi moškim, ki so imeli spolne odnose z moškimi, obstajajo ustrezne pravne podlage.

O nekaj ustavnopravnih in konvencijskih vidikih zakonodaje, ki ureja življenjske skupnosti dveh žensk ali dveh moških

Kot smo zapisali že v letnem poročilu za leto 2016[29], je Državni zbor Republike Slovenije s sprejetjem ZPZ (sprejet 21. 4. 2016, velja od 24. 5. 2016, uporabljati pa se je začel 24. 2. 2017) pripomogel k prelomnim premikom v izenačevanju pravic istospolno usmerjenih parov, saj so se s to novo ureditvijo pravice istospolnih parov v pretežnem delu izenačile s pravicami raznospolnih parov – a kljub sprejetju ZPZ nekatera vprašanja ostajajo odprta, npr. pravna ureditev skupnih posvojitev istospolnih parov in njihovih možnosti za oploditev z biomedicinsko pomočjo. Tudi glede tega je bil Varuh do zdaj že deležen pričakovanj do prispevka k spremembam stanja (že le nekaj dni po tem, ko se je začel uporabljati ZPZ, smo npr. prejeli pobudo z vprašanjem, ali namerava Varuh vložiti zahtevo za presojo ustavnosti določb, *»ki partnerjema v sklenjeni ali nesklenjeni partnerski zvezi prepovedujejo posvojitve«*).

V okviru obravnave zadevne problematike smo se odločili najprej obrniti na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZEM), ki je v skladu z 28. členom ZDU-1 med drugim pristojno za opravljanje nalog na področju enakih možnosti, družine in socialnih zadev, ter pri tem izpostavili, kar ponavljamo sedaj tudi tule. **Partnerska zveza in nesklenjena partnerska zveza sta na podlagi drugega odstavka 2. člena ZPZ oziroma drugega odstavka 3. člena istega zakona na vseh pravnih področjih v pravnih posledicah izenačeni z zakonsko zvezo oziroma zunajzakonsko skupnostjo, razen pri skupni posvojitvi otrok in pri postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo.** Ustavno sodišče Republike Slovenije je že navedlo[30], da je registrirana partnerska skupnost *»razmerje, ki je po vsebini podobno zakonski zvezi ali zunajzakonski skupnosti«*; v odločbi[31], ki se je nanašala na uresničevanje človekove pravice do (zakonitega) dedovanja (po umrlem partnerju), pa je udi navedene, da je položaj partnerjev stabilne dejanske istospolne partnerske skupnosti *»v bistvenih dejanskih podlagah primerljiv s položajem zunajzakonskih partnerjev«*.

V zgoraj navedeni odločbi iz leta 2009 je v 12. točki prav tako zapisano, da *»o diskriminacijski obravnavi govorimo takrat, kadar država (na podlagi osebnih okoliščin) različno obravnava posameznike v enakih situacijah«*, v 13. točki pa še: *»Glede na vse te, v bistvenem enake dejanske in pravne podlage življenjskih skupnosti – tako registrirane istospolne skupnosti kot skupnosti med žensko in moškim, se pokaže, da razlikovanje v ureditvi dedovanja ne temelji na neki stvarni, neosebni razlikovalni okoliščini, temveč na spolni usmerjenosti. Spolna usmerjenost pa je, čeprav ni izrecno navedena, nedvomno ena izmed osebnih okoliščin iz prvega odstavka 14. člena Ustave. Gre namreč za osebno lastnost, ki pomembno opredeljuje posameznika, vpliva na njegovo življenje in ga tako kot okoliščine, kot so npr. rasa, spol, rojstvo, spremlja vse življenje. Spolno usmerjenost kot okoliščino, na podlagi katere je razlikovanje prepovedano, pojmuje tudi ESČP, čeprav ni med izrecno naštetimi okoliščinami v 14. členu EKČP.«*

Iz navedenega izhaja, da različna obravnava posameznikov na podlagi spolne usmerjenosti posega v pravico posameznikov do nediskriminacijskega obravnavanja (prvi odstavek 14. člena URS), poseg v človekove pravice pa je ustavno dopusten samo, če temelji na ustavno dopustnem, tj. stvarno upravičenem, cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave) in je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti kot enim izmed načel pravne države (2. člen URS), kar se v ustavnosodni praksi ocenjuje na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti (trije vidiki posega, tj. presoja nujnosti, primernosti in sorazmernosti posega v ožjem pomenu, če se pred tem že ugotovi, da omejitev sploh temelji na ustavno dopustnem cilju). **Zastavlja se torej vprašanje o ustavno dopustnih razlogih, ki bi utemeljevali razlikovanje, izhajajoče iz tretjega odstavka 2. člena in četrtega odstavka 3. člena ZPZ (po katerih dveh partnerja ne moreta skupaj posvojiti otroka in nista upravičena do postopkov oploditve**

29 Str. 115–116.

30 Odločba številka U-I-425/06-10 z dne 2. 7. 2009.

31 Številka U I-212/10 z dne 14. 3. 2013.

z biomedicinsko pomočjo), s tem pa nadalje seveda tudi vprašanje morebitne diskriminacije na podlagi spolne usmerjenosti.

Na Varuhovo vprašanje, ali morda že pripravljajo kakšne z navedenim povezane zakonske spremembe, se je MDDSZEM odzvalo[32] s pojasnilom, *»da je bilo v zadnjih dveh letih v Republiki Sloveniji storjenih kar nekaj premikov v pravni ureditvi položaja istospolnih partnerskih skupnosti kot tudi pri ureditvi posvojitev otroka kot oblike posebnega varstva otrok. Tako je bil v letu 2016 sprejet /ZPZ/, ki je partnersko zvezo in nesklenjeno partnersko zvezo v pravnih posledicah na vseh pravnih področjih izenačil z zakonsko in zunajzakonsko zvezo, kot sta urejeni v zakonu, ki ureja družinska razmerja. Poleg tega je bil v letošnjem letu sprejet Družinski zakonik (Uradni list RS, št. 15/17, v nadaljevanju: DZ), ki v pomembnem delu ureja pogoje za posvojitev otroka. Tako je izrecno določana možnost skupne posvojitve tudi zunajzakonskih partnerjev, ureja možnost enostranske posvojitve, vključno s pravnimi posledicami tovrstne posvojitve in natančneje ureja postopek posvojitve. Glede na to, da se bo DZ začel uporabljati aprila 2019, bo v tem in prihajajočem letu na področju urejanja družinskih razmerij večina dela namenjena implementaciji določb DZ«.* Posebej vezano na morebitne spremembe zakonske ureditve glede položaja istospolnih partnerskih skupnosti, pa je ministrstvo zaključilo, da v tem času niso predvidene in da tudi niso vključene v program dela vlade.

Upoštevajoč, da skladno s prvim odstavkom 43. člena ZVarCP, Varuh poroča državnemu zboru z rednimi poročili o svojem delu in ugotovitvah o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti v Republiki Sloveniji, **želimo ob tej priložnosti posebej poudariti, da se prvi stavek tretjega odstavka 2. člena (ki se glasi: *»Partnerja partnerske zveze ne moreta skupaj posvojiti otroka.«*) in prvi stavek četrtega odstavka 3. člena (ki se glasi: *»Partnerja nesklenjene partnerske zveze ne moreta skupaj posvojiti otroka.«*) ZPZ kažeta za ustavno sporna**. Za to ugotovitev ponujamo naslednjo argumentacijo.

Iz zakonodajnega gradiva je razvidno[33], kaj je zakonodajalca vodilo k sprejemu določbe tretjega odstavka 2. člena in četrtega odstavka 3. člena ZPZ. Bistveno izhodišče zakonodajalca pri sprejemanju ZPZ je bil sicer poskus uveljavitve enakopravnosti istospolnih partnerjev, vendar pa je bil pri tem vezan na rezultat referenduma z dne 20. 12. 2015, na katerem so volivci glasovali proti uveljavitvi ZZZDR-D. Zakonodajalec je bil zaradi določbe 25. člena ZRLI, ki določa, da državni zbor eno leto po razglasitvi odločitve na referendumu ne sme sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev, v trenutku priprave predpisa vezan na rezultat naknadnega zakonodajnega referenduma, na katerem so volivci glasovali proti uveljavitvi ZZZDR-D. Predlagatelj ZPZ je zapisal še: *»Slednje* [izid referenduma, op. Varuh] *pa Državnemu zboru ne preprečuje, da bi poskušal uveljaviti enakopravnost istospolnih partnerjev na področjih, ki jim nasprotniki na referendumu niso oporekali.«*

V času sprejemanja predloga ZPZ se je v državnem zboru izoblikoval politični konsenz, da so volivci z zavrnitvijo ZZZDR-D na referendumu izrazili nasprotovanje ureditvi, ki bi izenačila položaj istospolnih partnerjev pri poimenovanju njihove zveze (zakonska zveza), pri skupnih posvojitvah ter pri oploditvi z biomedicinsko pomočjo.

Na referendumu izražena volja ljudstva je torej razlog, da ZPZ izrecno onemogoča skupne posvojitve istospolnim partnerjem v sklenjeni ali nesklenjeni partnerski zvezi. Vendar se lahko takšen argument zakonodajalca razume le do trenutka, ko je bil ta v skladu z odločbo 25. člena ZRLI vezan na izid referenduma, v konkretnem primeru torej do 20. 12. 2016. Iz navedb Ustavnega sodišča Republike Slovenije številka[34] med drugim izhaja možnost oziroma dolžnost zakonodajalca, *»da z udejanjenjem svoje temeljne pristojnosti zagotovi spoštovanje Ustave, tako da obstoječi predpis, če ocenjuje, da ni skladen z Ustavo ali z zakonom, kadarkoli ustrezno spremeni oziroma dopolni.«* Treba je ugotoviti, da je državni zbor v preteklosti na področju

32 Dopis številka 070-59/2017/3 z dne 29. 11. 2017.

33 EPA 967-VII, str. 7.

34 Točka 4 sklepa številka U-I-249/14-8 z dne 1. 12. 2016.

skupnih posvojitev istospolnih partnerjev že poskušal zagotoviti spoštovanje vrednot, varovanih v okviru 14., 34., 35., 38., 53. in 56. člena URS.

Vlada Republike Slovenije je 7. 12. 2009 državnemu zboru v sprejetje predlagala Družinski zakonik[35]. Sprva je bila po predlogu zakonika zakonska zveza določena kot življenjska skupnost dveh oseb istega ali različnega spola. Kot navaja predlagatelj[36]: *»Predlog zakonika v poglavju o posvojitvah izrecno določa, da lahko zakonca ali zunajzakonska partnerja skupaj posvojita otroka. Predlog zakonika torej omogoča tudi istospolnima partnerjema možnost zasnovanja družine s posvojitvijo. V zvezi s tem predlagatelj ocenjuje, da izenačitev pravne ureditve istospolnih in heterospolnih življenjskih skupnosti vključuje tudi izenačitev v razmerju do tretjih oseb – za drugačno pravno ureditev po mnenju predlagatelja ne obstaja ustavno dopusten razlog.«*

V zakonodajnem postopku je sicer prišlo do političnega kompromisa, po katerem bi istospolni partnerji namesto zakonske zveze lahko sklenili le partnersko zvezo, posvojitve pa se je pri istospolnih zvezah omejilo zgolj na posvojitev biološkega otroka svojega partnerja. Zakon je bil nato v taki obliki tudi sprejet, vendar zavrnjen na referendumu z dne 25. 3. 2012. Zakonodajalec je nato 3. 3. 2015 sprejel zgoraj omenjeni ZZZDR-D, s katerim je poskušal z zakonom uveljaviti popolno enakopravnost istospolnih partnerjev, med drugim tudi pri skupnih posvojitvah. Predlagatelj je na strani 5 Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih[37], v zvezi s skupnimi posvojitvami istospolnih partnerjev tudi navedel, da *»ne vidi stvarnega razloga, ki ne bi temeljil na osebni okoliščini, to je spolni usmerjenosti, zaradi katerega te posvojitve ne bi smele biti dovoljene«*.

Vendar je skupina volivcev vložila pobudo za razpis naknadnega referenduma o ZZZDR-D. Državni zbor je razpis zakonodajnega referenduma sicer zavrnil z utemeljitvijo, da se nanaša na zakon, ki odpravlja protiustavnost, vendar je Ustavno sodišče Republike Slovenije sklep državnega zbora razveljavilo[38]. Po referendumski odločitvi z dne 20. 12. 2015 ZZZDR-D ni bil uveljavljen, saj je proti njemu glasovalo 63,51 % volivcev, ki so veljavno glasovali, pri čemer je bil dosežen tudi referendumski kvorum – glasovalo je 23,03 % vseh volivcev[39]. **Zakonodajalec je v preteklosti torej že poskušal izenačiti položaj istospolnih partnerjev glede skupnih posvojitev, vendar mu je to preprečila volja ljudstva z glasovanjem na referendumu.**

Izpostavljeni določbi ZPZ onemogočata skupno posvojitev otroka s strani istospolnih partnerjev v sklenjeni oziroma nesklenjeni partnerski zvezi, v takšni ureditvi pa se lahko vidi tudi diskriminacijo na podlagi spolne usmerjenosti (14. člen URS), nedopusten poseg v dostojanstvo (34. člen URS), varstvo zasebnosti in osebnih podatkov (35. in 38. člen URS), nekompatibilnost z vselej največjo koristjo otrok (53. in 56. člen URS), pa tudi nasprotje z načelom notranje skladnosti in povezanosti pravnega reda (2. člen URS) ter neskladnost z ratificiranima mednarodnima pogodbama (Konvencija o otrokovih pravicah, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, začetek veljavnosti za RS: 25. 6. 1991 in Protokol številka 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin Zakon o ratifikaciji Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 8/10).

Ustavno sodišče Republike Slovenije je v svoji praksi v zvezi s presojo utemeljenosti očitkov o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju zasnovalo test, ki zahteva odgovore na naslednja vprašanja[40]: *»1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne*

35 EPA 817-V.

36 EVA: 2005-2611-0024, str. 8.

37 Vložen 15. 12. 2014, EPA 257-VII.

38 Odločba številka U-II-1/15 z dne 28. 9. 2015.

39 Tako piše v poročilu Državne volilne komisije, objavljenem v Uradnem listu RS, št. 13 z dne 19. 2. 2016.

40 Odločba številka U-I-425/06-10 z dne 2. 7. 2009, točka 7.

svoboščine, 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja, 3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnika primerjata, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten.«

URS v prvem odstavku 56. člena določa: *»Otroci uživajo posebno varstvo in skrb. Človekove pravice in temeljne svoboščine uživajo otroci v skladu s svojo starostjo in zrelostjo.«*; v tretjem odstavku istega člena pa je tudi navedeno: *»Otroci in mladoletniki, za katere starši ne skrbijo, ki nimajo staršev ali so brez ustrezne družinske oskrbe, uživajo posebno varstvo države. Njihov položaj ureja zakon.«* **Del posebnega varstva in skrbi za otroke, ki izhaja iz 56. člena URS, je tudi pravna ureditev posvojitev.** S 7. členom ZZZDR je bilo določeno: *»S posvojitvijo kot posebno obliko varstva mladoletnih otrok nastane med posvojiteljem in posvojencem enako razmerje, kot je med starši in otroci.«*; podobno določa 9. člen DZ: *»Posvojitev je posebna oblika varstva otrok, s katero nastane med posvojiteljico ali posvojiteljem (v nadaljnjem besedilu: posvojitelj) in otrokom enako razmerje, kakor je med starši in njihovimi otroki.«* **Pomen posvojitve kot pravnega instituta se kaže v dveh smereh – prvič kot zagotavljanje primerne družinske oskrbe za otroke, ki staršev nimajo oziroma jim ti takšne oskrbe ne nudijo, ter drugič, kot oblika omogočanja vzpostavitve družinskega življenja potencialnim posvojiteljem.**

Vnaprejšnje zakonodajalčevo izključevanje istospolnih partnerskih skupnosti iz možnosti skupne posvojitve tako v prvi vrsti pomeni poseg v pravico otrok, da se jim z namenom zasledovanja njihove največje koristi (Republika Slovenija je po 3. členu Konvencije o otrokovih pravicah zavezana, da pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki upošteva otrokove koristi kot glavno vodilo), ki je najpomembnejše vodilo postopka posvojitve, zagotovi najširši možen nabor posvojiteljev. Posvojitev predstavlja eno najpomembnejših oblik posebnega varstva otrok in mladoletnikov, za katere starši ne skrbijo, ki nimajo staršev ali so brez ustrezne družinske oskrbe. Tudi v postopkih posvojitev je otrokova korist glavno vodilo pri odločanju.

Vnaprejšnja zakonodajalčeva izključitev partnerjev v (ne)sklenjeni partnerski zvezi iz možnosti skupne posvojitve se zato kaže za nasprotno načelu največje koristi otroka. Ni si nemogoče zamisliti čisto življenjskih okoliščin, v katerih bi se lahko izkazalo, da je v največjo korist otroka prav skupna posvojitev s strani istospolnih partnerjev v (ne)sklenjeni partnerski zvezi. V tej smeri želimo v ilustrativni namen spomniti na situacijo, ko *»otrokovi biološki starši umrejo v prometni nezgodi, otrok pa je imel izrazito dobre odnose s svojim stricem (ali pa teto), ki živi v istospolni skupnosti«*[41]. V takšnem primeru bi torej čisto lahko bila v največjo otrokovo korist skupna posvojitev s strani strica (ali tete) in njegovega/njenega partnerja/partnerice, torej skupna posvojitev s strani istospolnih partnerjev.

Nadalje gre opozoriti, da **če zakonodajalec iz možnosti skupne posvojitve vnaprej izključi istospolne partnerske zveze le zaradi spolne usmerjenosti partnerjev, takšna ureditev, katere neizbežna posledica je ugotavljanje spola in spolne usmerjenosti partnerjev v postopkih skupnih posvojitev, predstavlja vmešavanje države v najbolj intimno sfero posameznika in tako pomeni poseg v posameznikovo dostojanstvo (34. člen URS), v njegovo zasebnost in osebnostne pravice (35. člen URS), varstvo osebnih podatkov (38. člen URS) ter v negativni vidik spoštovanja družinskega življenja (tretji odstavek 53. člena URS)**. Spolna usmerjenost sama po sebi je namreč občutljivi osebni podatek, za tovrstne podatke pa velja, da je njihova obdelava dopustna le v primerih, ko je za to izkazan ustavno dopusten cilj, poseg pa je skladen s splošnim načelom sorazmernosti. V postopku (skupnih) posvojitev je sicer že iz tipa zveze dveh posameznikov (zakonska zveza, zunajzakonska skupnost, (ne)sklenjena partnerska zveza) razvidna spolna usmerjenost posameznikov, vendar pa **ni videti, da bi to dajalo zakonodajalcu tudi podlago, da na ta občutljivi podatek veže nadaljnje pravne posledice, kot je tudi**

41 Tomaž Pavčnik, Posvojitev – pravno ali politično vprašanje? prispevek z dne 29. 9. 2011, dostopen na: http://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/posvojitev-ndash-pravno-ali-politicno-vprasanje.html

možnost skupne posvojitve, saj ni jasno, kakšen cilj zakonodajalec s posegom v to pravico sploh zasleduje. Podatka o spolu in spolni usmerjenosti potencialnih posvojiteljev sta na abstraktni ravni lahko v nasprotju z zasledovanjem ustavno oziroma konvencijsko dopustnih ciljev (npr. glede zasledovanja največje koristi otroka). Šele ob presoji konkretnega primera se lahko izkaže, da je spolna usmerjenost staršev lahko pomembna okoliščina (npr. kot omenjeno zgoraj, zaradi otrokove izkušnje življenja v istospolnem partnerstvu).

Nadalje, **sedanja ureditev predstavlja tudi poseg v pozitivni vidik pravice do spoštovanja družinskega življenja iz tretjega odstavka 53. člena**, ki določa: *»Država varuje družino, materinstvo, očetovstvo, otroke in mladino ter ustvarja za to varstvo potrebne razmere.«* Ustavno sodišče Republike Slovenije je med drugim že zapisalo[42]: *»V tretjem odstavku 53. člena Ustave je posebej poudarjen pozitivni vidik pravice do spoštovanja družinskega življenja, tj. dolžnost države, da z ustrezno pravno ureditvijo in ustvarjanjem ustreznih razmer omogoča vzpostavitev in varstvo družinskega življenja na svojem ozemlju.«*

Pred tem pa je v isti točki tudi napisano: *»Tretji odstavek 53. člena Ustave govori o varovanju družine, vendar ne določa natančneje, kakšna sta vsebina in domet pravice do spoštovanja družinskega življenja. Ob upoštevanju 8. člena, drugega odstavka 153. člena in petega odstavka 15. člena Ustave je treba pri razlagi pravice do spoštovanja družinskega življenja upoštevati tudi številne mednarodne instrumente, ki v primerjavi s tretjim odstavkom 53. člena Ustave podrobneje opredeljujejo vsebino in obseg te človekove pravice.«* Iz sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) v zadevi Dubois in Gas proti Franciji[43] z dne 15. 6. 2012, ki se je nanašala na posvojitev otroka s strani istospolnih partnerk, izhaja[44], da je treba pritožnicama priznati obstoj 'družinskega življenja' v okviru pomena 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP) ter da tudi spolna usmerjenost pomeni osebno sfero, ki je varovana z 8. členom EKČP. Iz tega je ESČP izpeljalo sklep, da obravnavani primer **spada v okvir vsaj enega člena EKČP, ki se ga lahko poveže s 14. členom EKČP, to je prepovedjo diskriminacije na podlagi osebnih okoliščin**. Poleg tega je ESČP npr. že v sodbi zadeve E. B. proti Franciji[45] z dne 22.1 2008 zapisalo[46], da **drugačna obravnava v postopku posvojitve, ki temelji na pritožnikovi spolni usmerjenosti, pomeni diskriminacijo v smislu EKČP**. Na navedeno se je v odločitvi številka G 119-120/2014-12 z dne 11. 12. 2014 sklicevalo avstrijsko ustavno sodišče, ko je razveljavilo prepoved skupne posvojitve za istospolne partnerjev Avstriji. V točki 5 navedene sodbe je pri tem zapisalo, da predpisi, ki urejajo posvojitev, spadajo v okvir področja, ki je varovano z 8. členom EKČP, zaradi česar je pri njihovi uporabi treba spoštovati 14. člen EKČP.

Tudi istospolni pari uživajo pravico do varstva družinskega življenja in tudi takšnim parom mora država pri vzpostavitvi in varstvu družinskega življenja omogočiti načeloma enak pravni položaj, kot ga imajo raznospolni partnerji. **Pri posvojitvah gre vedno za (dvostranski) odnos, v katerem se v prvi vrsti sicer zasleduje korist otroka, vendarle pa ob tem ne gre kar povsem zanemariti potreb in interesov potencialnih posvojiteljev.** Tudi posvojitelja v tem razmerju zadovoljujeta svoje čustvene potrebe in interese, ki so varovani v okviru pravice do varstva družinskega življenja. Vnaprej odreči možnost skupnih posvojitev za istospolne pare tako lahko pomeni odrekanje priznanja in veljave njihovih čustvenih potreb in interesov, vezanih na varstvo družinskega življenja, s tem pa tudi zanikanje in odrekanje njihovega dostojanstva.

Možnost skupne posvojitve gre v skladu z določbo 135. člena ZZZDR samo zakoncema. DZ (veljaven od 15. 4. 2017, začetek njegove uporabe 15. 4. 2019) na tem področju prinaša spremembe; njegov prvi odstavek 213. člena določa: *»Zakonca ali*

42 V 13. točki odločbe U-I-68/16-8, Up-213/15 z dne 16. 6. 2016.

43 Pritožba št. 25951/07.

44 Točka 37.

45 Pritožba št. 43546/02.

46 Točka 93.

zunajzakonska partnerja lahko samo skupaj posvojita otroka, razen če eden od njiju posvoji otroka svojega zakonca ali zunajzakonskega partnerja.« V drugem odstavku istega člena je navedeno: *»Izjemoma lahko otroka posvoji tudi ena oseba, če ta ni v zakonski zvezi ali v zunajzakonski skupnosti, če je to v otrokovo korist.«* Nova ureditev na področju skupnih posvojitev te možnosti ne daje le zakoncem, pač pa uvaja možnost skupnih posvojitev tudi za zunajzakonske partnerje. DZ uvaja tudi prednost skupnega posvajanja pred enostransko posvojitvijo - šele če posvojitve s strani zakoncev ali zunajzakonskih partnerjev ni mogoče opraviti, je posvojitelj lahko tudi samo ena oseba. V skladu z ureditvijo, ki se uporablja (ZZZDR), so torej partnerji v sklenjeni in nesklenjeni partnerski zvezi glede možnosti skupnih posvojitev v slabšem položaju v primerjavi z zakonci. V skladu z ureditvijo, ki velja (DZ), pa so partnerji v sklenjeni in nesklenjeni partnerski zvezi glede možnosti skupnih posvojitev v slabšem položaju tako v primerjavi z zakonci kot tudi v primerjavi z zunajzakonskimi partnerji. Iz odločitev ESČP v zadevi X in drugi proti Avstriji[47], ter Gas in Dobis proti Franciji (v obeh primerih sicer glede enostranskih posvojitev) izhaja stališče ESČP, da morajo ureditve, ki omogočajo enostransko posvojitev s strani drugega partnerja v (raznospolnih) zunajzakonskih zvezah, enako omogočiti tudi istospolnim partnerjem.

Po analogiji se lahko sklepa, da če ureditev omogoča skupno posvojitev v (raznospolnih) zunajzakonskih skupnostih, mora enako omogočiti tudi istospolnim partnerjem. Določba prvega odstavka 213. člena DZ omogoča skupno posvojitev zunajzakonskim partnerjem oziroma jo celo zapoveduje, skupna posvojitev pa ni omogočena tudi istospolnim partnerjem v (ne)sklenjenih partnerskih zvezah. **Poleg tega veljavni pravni red različno obravnava tudi istospolne pare, ki so skupaj posvojili otroka v tujini, ter istospolne pare, ki bi želeli posvojitev opraviti v Sloveniji; prvim pravni red skupno posvojitev omogoča s priznanjem tuje sodne odločbe, drugim pa pravni red s tu izpodbijanima določbama takšno posvojitev onemogoča.**

Nadalje želimo spomniti na navedbe[48] Ustavnega sodišča Republike Slovenije, da *»[v] današnji družbi ni več razhajanj o tem, da istospolni pari enako kot raznospolni pari ustvarjajo ljubeča in trajna partnerska razmerja«* in da[49] je registrirana partnerska skupnost (registrirano partnersko skupnost je bilo mogoče skleniti med veljavnostjo ZRIPS, ta institut pa je z uveljavitvijo ZPZ nadomestila partnerska zveza – šest mesecev po dnevu začetka uporabe ZPZ so se v skladu z določbo 5. člena ZPZ registrirane partnerske skupnosti preoblikovale v partnersko zvezo, če partnerja nista podala izjave iz tretjega ali četrtega odstavka tega člena) razmerje, ki je po vsebini podobno zakonski zvezi ali zunajzakonski skupnosti. Tudi partnerski zvezi se lahko priznava stabilna povezanost dveh oseb, ki sta si blizu, medsebojno pomaganje in podpiranje[50]. Ne nazadnje je tudi pravna ureditev partnerske zveze, z izjemo možnosti skupnih posvojitev in možnosti oploditve z biomedicinsko pomočjo, podobna zakonski zvezi.

Namen posvojitve je v tem, da se otroku, ki mu biološki starši ne nudijo ustrezne družinske oskrbe, poišče starše, ki takemu otroku nudijo najprimernejši dom v vseh pogledih (tako ESČP v 42. točki sodbe v zadevi Frette proti Franciji[51] z dne 26. 2. 2002 navaja: *»... State must see to it that the persons chosen to adopt are those who can offer the child the most suitable home in every respect«*). V domači pravni teoriji pa se npr. navaja, da *»[s] posvojitvijo (adopcijo) zakon uresničuje posebno varstvo otrokove koristi, ki ga ustava zagotavlja otrokom, za katere starši ne skrbijo, ki nimajo staršev ali so brez ustrezne družinske oskrbe (56. člen URS)«*[52]. Trditev, da varnega in ljubečega okolja otrokom nikakor ne moreta nuditi partnerja v (ne)

47 Pritožba št. 19010/07, sodba z dne 19. 2. 2013.

48 Točka 13 odločbe številka U-I-212/10-15 z dne 14. 3. 2013.

49 Točka 12 odločbe številka U-I-425/06-10 z dne 2. 7. 2009.

50 Gl. npr. tudi točko 13 odločbe številka U-I-212/10-15 z dne 14. 3. 2013: *»Partnerja neregistrirane istospolne partnerske skupnosti torej vežejo podobne tesne vezi kot partnerja zunajzakonske skupnosti. V tem pogledu se primerjana položaja v bistvenem ne razlikujeta.«*

51 Pritožba št. 36515.

52 Dr. Barbara Novak, Družinsko pravo. Uradni list Republike Slovenije, 2014, str. 245.

sklenjeni partnerski zvezi, pomeni, da varnega in ljubečega okolja posameznika ne moreta nuditi zgolj zaradi svoje spolne usmerjenosti.

Ne nazadnje pa - v skladu z veljavno ureditvijo slovenski pravni red že sedaj priznava družine, v katerih sta oba starša istega spola, in sicer do takih položajev lahko pride s posvojitvijo pastorka (pri tej posvojitvi partner iz (ne)sklenjene partnerske zveze posvoji biološkega otroka svojega partnerja), sukcesivno posvojitvijo (pri tej posvojitvi partner iz (ne)sklenjene partnerske zveze posvoji posvojenega otroka svojega partnerja) ali s priznanjem tuje sodbe o skupni posvojitvi otroka s strani istospolnega para. Pravno priznanje takšnih družin je v nasprotju s stališči, da obstojijo pravni (ali dejanski) zadržki oziroma razlogi, ki bi navajali k sklepu, da varnega in ljubečega okolja ne bi mogla nuditi partnerja v (ne)sklenjeni partnerski zvezi, ki bi skupaj posvojila otroka. Še več, **ureditev, ki po eni strani dopušča možnost istospolnega starševstva, hkrati pa istospolnim partnerjem onemogoča skupno posvojitev, je v nasprotju z načelom notranje skladnosti in povezanosti pravnega reda, ki izhaja iz 2. člena URS** (o tem, da je prepoved skupnih posvojitev s strani istospolnih partnerjev ob siceršnjem priznavanju pravice do starševstva v istospolnih zvezah neskladna oziroma protislovna, piše tudi avstrijsko ustavno sodišče[53]).

Čeprav spolna usmerjenost ni izrecno navedena kot ena od osebnih okoliščin iz prvega odstavka 14. člena URS, pa jo je tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije[54] že štelo za tisto, na podlagi katere je razlikovanje prepovedano. **Ureditev, ki istospolnim partnerjem v sklenjeni ali nesklenjeni partnerski zvezi onemogoča skupne posvojitve, pomeni poseg v njihovo pravico do nediskriminacijskega obravnavanja (prvi odstavek 14. člena URS).** Takšen poseg je ustavno dopusten le, če temelji na ustavno dopustnem (stvarno upravičenem) cilju in je v skladu s splošnim načelom sorazmernosti. S tem v zvezi želimo spomniti tudi na stališče ESČP iz zadeve E. B. proti Franciji[55], in sicer, da je v primerih, ko je razlikovalni temelj spolna usmerjenost, treba poiskati posebej prepričljive in tehtne razloge, ki opravičujejo neenako obravnavo pri uresničevanju pravic iz 8. člena EKČP. In pa – tudi že slovensko sodišče[56] pri odločanju o zahtevi za varstvo zakonitosti zaradi priznanja tuje sodne odločbe o posvojitvi otroka ni ugotovilo, da bi bili učinki priznanja tuje sodbe v nasprotju z javnim redom Republike Slovenije (tudi ne npr. v nasprotju z največjo koristjo posvojenega otroka, na kar je moralo paziti po uradni dolžnosti).

Republika Slovenija je tudi podpisnica Protokola številka 12 k EKČP, ki zanjo velja od 1. 11. 2010. Podpisnice tega Protokola se v prvem odstavku 1. člena zavezujejo, da je uživanje vsake pravice, ki je predvidena z zakonom, *»zagotovljeno brez kakršne koli diskriminacije na kateri koli podlagi, kot je spol, rasa, barva, jezik, vera, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, povezava z narodnostno manjšino, lastnina, rojstvo ali drug status«.* Navedeno v primerjavi s prvim odstavkom 14. člena URS pomeni širše varstvo pred diskriminacijo, saj se to ne nanaša le na zagotavljanje enakih (na URS oprtih) človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pač pa na uživanje vsake pravice, ki je predvidena z zakonom.

Usmerjevalni odbor Sveta Evrope je pripravil razlagalno poročilo o Protokolu številka 12 k EKČP, ki ga je 26. 6. 2000 sprejel odbor ministrov Sveta Evrope Explanatory Report to the Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rim, 4. 11. 2000. V tej zvezi je posebej pomembna 22. točka poročila, ki obravnava vprašanje obsega varstva pred diskriminacijo, kot ga zagotavlja Protokol številka 12 k EKČP. V tretji alineji te točke je tako zapisano, da se določba 1. člena Protokola številka 12 k EKČP nanaša na primere, ko je posameznik diskriminiran s strani organa oblasti pri izvrševanju njegove diskrecijske pravice.

Zakonodajalčeva prosta presoja je torej omejena z varstvom pred diskriminacijo; kadar državni zbor (z zakonom) ureja vprašanja iz svoje pristojnosti, mora vsem pravnim naslovljencem v bistveno podobnem ali enakem dejanskem položaju

53 V zadnjem odstavku točke 6.2 odločbe številka G 119-120/2014-12 z dne 11. 12. 2014.

54 Gl. npr. odločbi številka U-I-425/06-10 in U-I-212/10-15.

55 Točka 91.

56 Sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, opr. št. II Ips 462/2009, z dne 28. 1. 2010.

zagotoviti tudi enak pravni položaj. V danem primeru pa je videti, da so istospolni partnerji v (ne)sklenjeni partnerski zvezi glede postopkov skupnih posvojitev v slabšem položaju od zakoncev in zunajzakonskih partnerjev le zaradi spolne usmerjenosti. Takšna ureditev naj bi pomenila diskriminacijo, ki jo prepoveduje Protokol številka 12 k EKČP (drugi odstavek 153. člena Ustave RS pa določa, da morajo biti zakoni v skladu z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor).

10. Varuh priporoča vsakemu od 90 poslancev Državnega zbora, da se odloči, ali gre izkoristiti možnost iz 88. člena URS, po katerem zakone lahko predlaga tudi vsak poslanec, in vložiti predlog sprememb prvega stavka tretjega odstavka 2. člena (ki se glasi: »Partnerja partnerske zveze ne moreta skupaj posvojiti otroka.«) in prvega stavka četrtega odstavka 3. člena (ki se glasi: »Partnerja nesklenjene partnerske zveze ne moreta skupaj posvojiti otroka.«) ZPZ, po katerih bi se omogočilo skupno posvojitev otrok s strani istospolnih partnerjev v sklenjenih oziroma nesklenjenih partnerskih zvezah.

2.1.4 Zatrjuje se tudi diskriminacijo na podlagi drugih okoliščin

Ljudje se na Varuha obračajo zatrjujoč tudi diskriminacijo na podlagi kakšnih drugih okoliščin. V ponazoritev podrobneje predstavljamo primer, v katerem je pobudnica, ki je zatrjevala **diskriminacijo na podlagi starosti,** in sicer pri uresničevanju pravice do subvencioniranega prevoza:

Primer:

Konkreten primer zatrjevane diskriminacije na podlagi starosti
Šlo je za redno študentko, staro 36 let, ki je problematizirala, da ji predpis zaradi starosti ne omogoča uveljavljanja pravice do subvencionirane vozovnice. Izpostavila je, da ima tri otroke in da so stroški prevoza za njene finančne sposobnosti zelo visoki ter da je bila zaradi tega prisiljena pavzirati.

Skladno s tretjo alinejo prvega odstavka 114.b člena ZPCP-2 je upravičenec do subvencioniranega prevoza vlagatelj, ki ima bivališče najmanj dva kilometra oddaljeno od kraja izobraževanja, se izobražuje po javno veljavnih izobraževalnih ali študijskih programih in ima status študenta, vendar le do dopolnjenega 32. leta starosti, pa še to le, kadar je pred dopolnjenim 27. letom starosti prvič vpisal v program višješolskega ali visokošolskega izobraževanja prve ali druge stopnje. Ta(kšna) določba bi lahko pomenila diskriminacijo na podlagi starosti (starostni pogoj 32 let ob dodatnem starostnem pogoju prvega vpisa pri 27 letih) pri uresničevanju pravice do subvencioniranega prevoza za študente (zveza z drugim odstavkom 4. člena ZVarD). Varuh se je zato na Ministrstvo za infrastrukturo obrnil za opredelitev do domnevne kršitve prepovedi diskriminacije.

Ministrstvo je pojasnilo, da so leta 2014 zaradi vsakoletnega povečanja števila upravičencev in uporabnikov cenovno ugodnejših letnih in polletnih vozovnic v sklopu varčevalnih ukrepov in večjega nadzora nad upravičenostjo vlagateljev do subvencioniranega prevoza predlagali zgornjo starostno mejo za upravičence pri 26 letih. Temu je nasprotovala Študentska organizacija, zato je ministrstvo pri spremembi zakona upoštevalo njihov predlog, da se omejitev pravice do subvencioniranega prevoza vsebinsko uskladi s prvim odstavkom 13. člena ZŠtip-1. Mnenje ministrstva je, da v primeru 114.b člena ZPCP-2 ne gre za diskriminacijo, saj so omejitve usklajene z drugimi starostnimi omejitvami na primerljivih področjih (poleg ZŠtip-1 navajajo še primer obveznega zdravstvenega zavarovanja otroka kot družinskega člana do dopolnjenega 26. leta starosti, če se redno šola), pri pripravi predloga pa naj bi tudi želeli mlade spodbuditi k hitrejšemu zaključku izobraževanja.

Navedeni argumenti po oceni Varuha niso povsem prepričljivi. Diskriminacije namreč ni moč upravičiti z argumentom, da sporna ureditev sledi ureditvi primerljivih pravnih institutov. Poleg tega se cilj hitrega zaključevanja izobraževanja zasleduje že s časovno omejitvijo statusa študenta (70. člen ZVis v povezavi tudi s 66. členom istega zakona), zato ni razumljivo, v kakšnem smislu naj bi k istemu cilju prispevala še starostna diskriminacija pri subvencioniranih prevozih. Kot dodaten relevantni element se je v konkretnem primeru kazala tudi okoliščina, da je študentka mati treh otrok. Tudi njeno materinstvo bi bilo lahko namreč osebna okoliščina, na podlagi katere je prepovedana diskriminacija.

Kljub temu pa **ni bilo realno pričakovati, da bi se na podlagi morebitnega Varuhovega priporočila ministrstvu za odpravo diskriminacije položaj študentke, ki ima pred seboj le še leto in pol študija, v tem času izboljšal. To med drugim izhaja iz izkušenj z že petletnimi neuspešnimi Varuhovimi prizadevanji za odpravo diskriminacije študentov invalidov,** kjer je ministrstvo (za razliko od tu predstavljenega primera) diskriminacijo celo priznalo. Menili smo, da je v danem primeru za učinkovito razrešitev problema študentke zato treba izkoristiti predvsem možnosti iz ZVarD, to je tožbo na podlagi prvega odstavka 39. člena ZVarD, s katero se lahko zahtevata prenehanje diskriminacije in izplačilo nadomestila zaradi diskriminacije (tako bi prišli tudi do prepotrebne sodne prakse na področju prepovedi diskriminacije), ter predlog za obravnavo diskriminacije pri Zagovorniku načela enakosti (33. člen ZVarD). To je pobudnica tudi storila, ni pa nam znano nadaljnje dogajanje. **(1.1-1/2018)**

V dveh zadevah se je glede diskriminacije navezovalo na **vidik državljanstva**. Prvi takšen pobudnik je navajal, da njegovi ženi, državljanki BiH, banka ni odprla računa, namenjenega za preoblikovanje v poslovni račun novoustanovljene družbe z omejeno odgovornostjo. Najprej naj spomnimo, da je Varuh že v prejšnjem letnem poročilu[57] poročal o zavračanju odpiranja transakcijskih računov pri bankah zaradi določene narodne pripadnosti. V takšnih primerih gre razmisliti, ali ne bi šlo najprej sprožiti internega pritožbenega postopka pri sami banki. Zaradi suma neupravičene diskriminacije na podlagi državljanstva v zvezi z dostopom do bančnih storitev, bi sicer v poštev lahko prišel tudi predlog za obravnavo Zagovorniku načela enakosti. (1.4-5/2018)

Drugi pobudnik pa je menil, da je diskriminatoren pogoj državljanstva Republike Slovenije za glavnega izvajalca pesmi iz pogojev za sodelovanje na 64. tekmovanju za pesem Evrovizije 2019, ki jih je objavil javni zavod Radiotelevizija Slovenija. Pojasnili smo mu, da naloge inšpekcijskega nadzora glede spoštovanja določb ZVarD opravlja Zagovornik načela enakosti (21. člen ZVarD), ki lahko začne obravnavo diskriminacije po uradni dolžnosti, če je o obstoju diskriminacije seznanjen na podlagi anonimnega predloga, predloga tretje osebe ali na drug način (prvi odstavek 34. člena ZVarD). (1.4-7/2018)

Poglavje končujemo s primerom, ki je pokazal, da se nam je lani Ministrstvo za kulturo utegnilo prelahkotno zavezati glede pravočasnega odgovarjanja na dopise[58]. Dolžnost odgovarjanja na prejete dopise iz 17. člena Uredbe o upravnem poslovanju od naslovnika zahteva, da v 15 dneh po prejetju elektronskega pisma nanj poda odgovor ali vsaj informacijo o tem, kdaj se lahko pričakuje odgovor – a spet ni bilo vselej tako.

Primer:

Konkretni primer kršitve načela dobrega upravljanja

Na Varuha se je s prošnjo za posredovanje obrnil pobudnik, ki je na Ministrstvo za kulturo naslovil več dopisov, na katere ni prejel odgovorov. S sklicevanjem na 17. člen Uredbe o upravnem poslovanju je Varuh ministrstvu predlagal, da pobudniku odgovori na prejete dopise in ministrstvo je predlog Varuha upoštevalo. V nadaljevanju se je pobudnik odzval na prejeti odgovor ministrstva z novimi dopisi, a tudi tokrat nanje ni prejel odgovora. Varuh je zato Ministrstvu za kulturo ponovno predlagal, da pobudniku odgovori na dopise, vendar pa tokrat tega ni storilo. Odzvali so se nam s pojasnilom, da so pobudniku že v prejšnjem dopisu vse odgovorili, in da v novih dopisih ni navajal nobenih novih dejstev *»razen tega, da je neupravičeno zahteval intervencijo ministrstva v razstavne politike sofinanciranih, muzejev/galerij in se neutemeljno-skliceval na diskriminacijo«* osebe A. A.. Navedli so tudi, da *»žal ob nekaj tisoč zadevah in strankah (sem namreč sodi tudi prek 1600 samozaposlenih*

Ministrstvo za kulturo je z opisanim ravnanjem kršilo 17. člen Uredbe o upravnem poslovanju ter tako ravnalo v nasprotju z načelom dobrega upravljanja, kot ga razume Varuh.

57 Str. 267–268.

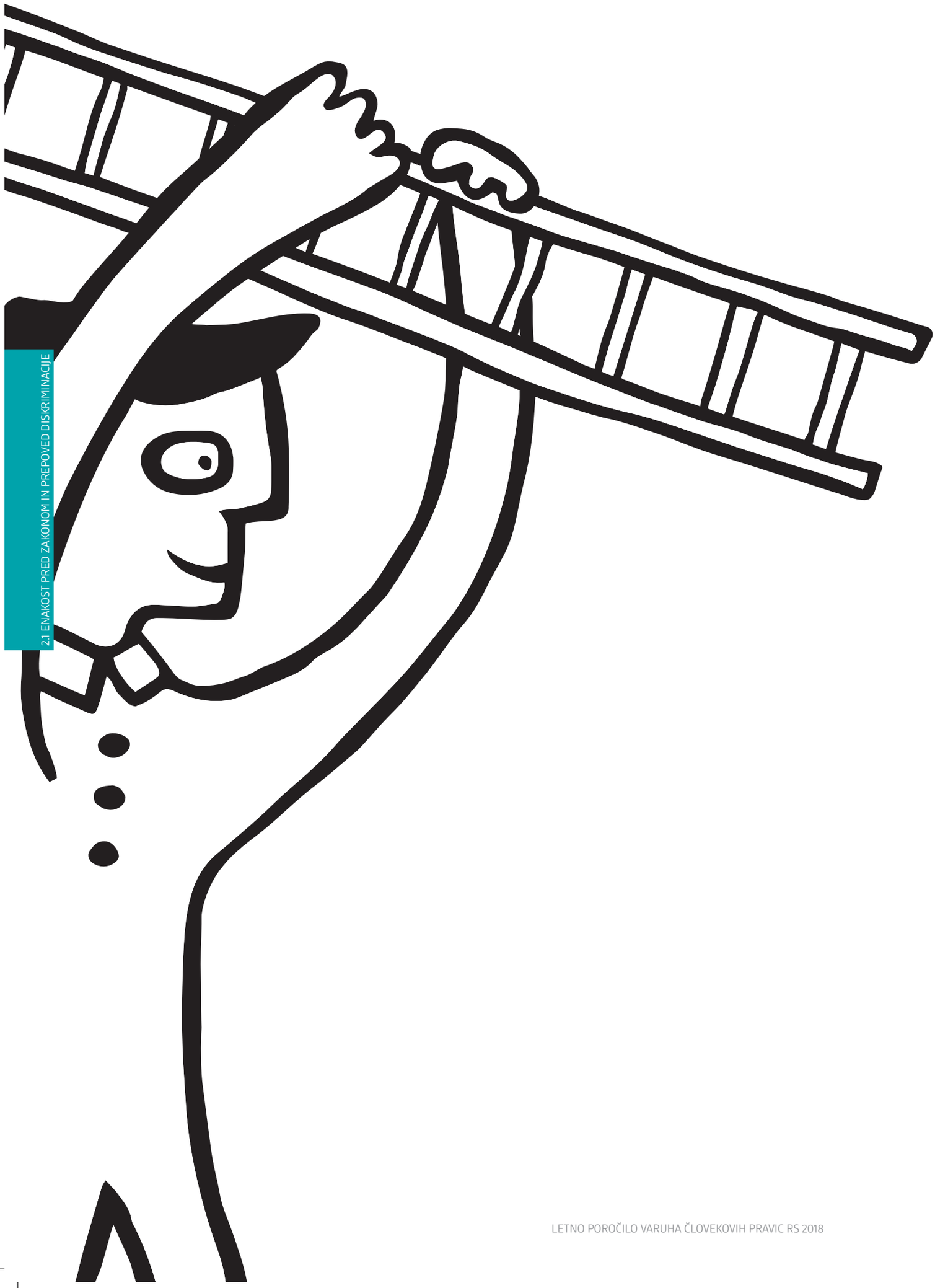
58 Gl. str. 126 Varuhovega Letnega poročila za leto 2017.

umetnikov) ministrstvo v primeru neutemeljenih zahtev ne zmore voditi rednih korespondenc z vsakim posebej, saj bi to pomenilo hudo kršitev načel pravičnosti in smotrnosti v postopku«.

Ministrstvo za kulturo je z opisanim ravnanjem kršilo 17. člen Uredbe o upravnem poslovanju ter tako ravnalo v nasprotju z načelom dobrega upravljanja, kot ga razume Varuh. Že iz njihovega odgovora je namreč izhajalo, da je pobudnik v dopisih navajal nova dejstva, do teh pa bi se bilo po mnenju Varuha treba opredeliti. Če ministrstvo meni, da za pobudnikovo zahtevo ni pravnih podlag oziroma, da je njegovo sklicevanje na diskriminacijo neutemeljeno, mu mora posredovati svoje stališče do teh vprašanj. Tudi (pre)obremenjenost organa ne more biti utemeljen razlog za neodgovarjanje - toliko bolj to glede konkretnega primera velja tudi zato, ker je Varuh ministrstvo pozval k odgovoru, pa je to namesto pobudniku odgovore in pojasnila podalo Varuhu in s tem prispevalo še k dodatnemu dopisovanju med vpletenimi. Ne nazadnje pa je odgovor o zavrnitvi predloga Varuha vseboval nekatera dodatna pojasnila in napotila pobudniku, kar še dodatno potrjuje, da bi ministrstvo pobudniku moralo odgovoriti na njegove dopise. **(1.4-2/2018)**

2.1.5 Pregled aktivnosti

1.	**19. 1. 2018**	Varuhinja se je srečala z zagovornikom načela enakosti Miho Lobnikom. Srečanje je potekalo v prostorih Zagovornika.
2.	**5. 4. 2018**	Varuhinja, njen namestnik Miha Horvat in svetovalec Varuha Gašper Adamič Metlikovič so se srečali s predstavniki društev in nevladnih organizacij, ki si prizadevajo za uresničevanje človekovih pravic LGBTQI skupnosti oziroma posameznikov. Vabilu varuhinje so se odzvali Društvo informacijski center Legebitra, Društvo Parada Ponosa, FemA – Feministična akcija, Center FemA – Zavod za transformativne študije in delovanje, ŠKUC LL, Društvo za nenasilno komunikacijo, Inštitut 8. marec, Zavod TransAkcija, Študentsko društvo Iskra in Taxi Art.
3.	**10. 5. 2018**	Varuhinja, njen namestnik Miha Horvat in svetovalec Varuha Gašper Adamič Metlikovič so se udeležili srečanja na temo pravnega priznanja spola v Sloveniji, ki je potekalo v prostorih Varuha. Srečanja so se udeležili tudi Linn Julian Koletnik, Eva Gračanin, Tova Per Peterka in Mitja Blažič. Poudarili so problematiko 37. člena Pravilnika o izvrševanju zakona o matičnem registru in položaj Zagovornika načela enakosti.
4.	**23. 11. 2018**	Namestnik varuhinje Miha Horvat in svetovalec Gašper Adamič Metlikovič sta skupaj s predstavnico srbskega ombudsmana Majo Zlatković in predstavnico bosanskega ombudsmana Hajrijo Adžamija obiskala Zagovornika načela enakosti. Namen obiska je bilo srbski in bosanski kolegici omogočiti stik z navedenim slovenskih organom ter da se jima tudi neposredno tam predstavi njegove pristojnosti in delo.
5.	**5. 12. 2018**	Svetovalka za odnose z javnostmi Nataša Kuzmič se je v Kreativnem centru Poligon v Ljubljani udeležila praznovanja 20. obletnice Legebitre (nevladna organizacija).



2.2

VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
2. Varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti	**69**	**62**	**89,9**	**60**	**2**	**3,3**
2.1 Varstvo osebnih podatkov in drugih vidikov zasebnosti	69	50	72,5	48	1	2,1
2.2 Varstvo osebnostnih pravic		3		3	1	33,3
2.3 Preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi		1		1	0	0,0
2.4 Reparacija		5		5	0	0,0
2.5 Varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti - drugo		3		3	0	0,0

2.2.1 O varstvu osebnih podatkov in drugih vidikov zasebnosti

Na področju varstva osebnih podatkov je bil nedvomno največji dogodek to, da **se je s 25. 5. 2018 začela neposredno uporabljati Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov), ki se jo krajše označuje z GDPR (iz angl. General Data Protection Regulation)**. Že pred tem je bilo o njej prelitega ogromno črnila, jasno pa je predvsem, da se bodo morale v podrobnostih številne njene dejanske razsežnosti sčasoma izkristalizirati v praksi.

Kar se tiče tovrstnih zadev pri samem Varuhu, pa želimo tule predvsem izpostaviti, da smo, po pričakovanjih, med drugim obravnavali tudi vprašanje glede soglasja za obdelovanje osebnih podatkov. V tej zvezi smo pojasnjevali, da GDPR v 171. uvodni določbi določa: *»Kadar obdelava temelji na privolitvi v skladu z Direktivo 95/46/ES* [tj. direktivo, ki je bila z GDPR razveljavljena, op. Varuha]*, posamezniku, na katerega se nanašajo osebni podatki, ni treba ponovno dati privolitve, če je bila privolitev dana na način, ki je v skladu s pogoji iz te uredbe, s čimer se upravljavcu dovoli, da takšno obdelavo še naprej izvaja po datumu začetka uporabe te uredbe.«* Pod določenimi pogoji lahko torej **tudi nekatera soglasja, ki so bila dana pred GDPR, predstavljajo**

ustrezno pravno podlago za obdelavo osebnih podatkov. Načeloma pa se tako in tako velja z vprašanji o obdelavi svojih osebnih podatkov ter z morebitnimi umiki soglasij za njihovo obdelavo, v prvi vrsti obrniti na podjetja, za katera se ne želi več, da jih obdelujejo. (2.1-20/2018)

Sicer pa je Ministrstvo za pravosodje ob začetku uporabe GDPR na svoji spletni strani objavilo novico z naslovom *Pojasnila ob začetku uporabe nove Uredbe o varstvu osebnih podatkov* (http://www.mp.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/7568/) in dokument z naslovom *Prva sistemska pojasnila Ministrstva za pravosodje ob začetku razvoja uporabe nove evropske zakonodaje o varstvu osebnih podatkov*. V slednjem je uvodoma pojasnjeno, da GDPR v veliki meri nadomešča določbe dosedanjega ZVOP-1 iz leta 2004, tako da naj bi tisti, ki v okviru zbirk osebnih podatkov obdelujejo osebne podatke, sedaj spoštovali pravila iz GDPR in tista preostala pravila ZVOP-1, ki še ostajajo v uporabi. Brez da bi se pri tem že opredeljevali do posameznih konkretnih teh pojasnil oziroma stališč ministrstva, smo pobudnike, upoštevajoč subsidiarnost Varuhovega posredovanja, z njihovimi vprašanji glede novega varstva osebnih podatkov praviloma napotovali na omenjeni dokument, ob še nadaljnjem pojasnilu, da naj se pred morebitno vložitvijo pobude za začetek postopka pri Varuhu, obrnejo tudi še na Informacijskega pooblaščenca. Po tem nismo prejeli nobene pobude, ki bi s sistemskega vidika kritizirala okoliščine v zvezi s slednjim državnim nadzornim organom.

Ukvarjali smo se tudi s predlogom[59] novega Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2), s katerim si je po sprejemu evropske GDPR Ministrstvo za pravosodje prizadevalo na nacionalni ravni čim bolj sistemsko urediti področje varstva osebnih podatkov. Spodbudno je bilo videti, da je bil pri tem Varuh prepoznan kot *»sui generis ustavni organ izven trodelbe vej oblasti«*[60] oziroma kot *»(generalni) kontrolni mehanizem, ki deluje neoblastno z lastnimi nadzori na področju varstva osebnih podatkov kot ene od človekovih pravic iz Ustave Republike Slovenije«*[61], vse to pa se je odrazilo tudi v umljivi uvrstitvi Varuha med predlagane izjeme iz inšpekcijskega nadzora v zvezi z varstvom osebnih podatkov (pri čemer se je po besedah predlagatelja izhajalo *»iz sui generis ustavnega položaja Varuha človekovih pravic po 159. členu Ustave Republike Slovenije in njegove neoblastne nadzorne funkcije«*[62]).

Poudariti je treba, da je Varuhova nadzorna funkcija usmerjena zoper javno oblast in ne zoper njej podrejene nosilce človekovih pravic in temeljnih svoboščin (že sama URS v 159. členu opredeljuje, da se varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin z zakonom določi *»za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil«*; in o prav takšnem varovanju v prav takšnem razmerju je govora tudi v 1. členu ZVarCP, ko za ustanavljanega Varuha navaja, da se s tem zakonom *»določijo njegove pristojnosti in pooblastila«*). ZVarCP je tudi v poglavju III. PRISTOJNOST VARUHA v svoji izrecnosti nedvoumen – tamkajšnji 23. člen namreč določa: *»Varuh ima pooblastila, določena s tem zakonom, do vseh državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil.«*

Tako po ZVarCP Varuh na podlagi prejetih pobud sploh ne more začenjati postopkov zoper posameznike in je tudi, če se želi v posamični zadevi začeti postopek na lastno pobudo (ki se ga seveda tudi v tem primeru ravno tako ne more voditi zoper nobenega posameznika), za začetek postopka najprej potrebno soglasje prizadetega (gl. 26. člen). Četudi torej osebne podatke nedvomno obdeluje tudi Varuh, pa je nanj zgrešeno gledati enako kot na druge državne organe in enostavno šteti, da že zgolj zaradi dejstva, da je državni organ, neogibno (so)prispeva k nadzoru države nad posamezniki.

59 EPA 2733-VII.

60 K 46. členu.

61 K 74. členu.

62 K 59. členu.

Ne nazadnje se v nasprotnem primeru takoj ponudi vprašanje, zakaj naj ne bi manko (nesodnega) nadzora nad obdelavo osebnih podatkov še toliko bolj skrbel glede Informacijskega pooblaščenca, ko pa je za razliko od Varuha celo državni organ, ki tudi oblastno odloča! Če se vidno polje torej enkrat zameji tako, da ne dosega relevantnosti sodnega varstva, potem naj pač odmeva starorimski *Quis custodiet ipsos custodes?* Kakor koli že, **predlog ZVOP-2 je bil pred takratnim zakonodajalcem od 6. 4. 2018, vendar pa nato ni bil še pravočasno sprejet, saj se je skladno z odlokom predsednika republike[63] s 14. 4. 2018 že razpustilo Državni zbor Republike Slovenije in razpisalo predčasne volitve poslancev**. Kdaj in kakšen zakon (vse?) bo naposled dejansko sprejet glede varstva osebnih podatkov, je nehvaležno napovedovati.

Uvodoma gre v kontekstu pomembnejšega dogajanja na normativnem področju v letu 2018 izpostaviti še **aktivnosti Sveta Evrope v smeri prenovitve Konvencije o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo podatkov** (pri nas ratificirana z MKVP, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 3/94). Osemnajsti maj je tako ob zasedanju Odbora ministrov prinesel besedilo (v uradnem jeziku) *Protocol (CETS No. 223) amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108)* oziroma *Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.* Ob tem so ministri med drugim tudi pozvali k nemudnem začetku postopkov, ki bodo na nacionalni ravni čim prej privedli do ratifikacije navedenega protokola.

Ni še prišlo do odločitve o Varuhovi zahtevi za oceno ustavnosti ZNPPol po noveli ZNPPol-A

Kot smo poročali lani[64], Varuh izpodbija ureditev po ZNPPol v zvezi z optično prepoznavo registrskih tablic, v zvezi z uporabo brezpilotnih zrakoplovov in v zvezi s podatki o letalskih potnikih, pri čemer smo Ustavnemu sodišču Republike Slovenije med drugim tudi predlagali, da do končne odločitve zadrži izvrševanje relevantnih delov 112.a, 113. in 114.a člena.

Ustavno sodišče Republike Slovenije je v zadevi števila U-I-152/17 še v letu 2017 zavrnilo omenjeni predlog za zadržanje izvrševanja izpodbijanih zakonskih določb. Ugotovilo sicer je, da tako v primeru nadaljnjega izvrševanja morebiti protiustavnih izpodbijanih določb kot v primeru zadržanja njihovega izvrševanja lahko nastanejo primerljive težko popravljive škodljive posledice. Na eni strani je prepoznalo, da bi se policija lahko seznanila s številnimi podatki iz zasebnega življenja posameznikov, ti podatki pa so lahko podlaga za nadaljnje invazivne posege države v človekove pravice in temeljne svoboščine - ter da je iz izpodbijane ureditve že na tej stopnji preizkusa očitno, da se lahko nanaša na obdelavo osebnih podatkov širokega kroga posameznikov, česar pri presoji o nastanku težko popravljivih posledic ni mogoče zanemariti. Na drugi strani pa je prepoznalo, da bi prav tako lahko nastale težko popravljive škodljive posledice, če bi se zadržalo izvrševanje izpodbijanih določb, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da te niso protiustavne (zmanjšanje možnosti policije zagotavljati varnost posameznikom in skupnosti).

Kakor koli že, *najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin* navedeno zadevo sedaj obravnava absolutno prednostno in se na njegovo oceno ustavnosti z naše strani problematiziranih vidikov veljavne ureditve še čaka. Nasprotni udeleženec (Državni zbor Republike Slovenije) na Varuhovo zahtevo za oceno ustavnosti ZNPPol sploh ni odgovoril, nam je bilo pa v mesecu marcu v izjavo posredovano mnenje Vlade Republike Slovenije, na katerega smo se v postavljenem roku tudi odzvali. V njem smo med drugim zasledili, da se (takratna) vlada sklicuje tudi na to, *»da je Varuh, kot določa 33. člen ZNPPol, dal soglasje k Pravilniku o spremembah in dopolnitvah Pravilnika*

63 Št. 003-01-1/2018-1.

64 Str. 91-94.

o policijskih pooblastilih« (ki je prinesel nekaj novih podzakonskih norm v zvezi z ZNPPol-A) – svoje nasprotovanje Varuhovi zahtevi za oceno ustavnosti je torej utemeljevala tudi s tem, da kvalificirani predlagatelj ni imel ustavnih pomislekov (že) zoper podzakonski predpis, podrobneje predpisujoč način izvajanja policijskih pooblastil iz zakona, ki se ga izpodbija. Ob tem pa je izpustila, da je Varuh v svojem mnenju po 33. členu ZNPPol tudi izrecno tudi zapisal, *»da bo odločitev o morebitni vložitvi zahteve za oceno ustavnosti novele ZNPPol-A v delu, ki se nanaša na nekatere vidike posegov v zasebnost, sprejeta do konca tega meseca«* (v naslednjem mesecu pa smo nato vložili konkretno zahtevo za oceno ustavnosti). To Varuhovo mnenje o spremembah pravilnika je bilo poslano neposredno kabinetu ministrice in zanj smo tudi prejeli zahvalo[65], zato štejemo opisano vladino ravnanje v kasnejšem postopku za oceno ustavnosti za nekorektno. Predvsem pa je ob takšnih izkušnjah težje verjeti zagotovilom, kot je bilo npr. tisto, da si Ministrstvo za notranje zadeve *»vseskozi prizadeva za transparenten in konstruktiven dialog z Varuhom«*[66].

Evropski ukrepi za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje pranja denarja in financiranje terorizma še vedno povzročajo nejevoljo

Že v prejšnjem poročilu smo poročali[67], da je v drugi polovici leta 2017 Varuh začel prejemati številna vprašanja posameznikov o tem, zakaj se morajo pri plačilu položnic oziroma pri prevzemu paketov na Pošti Slovenije identificirati z osebno izkaznico in navesti še kraj rojstva. Nekaj podobnih pobud smo prejeli tudi v letu 2018. Trije izmed pobudnikov so problematizirali, da se je bilo treba ob prejemu paketa z odkupnino poštarju oziroma na pošti izkazati z osebno izkaznico in tudi navesti kraj rojstva, eden pa, da se je moral identificirati in navesti kraj rojstva tudi pri plačevanju z univerzalnim plačilnim nalogom v enoti pošte.

Glede teh zadev načeloma velja smiselno enako pojasnilo, da je konec meseca junija leta 2017 začela veljati *Uredba (EU) 2015/847 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o informacijah, ki spremljajo prenose sredstev*, ki določa pravila o informacijah o plačnikih in prejemnikih plačil, ki spremljajo prenose sredstev, v vsaki valuti, za namene preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja pranja denarja in financiranja terorizma, kadar ima vsaj eden od ponudnikov plačilnih storitev, udeležen v prenosu sredstev, sedež v Evropski uniji. Uredbe so skladno s Členom 288 Pogodbe o delovanju Evropske unije zavezujoče v celoti in se v vseh državah članicah uporabljajo neposredno - skladno s prvim odstavkom Člena 4 konkretne uredbe pa mora ponudnik plačilnih storitev plačnika zagotoviti, da prenose sredstev spremljajo ime plačnika, številka plačilnega računa plačnika, ter naslov plačnika, številka uradnega osebnega dokumenta, identifikacijska številka stranke ali datum in kraj rojstva, pri se čemer po četrtem odstavku istega člena še pred prenosom sredstev preverja točnost teh informacij na podlagi *»dokumentov, podatkov ali informacij, pridobljenih od zanesljivega in neodvisnega vira«*.

Kako pa je z obdelavo osebnih podatkov pri političnih strankah?

Varuh je tudi prejel (v vednost) dopis osebe, ki se je s pritoževala Slovenski demokratski stranki. Izpostavljala je, da je najprej prejela dopis z vabilom na srečanje strankarskih članov, nekaj dni za tem pa tudi dopis, s katerim so jo že pozdravljali kot člana, priložena pa naj bi bila tudi članska izkaznica in anketni vprašalnik. Kot je navedla, so jo proti njeni volji včlanili v to politično stranko - in trdila je, da to predstavlja zlorabo njenih osebnih podatkov, ter zahtevala, da se jo izbriše iz evidenc in se ji hkrati pojasni, kako je prišlo do takšne napake.

Že drugi dan po tem smo (prav tako v vednost) prejeli odziv navedene politične stranke. Pritožniku so se opravičili in mu sporočili, da so ga brisali iz vseh svojih evidenc. Obenem so tudi pojasnili, da so na sedež stranke prejeli anketo SDS, v

65 Dopis Ministrstva za notranje zadeve številka 007-137/2017/17 (207-01) z dne 19. 9. 2017.

66 Iz dopisa št. 007-100/2016/55 (1311-05) z dne 24. 2. 2017.

67 Str. 94-95.

kateri je bil pri vprašanju, ali želi vstopiti v Slovensko demokratsko stranko, obkrožen DA, na tej podlagi pa so mu nato poslali člansko izkaznico in kadrovski vprašalnik. Izrazili so tudi obžalovanje, da je nekdo izrabil njegove podatke in povzročil njemu in njim nastale nevšečnosti. (0.5-47/2018)

Spomnimo naj, da smo že na str. 83 Letnega poročila za leto 2016 poročali, da je Varuh obravnaval zadevo, v kateri je pobudnik prav tako zatrjeval zlorabo osebnih podatkov s strani politične stranke (v tem primeru DeSUS), ker je drugi dan po upokojitvi po pošti kar iznenada prejel vabilo v članstvo.

Ponuja se torej vprašanje, kako vse se obdelujejo osebni podatki oseb, ki niso včlanjene v registrirano politično stranko.

Načelo dobrega upravljanja od organa med drugim zahteva, da inšpekcijski postopek vodi brez nepotrebnega odlašanja, zlasti tudi kadar gre za sum nezakonite obdelave občutljivih osebnih podatkov in se škoda tekom vodenja postopka lahko veča.

Varuh je obravnaval pobudo, v kateri je bila zatrjevana predolgotrajna obravnava Informacijskega pooblaščenca v zvezi s prijavo nezakonite obdelave občutljivih osebnih podatkov. Pobudnica je navajala, da je prijavo tja naslovila že v mesecu aprilu leta 2017, inšpekcijski postopek, ki je bil posledično uveden, pa še v mesecu juniju leta 2018 naj ne bi bil zaključen.

Informacijski pooblaščenec je na Varuhovo poizvedovanje sporočil, da postopek ni trajal nerazumno dolgo, predvsem upoštevajoč dejstvo, da je bilo *»posredovanje sporne dokumentacije storjeno kot enkratno dejanje v preteklosti, ki ga IP ne bi mogel preprečiti, niti odpraviti posledic le-tega, četudi bi postopek zaključil v 14-tih dnevih«*; da *»četudi je bila predmet posredovanja dokumentacija, ki je vsebovala občutljive osebne podatke prijaviteljice, je bila škoda le-tej storjena v decembru leta 2016 in se tekom vodenja tega postopka ni večala oziroma ne bi bila nič drugačna, četudi bi IP postopek zaključil v roku, kakršenkoli bi se že zdel prijaviteljici primeren«*; da so se prejemniki dokumentacije s pobudničinimi osebnimi podatki seznanili, *»še preden je IP postopek sploh začel, zato hitrost vodenja postopka v nobenem primeru ne bi mogla vplivati na zmanjšanje prijaviteljičine škode«*; ter da *»v postopku ni zaznal nobenih indicev, da naj bi se dokumentacija nadalje razpošiljala po e-pošti ali kako drugače razpečevala in bi s tem prijaviteljici nastajala nadaljnja škoda, kar bi terjalo prioritetno ukrepanje s strani IP.«*

Iz ugotovljenih kronoloških okoliščin zadeve je izhajalo, da med 5. 7. 2017, ko je Informacijski pooblaščenec prejel odgovor zavezanca, ter 24. 5. 2018, ko je Informacijski pooblaščenec zavezancu poslal *»dodaten poziv, da pojasni, ali prejemniki elektronske pošte, /.../ z dokumentacijo še vedno razpolagajo in da naj v primeru negativnega odgovora zavezanec to dokaže z lastnoročno podpisanimi izjavami prejemnikov«*, minilo kar deset mesecev in pol, v tem času pa ni bilo opravljeno nobeno postopkovno dejanje. Še več, videti je bilo, da je po več kot desetih mesecih Informacijski pooblaščenec k prvi aktivnosti pristopil šele po prejemu vprašanja pobudnice o njegovih ugotovitvah v postopku nadzora.

Nismo se tudi morali v celoti strinjati z oceno, da predmetni postopek ni trajal nerazumno dolgo, med drugim ker da Informacijski pooblaščenec *»v postopku ni zaznal nobenih indicev, da naj bi se dokumentacija nadalje razpošiljala po e-pošti ali kako drugače razpečevala in bi s tem prijaviteljici nastajala nadaljnja škoda, kar bi terjalo prioritetno ukrepanje s strani IP.«* To, da ni indicev o razpošiljanju pobudničine dokumentacije po e-pošti, je naslovni organ namreč lahko ugotovil šele 5. in 6. 6. 2018, ko je prejel *»lastnoročno podpisane izjave vseh prejemnikov sporne dokumentacije, da so dokumente z občutljivimi osebnimi podatki prijaviteljice nepovratno izbrisali«*. Ves čas od prejetja prijave 18. 4. 2017 do 6. 6. 2018 torej Informacijski organ ni mogel vedeti, ali se pobudničina dokumentacija še hrani pri nepooblaščenih osebah in morda tudi ne razpečuje naprej, zato tudi ni mogel

vedeti, da gre za *»enkratno dejanje v preteklosti«* in da se ji škoda *»tekom vodenja tega postopka ni večala«*.

Glede na navedeno in še dodatno upoštevaje dejstvo, da je šlo v obravnavanem primeru za prijavo v zvezi z domnevno nezakonito obdelavo občutljivih osebnih podatkov, opisano postopanje Informacijskega pooblaščenca ni več moglo biti skladno z načelom dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP), kot ga razume Varuh. (2.1-25/2018)

2.2.2 In še jedrnato o varstvu dostojanstva in osebnostnih pravic ...

Še vedno prejemamo tudi dopise, v katerih se ljudje navezujejo na dogodke iz druge svetovne vojne oziroma v nekaj letih po njej. V teh primerih moramo pisce navadno spominjati na dejstvo, da **je Varuh že večkrat javno opozoril na problematiko urejanja vojnih in povojnih grobišč**. V mandatu sedanje varuhinje je bila ta problematika izpostavljena v prav vseh Varuhovih letnih poročilih.

V Letnem poročilu za leto 2013 smo posebej opozorili na spoštovanje človekovega dostojanstva žrtev (in njihovih svojcev) povojnih zunajsodnih procesov in na obveznost države, da odkrije znane lokacije množičnih grobišč v Sloveniji. Zapisali smo, da mora država končno zagotoviti simbolni pokop posmrtnih ostankov žrtev in jim postaviti primeren spomenik, svojcem pa omogočiti dostojno slovo. Ponovili smo, da *»Varuh terja od vlade, naj zagotovi ustrezna finančna sredstva za odkritje prikritih vojnih in povojnih grobišč, pri že odkritih grobiščih naj zagotovi simbolni pokop žrtev, spominska znamenja in dostop sorodnikov žrtev do kraja pokopa«*[68]. To je bilo navedeno tudi na novinarski konferenci, ki smo jo organizirali po predaji letnega poročila 2. 7. 2014 takratnemu predsedniku Državnega zbora Republike Slovenije.

Naše stališče v zvezi s to problematiko je bilo podobno predstavljeno tudi ob počastitvi vstopa v Hudo Jamo in je prav tako predstavljeno v omenjenem letnem poročilu[69]. Podobno smo tudi v Letnem poročilu za leto 2014 zapisali, da dokončno rešitev terjajo tudi povojni poboji in dostojen pokop vseh žrtev, ter pozvali, naj se priznajo napake in se opravičimo zanje. V tem letnem poročilu smo tudi jasno označili, da ostaja neuresničeno priporočilo Državnega zbora Vladi Republike Slovenije, da zagotovi pieteten pokop žrtev vojnih in povojnih pobojev še pred postavitvijo spominskega znaka[70]. Na navedeno problematiko je bilo posebej opozorjeno tudi v uvodniku Letnega poročila za leto 2015. Leta 2015 smo na seji Komisije Državnega zbora za peticije, človekove pravice in enake možnosti 30. 6. 2015 poročali, da se v Državnem zboru Republike Slovenije sprejeto priporočilo iz Letnega poročila za leto 2013 prepočasi udejanja, pri čemer vsaj korak naprej pomeni postavitev spominskega znaka za gradnjo spomenika vsem žrtvam, ki so ga slovesno odprli 23. 6. 2015, in obravnava zakona o povojnih grobiščih, ki je takrat intenzivno potekala v parlamentu. Leta 2016 se je varuhinja npr. 27. 10. Tudi udeležila pogrebne slovesnosti za žrtve povojnih pobojev v Hudi Jami (Spominski park Dobrava pri Mariboru) in na problematiko opozorila tudi na mednarodnem posvetu *Človekove pravice in temeljne svoboščine: Za vse čase!* v Škofji loki 7. 12. 2016, ki ga je organiziral Študijski center za narodno spravo skupaj s še nekaterimi organizacijami. Na našem spletišču smo 20. 12. 2016 objavili primer iz našega dela *Policija je aktivna tudi na prikritih grobiščih*, ki opisuje Varuhove ugotovitve o aktivnostih policije v primeru nedavnega odkritja človeških okostij v Košnici pri Celju. V letnem poročilu za navedeno leto smo pisali na str. 97, v lanskoletnem letnem poročilu (tj. poročilu za leto 2017) pa na strani 416.

68 Str. 15, 193 in 376.

69 Letno poročilo Varuha 2013, str. 38.

70 Str. 22, 388 in 400.

Sicer pa, če dodatno še ponovimo[71], Varuh se že od pričetka svojega dela ukvarja s problematiko, ki se nanaša na spoštovanje temeljnih človekovih pravic in dostojanstva po vojni pobitih oseb. Že v letu 1995 smo npr. prejemali pobude glede izdaje mrliških listov za po vojni pobite osebe (Ministrstvu za notranje zadeve smo takrat predlagali, da se dopolni Zakon o matičnih knjigah, in sicer tako, da se je omogočila izdaja mrliških listov tudi za te osebe - dopolnitev navedenega zakona je zakonodajalec nato sprejel 11. 5. 1995). Pri obravnavanju tovrstnih pobud (še) vedno **izhajamo iz prepričanja, da mora država spoštovati pravico do osebnega dostojanstva vsakega posameznika tudi po njegovi smrti**. Kot smo zapisali že na str. 84 Letnega poročila za leto 2002, država, ki ni pripravljena spoštovati pravic vsakega posameznika tudi po njegovi smrti, s tem prav gotovo ne krepi svoje kredibilnosti in tudi ni dober zgled svojim državljanom. Zainteresiranega bralca pa nadalje napotujemo še na str. 91 Letnega poročila Varuha za leto 2004, str. 74 in 75 za leto 2005 ter str. 169 in 290 za leto 2012.

Na drugi strani pa je bil Varuh ponovno deležen tudi pobude, da bi Republika Slovenija, vezano na drugo svetovno vojno, od Nemčije zahtevala odškodnino (že na str. 286 Letnega poročila za leto 2012 smo npr. poročali, da so takrat predstavniki Zveze društev mobiliziranih Slovencev v nemško vojsko varuhinji *izrazili željo, da bi Slovenija vložila pri Nemčiji vlogo za povrnitev odškodnine*; nadalje pa gl. npr. tudi že opisano na str. 15 Letnega poročila za leto 2011). V zvezi s to problematiko smo nazadnje v Letnem poročilu za leto 2014[72] med nerealiziranimi priporočili navedli tudi tistega, da je potrebna *čim prejšnja ureditev vprašanja povrnitve materialne vojne škode, ki so jo utrpeli izgnanci, materialni oškodovanci, vojni ujetniki in prisilno mobilizirani v nemško vojsko med drugo svetovno vojno*.

Tokrat se je na Varuha obrnilo *Društvo izgnancev Slovenije 1941-1945*. Izpostavili so, da so bile po koncu druge svetovne vojne vse države na katere je bila storjena agresija, pozvane, da predložijo zahtevke o vojni škodi, ter da je bila tudi v Sloveniji vojna škoda podrobno popisana in predložena na mirovne in reparacijske konference, obstajajo pa da tudi podatki o priznani vojni škodi na teh konferencah in podatki, da je Nemčija poravnala Jugoslaviji in Sloveniji samo 2% vojne škode. Navedli so tudi število 80.000 slovenskih izgnancev, ki da so izgubili vse premoženje, nikoli pa dobili niti simbolične vojne odškodnine za odvzeto premoženje. Danes naj bi jih živelo samo še okoli 8500. Nadalje so tudi opozorili, da ne samo zaradi fizičnega in psihičnega trpljenja v izgnanstvu, ampak tudi zaradi takratne izgube premoženja, trpita pomanjkanje tudi druga in tretja generacija slovenskih izgnancev. Po združitvi Nemčije naj bi sicer bile svoje zahteve za izplačilo vojne škode postavile nekatere evropske države in delno tudi uspele. Kritični so, da *Slovenija po združitvi Nemčije ni storila primernega diplomatskega napora za izterjavo vsaj dela vojne škode in doslej še ni postavila zahtevka vsaj za nekaj milijard evrov vojne škode*.

Ni torej dvoma, da **še vedno obstaja vsaj del slovenske družbe, ki se čuti ne samo prizadetega v posledici dogodkov iz druge svetovne vojne, ampak tudi prikrajšanega v posledici dosedanjega odnosa zdajšnje države do teh vprašanj - in goji pričakovanja po spremembi v njen bolj aktiven angažma na tem področju**.

11.
Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da (ponovno preuči to vprašanje in nato) odloči, ali gre uradno zahtevati, da Zvezna republika Nemčija povrne vojno škodo, povzročeno med drugo svetovno vojno, ali ne.

71 Gl. str. 74-75 Letnega poročila za leto 1999.

72 Str. 400.

2.2.3 Pregled aktivnosti

1.	**23. 1. 2018**	Namestnik varuhinje Miha Horvat se je udeležil mednarodne delavnice Človekove pravice v digitalni dobi (Human Rights in the Digital Age), ki ga je **v Talinu v Estoniji** pripravil tamkajšnji varuh človekovih pravic (Õiguskantsler) v sodelovanju z Mednarodnim združenjem ombudsmanov (International Ombudsman Institut – IOI).
2.	**26. 1. 2018**	Varuhinja, generalni sekretar Kristijan Lovrak in svetovalec Varuha mag. Jure Markič so se na Gospodarski zbornici Slovenije udeležili **posveta ob evropskem dnevu varstva osebnih podatkov** Katere naloge in izzivi čakajo pooblaščene osebe za varstvo podatkov in kaj pomeni njihovo imenovanje za organizacijo ter kaj za varstvo osebnih podatkov na splošno. Posvet sta pripravila Informacijski pooblaščenec RS in Gospodarska zbornica Slovenije.
3.	**28. 1. 2018**	Varuhinja se je v Kinu Šiška udeležila spominske prireditve ob svetovnem dnevu spomina na žrtve holokavsta.
4.	**28. in 29. 5. 2018**	Namestnik varuhinje Miha Horvat se je v Rimu udeležil posveta Encrypted data and the privilege against self-incrimination.

2.3 SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
3. Svoboda vesti in verske skupnosti	**8**	**5**	**62,5**	**5**	**1**	**20,0**
3.1 Svoboda vesti	8	4	50,0	4	1	25,0
3.2 Verske skupnosti	0	0		0	0	0,0
3.3 Svoboda vesti in verske skupnosti - drugo	0	1		1	0	0,0

Še vedno ni videti, da bi zakonodajalec s prepovedjo organiziranih religioznih obredov v javnih vrtcih in šolah mislil dovolj resno

Varuh je o blagoslavljanju javnih šol doslej poročal že na str. 33 Letnega poročila za leto 2015, str. 69 Letnega poročila za leto 2016 in str. 74-75 Letnega poročila za leto 2017. Tako kot že lani, moramo tudi tokrat začeti z ugotovitvijo, da Varuhovo priporočilo v zvezi z 72. členom ZOFVI, ki prepoveduje izvajanje konfesionalnih dejavnosti v javnih vrtcih in šolah, ostaja neuresničeno.

Ker je bilo iz nekaterih medijskih objav[73] razvidno, da je takratna ministrica za izobraževanje, znanost in šport prijavila primer molitve in blagoslova ob odprtju nove podružnične osnovne šole na Polici pri Grosupljem 1. 9. 2017 inšpektoratu za šolstvo, ker je menila, da so bile takrat kršene določbe ZOFVI, smo v letu 2018 na Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: MIZŠ) naslovili poizvedbo o tem, kakšne so bile potem ugotovitve inšpektorata glede primera, ki ga je prijavila ministrica ter kakšno je stališče ministrstva glede teh ugotovitev inšpektorata z vidika zasledovanja namena določbe 72. člena ZOFVI o prepovedi izvajanja konfesionalne dejavnosti v javnih vrtcih in šolah. MIZŠ nas je seznanilo, da je inšpektorat na podlagi prijave ministrice uvedel postopek in pri tem ugotovil, da dogodek ni predstavljal kršitve 72. člena ZOFVI, ker prostori takrat sploh še niso bili preneseni s strani občine v upravljanje šoli, tistega dne pa se v šoli tudi ni izvajal pouk, saj je imela šola dan šole. MIZŠ se do ugotovitev inšpektorata ni želelo opredeliti, in sicer s sklicevanjem na 4. člen ZIN, ki določa, da so inšpektorji pri opravljanju svojih nalog samostojni. V tem primeru se je torej kazalo, da težava ni bila v odsotnosti sankcije za kršitev prepovedi o izvajanju konfesionalne dejavnosti iz 72. člena ZOFVI, pač pa se po mnenju inšpektorata takšna kršitev sploh ne more ugotavljati, če prostori šole s strani občine še niso preneseni v upravljanje šoli in če ima šola na dan, ko se izvaja konfesionalna dejavnost v šoli, dan šole (3.1-1/2018) – primerjati to s tistim, kar smo na str. 74 prejšnjega letnega poročila poročali, da je inšpektorat zapisal v svojih ugotovitvah po opravljenih nadzorih v osnovni šoli

73 Npr. časnik Večer, z dne 9. 9. 2017: *Blagoslov šole – tradicija ali kršitev zakona?*

Stična, podružnična šola Zagradec, vrtcu Ivančna Gorica, enota Sonček Zagradec, in osnovni šoli Louisa Adamiča Grosuplje (opiranje na mnenje Slovenske škofovske konference, *»da blagoslovov oziroma blagoslovitev ni mogoče umestiti med organizirane religiozne obrede«*). Spomniti gre tudi na to, da je isti inšpektorat npr. glede tega, da naj bi v prostorih javne šole Šolski center Postojna v okviru škofijskega dne prišlo tudi do predavanja 'ozdravljenega homoseksualca', direktorico opozoril na dolžnost varovanja avtonomije šolskega prostora[74].

Varuhov lanski predlog[75], da naj se poskrbi, da bo zakon predpisoval tudi sankcijo za kršitev prepovedi konfesionalne dejavnosti v javnem vrtcu oziroma šoli, ali pa za potrebne zakonodajne spremembe, po katerih bodo organizirani religiozni obredi v javnih vrtcih in šolah dovoljeni, je bil ob obravnavi letnega poročila na seji Komisije za peticije, človekove pravice in enake možnosti deležen negativne kritike iz vrst poslanske skupine Levica, češ da bi bil v drugi od obeh alternativ očitno nasproten ustavno zapovedani ločenosti države in verskih skupnosti. Menimo, da je takšna kritika zgrešena. Namreč, **ravno zato, ker slovenska ustava v 7. členu določa (le), da so država in verske skupnosti ločene, je pomen dodelanosti sleherne zakonske izpeljave navedenega ustavnega načela še toliko večji**. Kot smo zapisali že lani[76], Varuh meni, da uzakonitev prepovedi konfesionalnih dejavnosti v javnih vrtcih in šolah načeloma spada v okvir proste zakonodajalčeve presoje. V tosmerno podkrepitev želimo tokrat predvsem še spomniti na navedbe tudi Ustavnega sodišča Republike Slovenije, da je URS *»določila razmerje med državo in verskimi skupnostmi zgolj na načelni ravni, medtem ko se pomen in vsebina navedenih načel* [med njimi v prvi vrsti ravno načela o ločitvi države in verskih skupnosti iz prvega odstavka 7. člena - op. Varuha] *šele oblikujeta«*[77]. Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice je že prepoznalo, da ***ni mogoče širom Evrope razpoznati enotnega pojmovanja pomena religije v družbi***[78] **- in četudi je načelo o ločitvi države in verskih skupnosti *»v bolj ali manj dosledni obliki uveljavljeno kot temeljno moderno načelo v večjem delu sodobnih ustav in zakonodaj«***[79]**, se gre pri njegovih interpretacijah ogibati pretirane apodiktičnosti, saj dejansko nima enoznačnega pomena**.

12.
Varuh priporoča poslancem Državnega zbora RS, da se odločijo, ali bodo izkoristiti možnost iz 88. člena URS, po katerem zakone lahko predlaga tudi vsak poslanec, in vložili predlog dopolnitve tretje alineje v četrtem odstavku 72. člena Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) z jasno opredelitvijo organiziranih religioznih obredov (z vsaj eksemplifikativnim naštetjem), ki naj ne bi bili dovoljeni v javnih vrtcih in šolah; oziroma predlog dopolnitve kazenskih določb z globo za prekršek za poseg v avtonomijo šolskega prostora z nedovoljenim organiziranim religioznim obredom; ali pa predlog spremembe sedaj veljavnega besedila s črtanjem prepovedi organiziranih religioznih obredov v javnih vrtcih in šolah oziroma njihovo izrecno dovolitvijo.

Po Varuhovih zdaj že več let tudi poročanih izkušnjah, se prepoved organiziranih religioznih obredov v javnih vrtcih in šolah iz 72. člena ZOFVI kaže za preveč nedodelano. Pri tem je bržkone tudi že dovolj jasno, da oblikovanje predloga sankcije za kršitev avtonomije šolskega prostora z organiziranim religioznim obredom oziroma za vsaj eksemplifikativno naštetje slednjih v namen dopolnitve obstoječega zakonskega besedila, ne bi pomenilo kakšnega pretiranega ubadanja s kompleksnimi pravnimi ali kako drugače strokovnimi vprašanji, pač pa gre bolj kot ne le še za vprašanje zadostne politične volje.

Nekateri pa vidijo v šolah propagando ateizma...

Na Varuha se je obrnil tudi pobudnik, ki je problematiziral, da je njegov prvošolček iz šole prinesel *»knjigo z neprimerno vsebino z naslovom 'POMISLI', ki so jo delili pri pouku«*. Menil je, da gre za *»propagando ATEIZMA pod krinko MIRU, kar nikakor ne sodi v šolo«*. Navedel je, da starši razumejo in spoštujejo različne ideološke poglede, *»nikakor pa ne dopuščamo z njimi POSILJEVATI naših otrok«*. Končal je s pričakovanjem, da bomo zadevo raziskali in poskrbeli, da se podobne zlorabe v prihodnje ne bodo več dogajale.

74 Gl. str. 43-44 Letnega poročila za leto 2012.

75 Str. 75.

76 Str. 75.

77 Točka 17 mnenja številka Rm-1/02-21 z dne 19. 11. 2003.

78 Točka 109 sodbe v zadevi Leyla Şahin proti Turčiji (Pritožba št. 44774/98) z dne 10. 11. 2005; primeroma pa gl. npr. tudi še točko 60 sodbe v zadevi Grzelak proti Poljski (Pritožba št. 7710/02) z dne 15. 6. 2010, dokončna 22. 11. 2010; točko 28 sodbe Velikega senata v zadevi Lautsi in ostali proti Italiji (Pritožba št. 30814/06) z dne 18. 3. 2011; opombo 58 v ločenem mnenju sodnika Pinto de Albuquerque k sodbi Velikega senata v zadevi Károly Nagy proti Madžarski (Pritožba št. 56665/09) z dne 14. 11. 2017.

79 Točka 18 že navedenega mnenja Ustavnega sodišča Republike Slovenije – v tamkajšnji točki 27 pa nadalje tudi, da poznamo države, *»v katerih ni izrecno določeno načelo o ločitvi med državo in verskimi skupnostmi (npr. Nemčija, Avstrija, Italija, Španija, Portugalska)«*, in države, *»v katerih je, vendar ne nujno v dobesedni dikciji in v enaki obliki (milejši ali doslednejši), sprejeto načelo o ločenosti cerkve od države (npr. Francija, ZDA, Belgija, Nizozemska)«*.

Ni bilo jasno, ali se je pobudnik z opažanji že obrnil na razredničarko ali na vodstvo šole in, če s tako pridobljenimi odzivi ne bi bil zadovoljen, še na Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Tudi ni bilo natančneje pojasnjeno, v čem konkretno se po pobudnikovem mnenju kaže *»propaganda ATEIZMA pod krinko MIRU«*, in še posebej, kaj razume pod *posiljevanjem otrok z ideološkim pogledom*. Deljenje knjige, čeprav se z njeno vsebino posameznik morda ne strinja, še ne pomeni vsiljevanja ideologije (kot zanimivost, nekatera Varuhova stališča o mladinskih knjigah s sporno vsebino so predstavljena v poglavju o otrokovih pravicah, pod naslovom *Sporna mladinska literatura*, na str. 394-395). Predvsem pa gre vsaj na splošni ravni spomniti, da je pravica do svobode misli, vesti in veroizpovedi iz 9. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin *eden izmed temeljev 'demokratične družbe'*, ki je *v svoji religiozni dimenziji eden izmed najbolj vitalnih elementov, ki tvorijo identiteto verujočih in njihovo pojmovanje življenja*, prav tako pa naj bi bila *dragocena dobrina* poleg agnostikov, skeptikov in ravnodušnih, tudi za ateiste.[80] Pozabiti tudi ne gre, da se pravica do svobodnega izražanja iz 10. člena navedene konvencije *ne nanaša le na informacije ali ideje, ki jih sprejemamo naklonjeno, temveč zajema tudi tiste, ki lahko prizadenejo, šokirajo ali vznemirijo državo ali kateri koli del prebivalstva*.[81] **(3.1-2/2018)**

Očitki o Varuhovi neobčutljivosti do pravic pripadnikov nekaterih verskih skupnosti so še vedno neutemeljeni

Pisal nam je tudi pobudnik, ki je navajal, *»da se osnovne človekove pravice verujočih /predvsem kristjanov/ še vedno obravnavajo po načelu marksistične ideološke negativne selekcije«* in da so kristjani *»zgroženi ob molku Varuha, ko se vsakodnevno s sovražnim govorom ideološkega kulturnega boja brutalno žalijo kristjani«*. Tovrstni očitki so neosnovani in posledično tudi krivični, zato jih kot take tudi odločno zavračamo.

Če začnemo pri letu, v katerem je varuhinja nastopila svoj mandat (tj. leto 2013), lahko spomnimo na primer, v katerem sta se na Varuha obrnila pobudnika, ki se jima direktor Radia Slovenija ni odzval na njuna pričakovanja po ustanovitvi verskega uredništva (o čemer smo podrobneje poročali na str. 30 tistega letnega poročila). Sicer pa je varuhinja npr. tudi novembra leta 2016, ko je nekdo v koprski stolnici poškodoval dragocen kip Žalostne Matere božje iz 15. stoletja, odreagirala z odločno izjavo za javnost, v kateri je izrazila zgroženost nad vandalskim in brezčutnim početjem posameznikov, ki iz čiste objestnosti in brezobzirnosti uničujejo dragocene spomenike kulturne dediščine, ter poudarila, da so sakralni objekti katere koli izmed verskih skupnosti sveti kraji za vernike in izjemno pomembni za kulturo naroda in da je s takšnim početjem povzročena ne samo materialna škoda, temveč je tudi vnesen nemir med ljudi, ki čutijo takšna dejanja kot obliko napada na svojo veroizpoved[82]. Varuhinja se je tudi letos odzvala na vabilo ljubljanskega nadškofa k sveti maši za domovino ob dnevu samostojnosti in enotnosti v petek, 21. 12. 2018, v ljubljanski stolnici sv. Nikolaja (kar ni bilo prvič - kot smo npr. zapisali že v nazadnje izdanem letnem poročilu[83], se je odzvala tudi že vabilu predsednika Slovenske škofovske konference, ki jo je povabil k sveti maši za domovino v stolni cerkvi Svetega Nikolaja 24. 6. 2016, ob dnevu državnosti).

Posebej glede '*brutalnega žaljenja kristjanov*' želimo spomniti tudi, da ko so se še v času prejšnje varuhinje pojavili grafiti z nedvoumnimi izrazi sovražnosti zoper kristjane (*»Kristjani – klali smo vas 1945 – klali vas bomo 2013«*), je prav tako sledila jasna obsodba takšnega početja in izraženo je bilo pričakovanje, da bo policija storila vse, da bodo storilca ali storilce odkrili, in da bodo sprejeti tudi drugi ukrepi za izvedbo kazenskega postopka[84]. Podobno je Varuh npr. že v Letnem poročilu

80 Tako ESČP v točki 34 sodbe Velikega senata v zadevi BUSCARINI in drugi proti San Marinu (Pritožba št. 24645/94) z dne 18. 2. 1999.

81 Gl. točko 49§ sodbe ESČP v zadevi Handyside proti Združenemu kraljestvu (Pritožba št. 5493/72) z dne 7. 12. 1976.

82 O čemer smo poročali tudi na strani 124 Letnega poročila Varuha za leto 2016.

83 Letno poročilo za leto 2017, str. 77-78.

84 Več si je mogoče prebrati na str. 38, 347 in 348 Letnega poročila za leto 2013.

za leto 2006 med drugim izpostavil[85], da smo obravnavali tudi izraze sovražnosti v elektronskih medijih proti katoličanom. Sicer pa gl. tudi str. 75 in nasl. Letnega poročila za leto 2017. (3.1-4/2018)

Kristjanofobija?

Eden izmed pobudnikov nas je spraševal, ali so ukrepi Slovenske škofovske konference, ki poziva k prijavljanju *»kristjanofobije«* zakoniti. Kot je navedel, že dlje časa zbira podatke o kaznivih dejanjih ali diskriminaciji zoper katoličane in Katoliško cerkev v Sloveniji ter jih nato objavijo v posebnem poglavju letnega poročila Katoliške cerkve. Ob pomoči vernikov naj bi želeli sestaviti *»čim bolj pregledno poročilo o primerih kristjanofobije in kaznivih dejanjih zoper katoličane v Sloveniji«* (morebitna dejanja kristjanofobije naj bi se lahko sporočala tudi prek spletne strani Točka za prijavo kristjanofobije in vandalizma, uperjenega proti slovenskim katoličanom).

Individualno in kolektivno uresničevanje verske svobode, pravni položaj cerkva in drugih verskih skupnosti, postopek njihove registracije, pravice cerkva in drugih verskih skupnosti ter njihovih pripadnikov, pravice registriranih cerkva in drugih verskih skupnosti ter njihovih pripadnikov in pooblastila ter pristojnosti organa, pristojnega za verske skupnosti, ureja ZVS. V zvezi s pobudnikovo kritiko o vpletanju klerikov v *»splošno družbeno življenje v Sloveniji«*, s tem povezanim mnenjem, naj bo vera *»privatna zadeva posameznikov«*, ter vprašanjem, *»kje so meje nespoštovanja slovenske ustave in zakonov s strani katoliške cerkve«*, gre pojasniti, da URS v 41. členu določa, da je izpovedovanje vere in drugih opredelitev v zasebnem in tudi javnem življenju svobodno. Verska svoboda med drugim zagotavlja, da lahko vsakdo, sam ali skupaj z drugimi, zasebno ali javno, izraža svojo vero v bogoslužju, pouku, praksi in verskih obredih ali drugače (2. člen ZVS). Sicer pa je že v 39. členu URS zagotovljena svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja ter določeno, da lahko vsakdo svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja. (3.1-3/2018)

2.3.1 Pregled aktivnosti

1.	**19. 2. 2018**	Namestnika varuhinje dr. Kornelija Marzel in Miha Horvat ter svetovalec Varuha Jan Irgel so se na Ministrstvu za kulturo sestali z državno sekretarko Damjano Pečnik ter se pogovorili o registru nepremične kulturne dediščine in vključevanju lastnikov ter o delovanju sveta Vlade RS za dialog o verski svobodi.

85 Str. 20.

2.4
SVOBODA IZRAŽANJA

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
4. Svoboda izražanja	**42**	**54**	**128,6**	**53**	**3**	**5,7**
4.1 Svoboda izražanja	0	2		2	0	0,0
4.2 Etika javne besede	34	39	114,7	39	2	5,1
4.3 Dostop do informacij javnega značaja	8	8	100,0	7	1	14,3
4.4 Svoboda izražanja - drugo		5		5	0	0,0

Breme odziva naj bo v prvi vrsti na okolju, v katerem se *sovražni govor* pojavi!

Varuh je že v prvem od - vključujoč tudi pričujočega sedaj že - šestih letnih poročil, izdanem v istem predstojniškem mandatu, priporočil, *»da bi tudi poslanci in drugi politiki sprejeli etični kodeks in oblikovali razsodišče, ki bi se odzivalo na posamezne primere sovražnega govora v politiki, vredne javne obsodbe«*[86]. Enako priporočilo je bilo zapisano tudi v drugem od navedenih letnih poročil[87], v tretjem je bilo naslovljeno prav na *državni zbor*[88], *v četrtem je bilo tako priporočeno poslankam in poslancem ter politikom*[89], v petem pa spet *poslancem in drugim politikom*[90], ko smo tudi še pripomnili, da nam ni znano, da bi (v takrat torej že pol desetletja) do realizacije tega priporočila *potem res tudi že prišlo*. Kot smo tudi že obrazložili[91], **je pomembno, da je *odziv takojšen in po možnosti tam, kjer se pojavljajo nesprejemljive izjave* (torej, *če se sovražni govor pojavlja v politiki, naj se odzove politika, če se pojavlja na forumih, naj se odzivajo udeleženci ipd.*), oziroma je dobro imeti *samoregulacijske mehanizme odzivov***.

Državni zbor je ob obravnavi omenjenih od Devetnajstega do Triindvajsetega rednega poročila Varuha tudi vselej na podlagi 272. in 111. člena PoDZ-1 sprejel priporočilo *»vsem institucijam in funkcionarjem na vseh ravneh, da upoštevajo priporočila Varuha«*.[92] Nekateri od poslancev pa so bili v svojem odzivu na navedeno Varuhovo priporočilo tudi konkretnejši. Ob obravnavi lanskega letnega poročila na 3. seji Komisije za peticije, človekove pravice in enake možnosti 8. 11. 2018, je poslanec poslanske skupine Socialnih demokratov, navezujoč se na priporočane samoregulacijske mehanizme na področju etike javne besede, pokomentiral,

86 Letno poročilo za leto 2013, str. 27; gl. pa tudi str. 14 v prvem poglavju *Ugotovitve, mnenja in predlogi varuhinje*.

87 Letno poročilo za leto 2014 str. 36.

88 Letno poročilo za leto 2015, str. 37; gl. pa tudi že *Uvod* (str. 16).

89 Letno poročilo za leto 2016, str. 74.

90 Letno poročilo za leto 2017, str. 80.

91 Gl. Letno poročilo za leto 2014, že navedeno stran.

92 Gl. za leto 2013 Uradni list RS, št. 85 z dne 28. 11. 2014, str. 9512; za leto 2014 št. 82 z dne 3. 11. 2015, str. 8982; za leto 2015 št. 67 z dne 28. 10. 2016, str. 9218; za leto 2016 št. z dne 27. 10. 2017, str. 8058; in za leto 2017 št. 78 z dne 4. 12. 2018, str. 11934.

da bi se moral vsak od predstavnikov ljudstva *»povprašati kaj lahko stori, da se ne ponovijo grozote iz 20., 30., 40. let prejšnjega stoletja, ko se je, vsaj v sodobni zgodovini vse skupaj začelo s sovražnim govorom z izpostavljanjem različnosti, z izpostavljanjem tistih, ki imajo drugačne poglede in se z nami ne strinjajo«*, pa tudi da *»skupaj vsi akterji, torej vse politične stranke v Državnem zboru na nek način najdemo konkretne ukrepe s katerimi bi v največji meri zagotovili, da do stopnje kaznivega sovražnega govora ter hudih kršitev človekovih pravic ne bi prišlo. Torej, začeti moramo pri nas. Začeti moramo pri nas politikih, da se samoomejujemo že na sejah odborov in komisij.«*[93] *Takšno mišljenje se zdi tudi precej resonirajoče z Varuhovimi pozivi, da* ***naj se vsi, ki sodelujejo v javnih razpravah, še posebej politiki, v svojih izjavah in besedilih izogibajo spodbujanja sovraštva ali nestrpnosti na podlagi katere koli osebne okoliščine, ob morebitnih takšnih primerih pa naj se nanje nemudoma odzovejo in jih obsodijo***[94]. Na drugi strani pa je npr. eno leto pred tem na 18. seji že navedenega delovnega telesa Državnega zbora 3. 10. 2017, predsedujoča v zvezi s priporočenim sprejetjem etičnega kodeksa in oblikovanjem razsodišča izrazila skepso, *»ker glede na naše družbeno okolje v katerem živimo in tudi na siceršnja ravnanja, ki smo jim bili priča v vseh teh letih je jasno, da bi takšno razsodišče odločalo politično«*, in da se *»večkrat se tudi opaža, da se tako imenovani neprimeren sovražen govor presoja potem kdo je nekaj, kdo je tisti, ki je nekaj izrekel, ne pa kaj je bilo tisto kar je bilo izrečeno«*[95]*. Po mnenju Varuha vsekakor* **tudi tovrstnim pomislekom ne gre odrekati razumnosti - in jih tudi ne bi šlo zanemariti, če naj bi se nekdaj odgovorno pristopilo k vzpostavitvi razsodišča političnega diskurza, saj slednje ne sme dejansko služiti le za priročno orodje, s katerim se zlahka duši kritike prevladujočih pogledov, ugonablja le nevšečna drugačna mnenja oziroma kako drugače zatira predvsem politično opozicijo**.

Neobstoj takšnega ali drugačnega samoregulacijskega mehanizma pa seveda ne sme pomeniti razbremenitve ustavno še skladnega izražanja ali celo spodbude za brezobzirno širjenje kar vsakršnih mnenj. Kot je bilo v Varuhovem letnem poročilu že prebrati, **je *vzgajanje v nestrpnost z uporabo nekaj preprostih demagoških stereotipnih izjav veliko lažje kot oblikovanje strpne in sodelujoče družbe, za kar so predvsem odgovorni politiki kot oblikovalci javnega mnenja*[96]*. Obenem pa gre v enaki meri tudi poudariti*[97]*, da* le *drugačno mnenje nujno še ne pomeni javnega spodbujanja* k neenakopravnosti, nestrpnosti, ali nasilju *in je praviloma* varovano *v okviru svobode izražanja*. Spodbudno bi bilo, da bi si oboje to dvoje kar najbolj prizadevali upoštevati in ena in druga stran**, npr. ob (neogibno slej ko prej spet začeti) razpravi o tem, da partnerja (ne)sklenjene partnerske zveze ne moreta skupaj posvojiti otroka[98].

13.
Varuh priporoča, naj se vsi, ki sodelujejo v javnih razpravah, še posebej politiki, v svojih izjavah in besedilih izogibajo spodbujanja sovraštva ali nestrpnosti na podlagi katere koli osebne okoliščine, ob morebitnih takšnih primerih pa naj se nanje nemudoma odzovejo in jih obsodijo.[99]

Kot smo zdaj že večkrat poročali, je Varuh iz najrazličnejših strani deležen bolj ali manj neposrednih pričakovanj glede javnega odziva(nja) na zatrjevani t.i. *sovražni govor*[100]. Nekateri so tudi kritični do našega pristopa na tem področju. Do takšne situacije je npr. prišlo na 3. seji Komisije za peticije, človekove pravice in enake možnosti 8. 11. 2018 v Državnem zboru, ko je poslanka poslanske skupine Levica problematizirala v takrat obravnavanem Varuhovem letnem poročilu spet ponovljeno, da če bi Varuh nekritično privolil v opredeljevanje do takšnih ali drugačnih izjav, *bi se lahko samo še izgubil v množici mnenj, ki se v današnji družbi vsakodnevno pojavljajo, predvsem pa bi se izgubilo merilo za odziv, saj vsak pobudnik seveda izhaja iz prepričanja, da je ravno primer, na katerega on opozarja, vreden Varuhove obsodbe*[101]*. Kot je povedala,*

93 Gl. zapis seje, 28. trak (VI) 14.15 in 29. trak (VI) 14.20.

94 Gl. npr. Letno poročilo za leto 2013, str. 27.

95 Gl. zapis seje, 39. trak:(MB) – 17.10.

96 Gl. str. 15 Letnega poročila za leto 2006.

97 Na str. 29 Letnega poročila za leto 2010 npr. že glede '*sovraštva*'.

98 Gl. tudi Varuhovo priporočilo na str. 86 in z njim povezano predhodno besedilo.

99 Tako že na str. 27 Letnega poročila za leto 2013 in podobno tudi na str. 74 Letnega poročila za leto 2016.

100 V tej smeri gl. npr. zapis *Varuh se o javnih odzivih odloča samostojno, in ne na podlagi pozivov politikov in političnih strank*, na str. 34-35 Letnega poročila za leto 2014; ali pa npr. besedilo v zvezi z robnim pripisom *Pri svobodi izražanja pač ne gre brez ustreznega upoštevanja konteksta konkretne situacije*, na str. 80 Letnega poročila za leto 2017.

101 Gl. str. 80 navedenega letnega poročila.

se od Varuha »seveda pričakuje, da se niti implicitno ne sme dajati legitimitete tovrstnim praksam sovražnega govora«[102].

Naj tudi tule ponovimo, da ***Varuh obsoja vsako spodbujanje sovraštva, nestrpnosti in neenakopravnosti do drugače mislečih,*** **in prav tako** ***ne podpira niti širjenja obvestil, ki temeljijo na stereotipih in preslabem poznavanju vsebine, o kateri se delijo sodbe in komentarji***.[103] **Kot na glavno orientacijsko točko pri presoji, ali naj v tovrstnih situacijah javno reagira, pa se Varuh opira na ustavno prepoved (63. člen)** ***vsakršnega spodbujanja k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanja narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti*****, kot tudi** ***vsakršnega spodbujanja k nasilju in vojni***. **Varuhova ocena, da neka tako ali drugače manifestirana misel ne izpolnjuje znakov že ustavno nesvobodnega izražanja in zategadelj ne kliče po (še) njegovem javnem komentarju, nikoli ni motivirana z željo po prispevanju k legitimnosti katere koli oblike t.i. sovražnega govora**. To trditev se zlahka podkrepi tudi na konkretni ravni, ko pa je Varuh doslej že večkrat odločno interveniral zoper očitne izraze ustavno prepovedanega spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti ter k nasilju in vojni – in to četudi jih sicer ni bilo mogoče pripisati kakšnemu državnemu organu, organu lokalne samouprave ali nosilcu javnih pooblastil (edinole v razmerju do katerih je bil skladno z ravno tako že sámo ustavo (159. člen) določen za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin). V tej smeri je npr. uspešno posredoval glede *izrazov nestrpnosti zaradi približno desetih mladoletnikov brez spremstva v mestu z več deset tisoč prebivalci*[104]*; ali pa npr. ukrepal zaradi do pripadnikov romske skupnosti diskriminatornega sklepa enega izmed občinskih svetov (da občina stori vse, kar je v njeni pristojnosti, da prepreči nenadzorovano priseljevanje Romov od drugod*)[105]; ali pa npr. *obsodil izraze sovražnosti in nasilja zoper udeležence literarnega dogodka gejevske in lezbične literature* v enem izmed ljubljanskih lokalov[106]; njegove javne obsodbe pa so bili ne nazadnje deležni npr. tudi že *grafiti z nedvoumnimi izrazi sovražnosti zoper kristjane* (*»Kristjani – klali smo vas 1945 – klali vas bomo 2013«*)[107], torej zoper družbeni segment, ki se ga navadno sicer ne uvršča med posebej ranljive skupine. Na drugi strani pa lahko v ponazoritev tega, kaj vse si nekateri predstavljajo za *sovražni govor*, na katerega bi moral odreagirati tudi Varuh, primeroma spomnimo že samo na zadevo, opisano v lanskem letnem poročilu[108], v kateri je šlo dejansko le za navedbe v pismih bralcev enega izmed časopisov, da *»konfesionalne vsebine ne morejo biti del javnega prostora, niti del državne ali lokalne oblasti«*.

V samem temelju ne gre pozabiti, da naj bi bil *Varuh pri svojem delu neodvisen in samostojen, kot to tudi izrecno določa 4. člen ZVarCP. Že iz te zakonske določbe* ***jasno izhaja, da bodo Varuhova stališča njegova lastna in kot taka ne nujno tudi vselej enaka stališčem katerega koli drugega organa, posameznika ali skupine - če temu ne bi bilo (ali smelo biti) tako, potem je očitno, da bi bil že sploh sam obstoj tega državnega organa kot tak lahko edinole nesmiseln***.[109] Obenem **Varuh tudi** ***nima (niti ne želi) prikladne možnosti osredotočanja le na pravice nekaterih***[110] - kar v zvezi s t.i. *sovražnim govorom* kratko malo mora pomeniti dajanje ustrezne teže tudi *svobodi izražanja* iz ustavnega kataloga človekovih pravic in temeljnih svoboščin (prvi odstavek 39. člena). **Nedvomno pa je tudi enako bistveno, da Varuh pri obravnavi konkretnih primerov ne ravna arbitrarno** – in prepričani smo, da **je dosedanja Varuhova praksa (za ilustracijo gl. zgornji odstavek) v svoji pestrosti dovolj zgovorna, da bi moralo biti jasno, da se morebitne insinuacije o nasprotnem, torej o selektivni odzivnosti glede na katero koli osebno okoliščino (narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost,...), zlahka izkaže za zgrešene**.

102 Gl. zapis seje, 25. trak: (SC) - 14.00.

103 Tako že na str. 29 Letnega poročila za leto 2010.

104 Gl. str. 84-85 Letnega poročila za leto 2017.

105 Gl. str. 66-67 Letnega poročila za leto 2014.

106 Gl. str. 29 Letnega poročila za leto 2010.

107 Več o tem si je mogoče prebrati na straneh 38, 347 in 348 Letnega poročila za leto 2013.

108 Gl. str. 78.

109 Tako npr. že na str. 257 Letnega poročila za leto 2017.

110 Tako že na str. 259 Letnega poročila za leto 2017.

Primer:

Konkretni primer sovražnega govora v medijih
Eden izmed pobudnikov je Varuha 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«*.

Pri navedenih besedah gre po oceni Varuha nedvomno za vsebino, ki krši prepoved spodbujanja in razpihovanja narodnega sovraštva in nestrpnosti ter spodbujanja nasilja iz 63. člena URS. Ta ustavna norma je konkretizirana z opredelitvijo kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti iz 297. člena KZ-1, vendar pa ob dosedanji slovenski sodni (in tožilski) praksi ni zelo verjetno, da bi opisani primer sovražnega govora izpolnil vse znake kaznivega dejanja, saj sodna praksa poleg naklepnega, javnega spodbujanja sovraštva proti določeni skupini ljudi, zahteva tudi možnost, da se bodo besede sprevrgle v nasilje, v neko protipravno dejanje[111].

Tako v slovenskem pravnem redu obstaja široko sivo polje izražanja, ki ga prepoveduje ustava in celo zakon (npr. 8. člen ZMed), vendar pa za prepoved ni določene sankcije, na kar Varuh zakonodajalca vztrajno opozarja že vse od leta 2010[112]. O prizadevanjih Varuha na tem področju smo podrobneje poročali tudi na str. 75 letnega poročila za leto 2016, kjer smo navedli, da je državni zbor obravnaval predlog novele ZP-1J, ki je dajal podlage za odkrivanje piscev sovražnega govora na spletu ter predvideval sankcije za njihovo ravnanje. Zaradi mnenja poslancev, da gre za pretiran poseg v informacijsko zasebnost oziroma svobodo izražanja, novela ni bila sprejeta, Ministrstvo za pravosodje pa je zato štelo, da so bili v zvezi z Varuhovimi predlogi vsi argumenti preizkušeni in da je delo na tem vprašanju zaključeno. Varuh je omenjeno vzel na znanje, hkrati pa izrazil velika pričakovanja v zvezi s sprejemom novele ZMed-C. Po mnenju Varuha je namreč posebej nesprejemljivo, da se sovražni govor širi preko medijev, v okviru uredniško oblikovanih vsebin.

Omenjena novela je določila, da mora izdajatelj, ki v okviru medija dovoljuje komentiranje javnosti, oblikovati pravila za komentiranje ter jih javno objaviti na primernem mestu v mediju ter da mora biti komentar, ki ni v skladu z objavljenimi pravili, umaknjen v najkrajšem možnem času po prijavi oziroma najpozneje v enem delovnem dnevu po prijavi (tretji odstavek 9. člena ZMed). Vendar pa je ZMed v 148.a členu globo predvidel le za primer, da izdajatelj v okviru medija dovoljuje komentiranje javnosti, ne oblikuje pa pravil za komentiranje in jih javno ne objavi na primernem mestu v mediju. Zakon pa ne predvideva sankcije za primer, da izdajatelj spornega komentarja ne umakne v najkrajšem možnem času po prijavi oziroma najpozneje v enem delovnem dnevu po prijavi. Dovolj je torej, da ima medij javno objavljena pravila za komentiranje, sovražni govor pa se znotraj njegovih (uredniško oblikovanih) vsebin lahko nekaznovano širi. V konkretnem primeru urednik foruma, katerega upravitelj je kot izdajatelj vpisan v razvid medijev, po prijavi pobudnika očitno nezakonitega komentarja ni odstranil, pravnih posledic za takšno ravnanje pa ZMed ne predvideva.

Spomnimo, da so predlogi Varuha za sankcioniranje sovražnega govora na spletu kot prekršek tesno povezani z obravnavo ugotovljene neustreznosti norme iz 8. člena ZMed, ki prepoveduje spodbujanje k enakopravnosti in nestrpnosti[113]. Omenjena prepoved je namreč *lex imperfecta*, saj za kršitev prepovedi ni določena pravna posledica oziroma sankcija. Kot ne preveč spodbudno zanimivost lahko na tem mestu dodamo še, da tudi norma iz 10. člena ZVarD, ki kot eno izmed oblik sovražnega govora prepoveduje pozivanje k diskriminaciji, ne predvideva upravno-pravnega varstva v primeru kršitve prepovedi.

111 Gl. npr. sodbo Višjega sodišča v Ljubljani številka II Kp 65803/2012 z dne 11. 12. 2013.
112 Gl. npr. na str. 36 Letnega poročila za 2010 ter na str. 25 Letnega poročila Varuha za leto 2011.
113 Gl. primer na str. 52 Letnega poročila Varuha za leto 2010.

Na str. 25 letnega poročila Varuha za leto 2011 smo povzeli, da nas je Vlada v odzivnem poročilu seznanila, da je Ministrstvo za pravosodje nasprotovalo predlogu Varuha po ustrezni dopolnitvi 8. člena ZMed, saj naj bi bila takšna ureditev nasprotna z ustavo, ker isto dejanje dvojno sankcionira (enkrat kot prekršek enkrat kot kaznivo dejanje). Vendar pa podobnih ugovorov ni bilo zaznati v zvezi z 20. členom ZJRM-1 o prepovedi vzbujanja nestrpnosti, predvsem pa je treba poudariti, da tako iz besedila 8. člena ZMed in 297. člena KZ-1 kot tudi iz sodne prakse in konkretnih primerov, kot je na primer tudi obravnavana zadeva, izhaja, da med obema normama obstaja jasna ločnica, in sicer v obstoju možnosti, da se sovražne besede sprevržejo v nasilje ali v neko protipravno dejanje. Za izpolnitev znakov kaznivega dejanja mora biti ta pogoj izpolnjen, za izpolnitev znakov prepovedi iz 8. člena ZMed, pa to ni potrebno.

Zelo nazorno je ta razlika vidna tudi v konkretnem primeru: sovražni komentar anonimnega pisca ni povzročil nadaljnjih protipravnih ravnanj in ga torej ni moč opredeliti kot kaznivo dejanje, kljub temu pa predstavlja ravnanje, ki je prepovedano v 8. členu ZMed in 63. členu URS. Zato **Varuh vztraja pri ustrezni dopolnitvi 8. člena ZMed.** Poudariti pa tudi gre, da **je odgovornost za objavljene vsebine pri medijih na odgovornem uredniku (tretji odstavek 18. člen ZMed), zaradi česar na tem področju pomisleki o prekomernem posegu v informacijsko zasebnost anonimnih piscev, izpostavljeni ob obravnavi novele ZP-1J, niso relevantni**.

Ne samo, da doslej še ni bila odpravljena pomanjkljivost določbe 8. člena ZMed, pač pa se je z novelo ZMed-C iz 2016 uvedlo novo določbo *lex imperfetcta*, in sicer jo predstavlja drugi stavek tretjega odstavka 9. člena ZMed.

Skrb vzbuja torej, 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 to npr. zagotavlja Zvezna Republika Nemčija z Zakonom za boljše izvrševanje prava na socialnih omrežjih (nem. das Netzwerkdurchsetzungsgesetz). Tako se lahko dosledno sledi določbi o odgovornosti odgovornega urednika za vse objavljene informacije (tretji odstavek 18. člena ZMed), torej tudi za pisma bralcev oziroma forume ali komentarje, objavljene na spletnih straneh medijev, ki so v nasprotju z 8. členom ZMed. Prepričani smo, da v Sloveniji ne sme biti prostora za objavo zavržnih komentarjev, podobnih obravnavanemu, še zlasti pa ne v medijih. **(4.2-9/2018)**

14. Varuh predlaga Ministrstvu za kulturo, da v okviru svojih pristojnosti naredi vse, da bi se glede uresničevanja norme o prepovedi širjenja sovraštva v medijih (8. člen ZMed), določilo tudi: 1. način varovanja javnega interesa (inšpekcijski, prekrškovni nadzor), 2. ukrepe za odpravo nepravilnosti (npr. takojšna odstranitev nezakonite vsebine) ter 3. sankcije za medije, ki dopuščajo objavo sovražnega govora.

Kaj vse je lahko dovoljeno izražati v času volilne kampanje?

V javnosti sta precej razburjenja povzročila tudi plakata dveh političnih strank. Konkretno je šlo za plakat SDS, na katerem je bil ob prizorih iz t.i. begunske krize napis *Zavarovali bomo Slovenijo;* in za plakat SLS, na katerem je bil pod napisom *SLOVENIJA NI SAMO AHMAD* oris državnih meja, znotraj katerega je večkrat izpisano ime *JOŽE* in naveden znesek *500€*, drugod pa je večkrat izpisano ime *AHMAD* in naveden znesek *1930€*. Tisti, ki so nam v zvezi z njima pisali, so pri tem npr. navajali, da *»graditi svojo politično podobo in moč na tragediji ljudi je moralno nedopustno in krši tudi temeljne človekove pravice«*, ali pa da gre za *»ksenofobne in primitivne politične panoje«*. Vprašani smo tudi bili, ali *»obstaja kakšen pravni vidik, zaradi katerega bi bili tisti, ki so panoje obesili, primorani slednje odstraniti.«*

Varuh je na svojem spletišču objavil izjavo za javnost *Predvolilna plakata: Politiki nosijo posebno odgovornost pri javnem izražanju*. Prav tako je Varuh npr. za izjavo enega od slovenskih novinarjev na Twitterju (*»beguncem bi dovolil približanje slovenski meji zgolj na 500 metrov, sicer bi jih postrelil«*) v takratni izjavi za javnost (28. 8. 2015) npr. navedel, da je nedvomno presegla polje svobode izražanja, da je protipravna in da gre tudi za moralno zavržno dejanje; opozorili smo npr. tudi na domnevno *slabe prakse delavcev Policije na terenu (posamezni policisti naj bi na primer na tujce vpili in kričali v slovenskem jeziku, zaznani pa naj bi bili tudi*

neprimerni, mestoma rasistični, ksenofobni in posmehljivi komentarji)[114], poročali pa smo tudi že o Varuhovem ukrepanju ob izrazih nestrpnosti zaradi približno desetih mladoletnikov brez spremstva v Novi Gorici.[115] A obenem tudi menimo, da omenjenih dveh plakatov vendarle ne gre enačiti s takšnimi primeri. Vsekakor pa sta lahko tudi razlog za zaskrbljenost - ne nazadnje **je tudi že Parlamentarna skupščina Sveta Evrope v svoji Resoluciji 1889 (2012) npr. prepoznala, da[116] med volilnimi kampanjami nekateri kandidati in politične stranke navadno prikazujejo migrante in begunce kot grožnjo in breme za skupnost, kar do slednjih povečuje negativne reakcije v javnosti, nato pa izrecno tudi ponovila, da[117] imajo politiki posebno odgovornost izločanja negativnega stereotipiziranja oziroma stigmatiziranja katere koli manjšine oziroma migrantske skupine iz političnega diskurza, vključno med volilnimi kampanjami**.

Predvsem pa ne gre pozabiti, da imajo volivci na državnozborskih volitvah lepo priložnost, da vsak s svojim glasom pokaže, kaj v vsakokratni volilni kampanji jo oziroma ga je pritegnilo - ali pa odvrnilo - da dá svoj glas, kamor ga bo dal(a). Sicer pa skladno z 21. členom ZUstS Ustavno sodišče Republike Slovenije odloča tudi o protiustavnosti delovanja političnih strank – pri čemer po 68. členu istega zakona lahko da pobudo za oceno protiustavnosti delovanja političnih strank vsakdo. Ustavno sodišče ima možnost, da protiustavno delovanje politične stranke prepove z odločbo.

Kje so meje svobode izražanja sodnikov?

Za leto 2010 smo poročali[118], da je *ena izmed okrožnih sodnic v prilogi enega izmed slovenskih časnikov objavila mnenje glede posvojitev otrok za istospolne družine - v javnem pismu je izrazila nasprotovanje posvojitvam otrok za istospolne družine, pri tem pa se je podpisala kot okrožna sodnica*, kar se je pobudnici zdelo sporno, češ da *je sodnica izražala in zastopala to mnenje s položaja uradne funkcije, kot predstavnica sodne veje oblasti, kar naj bi bilo nezdružljivo s poklicno sodniško etiko in bi lahko vodilo v zlorabo uradnega položaja*.

Tudi v letu 2018 smo prejeli pobudo, ki je problematizirala besede enega izmed okrožnih sodnikov. Pobudnica je navajala, da je odvetnik obtoženega z zahtevo za izločitev istospolno usmerjenih oseb iz sodnega senata poskušal diskreditirati osebe na podlagi spolne usmerjenosti in jih diskriminirati na podlagi te osebne okoliščine, pri tem pa naj bi sodelovali tudi sodni organi. Odvetnik naj bi bil na vprašanje sodnika glede morebitnih pripomb na sestavo sodnega senata izjavil: *»Glede na spolne preference pokojnega ne želim, da [obtoženemu] sodi oseba z istimi spolnimi preferencami«*. Temu pa naj bi po navedbah pobudnika sledilo zagotovilo predsednika sodnega senata *»da v senatu takšne osebe ni«*. Takšna izjava je po mnenju pobudnika predstavljala poseg v 34. in 35. člen URS ter diskriminacijo na podlagi spolne usmerjenosti, kot jo definira ZVarD.

Varuh na podlagi 24. člena ZVarCP ne obravnava zadev, o katerih tečejo sodni ali drugi pravni postopki, razen če gre za neupravičeno zavlačevanja postopka ali za očitno zlorabo oblasti. Na podlagi navedb pobudnice, da je predsednik senata ugotavljal spolno usmerjenost članov senata, kar bi lahko kazalo na diskriminacijo na podlagi spolne usmerjenosti v smislu ZVarD ter na poseg v pravici do osebnega dostojanstva in osebnostne pravice, posledično pa tudi na zlorabo oblasti v smislu 24. člena ZVarCP, je Varuh pri predsedniku Okrožnega sodišča v Ljubljani opravil poizvedbo. Na dopis Varuha je odgovoril predsednik senata, ki je pojasnil, da je v skladu s prvim odstavkom 40. člena ZKP vsak član senata, če misli, da je podan razlog za njegovo izločitev v smislu okoliščin, ki vzbujajo dvom o njegovi nepristranskosti (6. točka prvega odstavka 39. člena ZKP), dolžan prenehati z vsakim delom v zadevi in to

114 Gl. str. 229 Letnega poročila za leto 2015.

115 Gl. str. 84-85 Letnega poročila za leto 2017.

116 Točka 4.

117 Točka 7.

118 Gl. str. 31.

sporočiti predsedniku sodišča, ki odloči o izločitvi. Navedel je tudi, da je *»presoja o tem ali bi katerakoli okoliščina (pri čemer ni važno za kakšno naravo okoliščine gre – lahko gre tudi za okoliščino politične, verske ali spolne usmerjenosti) lahko vplivala na njegovo nepristranskost v kontekstu 6. točke 39. člena ZKP, prepuščena posameznemu članu senata, ki mora, če misli, da bi to lahko vplivalo na njegovo nepristranskost, o tem podati izjavo.«* Po njegovih zagotovilih takšne izjave člana senata ni bilo niti v trenutku, ko so se stranke izjavljale o sestavi senata, niti kasneje, kar je bilo ustrezno zabeleženo tudi na naroku, pri čemer je citiral zapisnik: *»Predsednik senata glede na podano pripombo zagovornika obtoženega glede sestave senata na prejšnjem naroku pove, da ni bila podana nobena izjava po prvem odstavku 40. člena ZKP«*.

Na podlagi prejetega odgovora je Varuh ocenil, da niso izpolnjeni pogoji, da bi sledil predlogu pobudnice, naj Varuh po preučitvi primera pozove *»odgovorne inštitucije k odpravi diskriminatorne prakse«* (1.3-3/2018).

Se lahko tudi s pravljico spodbuja k neenakopravnosti, nestrpnosti in nasilju?

Opozorjeni smo bili tudi na javni razpis revije Demokracija in založbe Nova obzorja, d. o. o. za izvirno slovensko pravljico, ki bo primerna za otroke do 10. leta starosti. V razpisu je bilo med drugim navedeno, naj pravljica *»obravnava nevarnosti, ki jih prinašajo multitikulturalizem in ilegalne migracije«*; da so lahko glavni liki *»vzeti tudi iz že obstoječe slovenske otroške literature oziroma pravljic, ki pa naj v novi dogodivščini zaživijo v skladu z domoljubnimi in družinskimi vrednotami (npr v smislu: Kekec gre na Kolpo branit mejo...)«*; da ima pravljica *»lahko za glavne osebe tudi poosebljene živali, pri čemer pozitivne junake predstavlja domača živalska vrsta, vsiljivce oziroma negativce pa tujerodna invazivna vrsta«*; poudarek naj bo *»v tem, da je lepo živeti v tradicionalni družini (oče, mama, otroci) in obkrožen s sonarodnjaki/ svojo vrsto.«*

V okviru svobode izražanja (prvi odstavek 39. člena URS) tudi po dosedanji praksi Evropskega sodišča za človekove pravice varstvo uživajo tudi izjave, ki prizadenejo, šokirajo ali vznemirjajo bodisi državo ali pa katerikoli del prebivalstva, saj to terja zahteva po pluralizmu, tolerantnosti in širini duha, brez katerih ni demokratične družbe. Ta pravica pa lahko trči npr. na pravico do osebnega dostojanstva in enakopravnosti ne glede na osebne okoliščine, ter s tem povezano prepovedjo spodbujanja k nasilju in vojni (63. člen URS). Tudi ta vrednota je povzeta v sodbah Evropskega sodišča za človekove pravice, ki je npr. v zadevi Gündüz proti Turčiji navedlo, da *»strpnost in spoštovanje enakega dostojanstva sta temelj demokratične in pluralistične družbe. Zato je v posameznih demokratičnih družbah nujno treba kaznovati ali preprečevati vse oblike izražanja, ki širijo, promovirajo ali opravičujejo sovraštvo, ki temelji na nestrpnosti, če so ukrepi države sorazmerni s postavljenim ciljem.«* Do takšne situacije je prišlo tudi v konkretnem primeru.

V Republiki Sloveniji KZ-1 z 297. členom prepoveduje javno spodbujanje sovraštva, nasilja in nestrpnosti, je pa zakonski opis tega kaznivega dejanja ožji od določbe 63. člena URS. Vsako protiustavno spodbujanje nestrpnosti torej še ni kaznivo dejanje. Dobro je že znano, da je sodne prakse s tega področja razmeroma malo, iz nje pa lahko razberemo, da se 297. člen KZ-1 razlaga ozko - za izpolnitev vseh znakov tega kaznivega dejanja je poleg naklepnega, javnega spodbujanja sovraštva proti določeni skupini ljudi potrebna tudi možnost, da se bodo besede sprevrgle v nasilje, v neko protipravno dejanje. Glede na velik odmev v javnosti na omenjeni razpis nismo podvomili, da je glas o morebitnem kaznivem dejanju dosegel tudi tožilstvo. Tudi mimo tega pa Varuh vztrajno opominja[119] na pomen takojšnjega odziva v sredinah, kjer se nesprejemljive izjave pojavljajo. Kolikor nam je znano, se je glede pričujočega primera na sporni razpis s protestom odzvalo Društvo slovenskih pisateljev. (4.2-26/2018 in 4.2-27/2018)

119 Gl. npr. tudi izjavo za javnost *Varuhinja obsoja vse oblike javno izraženega sovraštva in nestrpnosti* z dne 12. 1. 2012.

Pristaviti pa želimo še, da je ena izmed pobudnic problematizirala, da je tednik Demokracija na svoji spletni strani objavil tudi *Priročnik za starše, kako otroke v šolah obvarovati pred aktivisti LGBT(Q) in multikulturalizmom*. V njem naj bi bili predlogi staršem za bojkot določenih vsebin, vključno tudi s pozivom, naj otrok ne pošiljajo v šolo ter da se v prispevku uporablja izraz *»škodljivi LGBT aktivisti«* ter se LGBT manjšine in večkulturnost označuje za *»podtaknjence, lažnivce in nevarnost, ki preti šolskim otrokom«*. Takšno pisanje bi lahko imelo znake pozivanja k diskriminaciji (10. člen ZVarD) oziroma nadlegovanja (8. člen ZVarD), zato smo pobudnici pojasnjujoč to tudi še predlagali, da bi veljalo razmisliti, ali se ne bi najprej obrnila na Zagovornika načela enakosti. (4.2-31/2018)

Kaj pa varstvo dostojanstva moških?

Ena izmed pobudnic nam je predlagala prepoved oglasa za Dipo (del poslovne skupine Rutar group), v katerem *»ženska udari z reklamnim časopisom moškega po glavi«*. Upoštevajoč pristojnosti Varuha, kot jih opredeljuje veljavna pravna ureditev, pobudničinih pričakovanj v nobenem primeru ne bi mogli izpolniti.

Odločili pa smo se pobudnici pojasniti, da ZVPot v 12. členu določa, da oglaševanje blaga in storitev ne sme biti v nasprotju z zakonom, ne sme biti nedostojno ali zavajajoče, po 12.a členu istega zakona pa da nedostojno oglaševanje blaga in storitev pomeni oglaševanje, ki vsebuje sestavine, ki so žaljive ali bi lahko bile žaljive za potrošnike, bralce, poslušalce in gledalce, ali sestavine, ki nasprotujejo morali. Zato smo jo napotili na Tržni inšpektorat Republike Slovenije (70. člen ZVPot), računajoč pri tem prav tako, da kot ena izmed pristojnih inšpekcij skladno s prvim odstavkom 42. člena ZVarD, opravlja nadzor tudi nad izvajanjem tega zakona. (4.2-39/2018)

Tudi upodabljanje katoliških cerkvenih funkcionarjev je lahko sporno

Na Varuha se je obrnila tudi gospa, ki je želela, da se opredelimo *»do likovne podobe plakata, s katerim ZRC SAZU vabi na simpozij z naslovom "The End of Political Theology"«*. Plakat je prikazoval papeža Janeza Pavla II s papeškim križem, ležečega na tleh pod skalo. Pobudnica je izpostavljala, da kot katoličanka doživlja vsebino plakata kot izrazito nespoštljivo in da jo je mogoče razumeti kot podporo ideji nasilja nad katoličani. Razumela ga je tudi kot norčevanje iz verskih čustev verujočih in verske simbolike.

Razumeli smo lahko pobudničino vznemirjenost zaradi omenjenega plakata. Spoštovati je treba svobodo izražanja veroizpovedi ter verska čustva in prepričanja vseh posameznikov in posameznic ter pripadnikov verskih skupnosti. Ravno tako pa je treba poudariti, da so te svoboščine v konkretnem primeru bile v očitni koliziji s svobodo izražanja, glede katere tudi Evropsko sodišče za človekove pravice v svoji judikaturi pogosto navaja, da predstavlja enega izmed temeljev demokratične družbe, pogojev za njen napredek in za razvoj vsakega človeka. Na svobodno izražanje stališč se pri tem gleda kot na bistveni element demokratične družbe, ki ga zahtevajo pluralizem, tolerantnost in širina duha, in to ne glede na dejstvo, da informacija šokira, prizadane ali vznemiri bodisi javne oblasti bodisi katerikoli del javnosti.

V prvem delu pričujočega poglavja smo že podrobneje obrazložili, kako je z Varuhovim opiranjem na 63. člen URS. Že tam[120] smo tudi izpostavili, da je Varuh npr. reagiral, ko so se pojavili *grafiti z nedvoumnimi izrazi sovražnosti zoper kristjane* (*»Kristjani – klali smo vas 1945 – klali vas bomo 2013«*). Spomnimo naj npr. tudi, da je varuhinja, ko je nekdo v koprski stolnici poškodoval dragocen kip Žalostne Matere božje iz 15. stoletja, *odreagirala z odločno izjavo za javnost, v kateri je izrazila zgroženost nad vandalskim in brezčutnim početjem posameznikov, ki iz čiste objestnosti in brezobzirnosti uničujejo dragocene spomenike kulturne dediščine, ter poudarila, da so sakralni objekti katere koli izmed verskih skupnosti sveti kraji za vernike in izjemno pomembni za kulturo*

120 Gl .str. 104.

naroda in da je s takšnim početjem povzročena ne samo materialna škoda, temveč je tudi vnesen nemir med ljudi, ki čutijo takšna dejanja kot obliko napada na svojo veroizpoved[121] *(navezujoč se še na druge veroizpovedi, pa naj primeroma spomnimo, da se je podobno npr. poškodovanje nagrobnih znamenj na muslimanskih grobovih obravnavalo kot posebno kaznivo dejanje javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti šele po posredovanju* Varuha[122]).

Vendar pa Varuh meni, da omenjenega plakata za vabilo na simpozij vendarle ne gre enačiti s primeri, ki jih izpostavljamo v gornjem odstavku. Možna bi bila sicer npr. tudi razlaga, da gre za nadlegovanje v smislu 8. člena ZVarD (*»nezaželeno ravnanje, povezano s katero koli osebno okoliščino, ki ima učinek ali namen ustvarjati zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje za osebo in žali njeno dostojanstvo«*). Upoštevaje določbo prvega odstavka 7. člena ZVarD je nadlegovanje oblika diskriminacije, ta pa je na podlagi drugega odstavka 4. člena ZVarD prepovedana. Oseba, ki meni, da je bila ali je diskriminirana, lahko na podlagi 39. člena ZVarD s tožbo zahteva prenehanje diskriminacije, izplačilo nadomestila zaradi diskriminacije oziroma objavo sodbe v medijih. Poleg tega lahko oseba, ki meni, da je bila diskriminirana, pri Zagovorniku načela enakosti, ki izvaja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem ZVarD, vloži predlog za obravnavo (33. člen ZVarD). Vse to smo pojasnili tudi pobudnici. (4.1-1/2018)

Z nadgradnjo vladinega spletnega orodja je (bilo) nekaj težav ...

V letnem poročilu za leto 2016[123] smo podrobneje poročali o *komentarju z elementi sovražnega govora na vladnem portalu predlagam.vladi.si*. V letu 2018 pa smo na naše poizvedovanje o časovnih okoliščinah nadgradnje navedenega spletnega orodja prejeli pojasnilo Urada Vlade Republike Slovenije za komuniciranje, da si zaradi več neznank in možnih zapletov pri izvedbi niso zastavili natančnega časovnega načrta izvedbe nadgradnje; pred selitvijo storitve na novo strežniško infrastrukturo in novo aplikativno rešitev da morajo na Ministrstvu za javno upravo izvesti varnostne teste aplikativne rešitve; in da bodo selitev podatkov iz stare na novo aplikacijo izvedli, ko bodo odpravljene morebitne pomanjkljivosti oziroma napake, odkrite v sklopu varnostnih testiranj. Zaključili so, da bo nadgradnja izvedena do konca leta. Vendar se to potem ni zgodilo.

Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje nam je tokrat najprej sporočil[124], da *so v zaključni fazi selitve na novo informacijsko rešitev naleteli še na nekatere težave*. Nekoliko kasneje pa smo prejeli tudi še sporočilo, da so 28. 1. 2019 *zaključili selitev na novo infrastrukturo in uspešno objavili prenovljeno verzijo spletnega orodja*. (0.4-24/2018)

Zaskrbljujoče so okoliščine v zvezi z obravnavo prijav kršitev pravice do popravka (ali odgovora) na medijskem inšpektoratu

Že lani smo (se) spraševali[125], kako pomanjkljiv je inšpekcijski nadzor nad uresničevanjem pravice do popravka. To vprašanje se kaže za še bolj kritično, kot je bilo tedaj.

Na naše poizvedovanje smo konec januarja 2018 s strani Inšpektorata Republike Slovenije za kulturo in medije pridobili informacije[126], da so v letu 2016 prejeli 7 in v letu 2017 12 prijav, ki so se nanašale na domnevno kršitev pravice do popravka ali odgovora. Sporočili so nam tudi, da na podlagi teh prijav ni bil uveden noben inšpekcijski postopek. Zagotovili pa sicer so, da bodo prijave obravnavane v letu

121 Gl. str. 75 Letnega poročila za leto 2017.

122 Gl. str. 37-38 Letnega poročila za leto 2009.

123 Str. 73–74.

124 Dopis št. 0911-1/2015/66 z dne 9. 1. 2019.

125 Gl. str. 86-87.

126 Dopis št. 0614-6/2017/13 z dne 31. 1. 2018.

Napoved Inšpektorata Republike Slovenije za kulturo in medije, da bodo prijave v zvezi s pravico do popravka ali odgovora iz leta 2016 in 2017 obravnavane v letu 2018, se ni uresničila.

2018. **Ta napoved inšpektorata se nato ni uresničila**. Ko smo se po izteku leta 2018 namreč obrnili na naslovni inšpektorat z vprašanjem o tem, koliko izmed zgoraj omenjenih prijav iz let 2016 in 2017 je bilo že obravnavanih in kakšna je bila njihova usoda (število uvedenih inšpekcijskih postopkov, kakšne so bile ugotovitve inšpektorata v teh zadevah ter koliko glob je bilo izrečenih na podlagi 148. a člena ZMed), smo prejeli pojasnilo[127], da glede na to, da prijave, ki se nanašajo na pravico do popravka ali odgovora, sklano z merili za prednostno obravnavo (ki so objavljena na spletni strani inšpektorata), niso prioritetne, ***»nobena od prijav iz leta 2016 in 2017 v letu 2018 še ni prišla na vrsto za obravnavo«***. Pripomnili sicer tudi so, *»da gre za zaostanke iz preteklih let, ko je bilo delovno mesto inšpektorja za medije nezasedeno«*, ti zaostanki pa da *»bodo obravnavani v prihodnjem poročevalnem obdobju«*. Izvedeli smo tudi, da je v letu 2018 inšpektorat prejel 4 prijave iz naslova domnevnih kršitev pravice do popravka ali odgovora v medijih (obravnavana je bila ena – izdan je bil *»uradni zaznamek, v katerem se je zaznamovalo, zakaj opisano dejanje ne pomeni kršitve in zakaj uvedba postopka inšpekcijskega nadzora v konkretnem primeru ne bi bila smiselna«*). (4.0-1/2019)

Dostop do informacij javnega značaja: Kako naj bi se dostopalo do standardov, ki štejejo za uradno besedilo in obenem predstavljajo avtorsko delo?

Eden izmed pobudnikov je pri Slovenskem inštitutu za standardizacijo skušal na podlagi ZDIJZ dostopati do standardov, ki so bili priloga *Odredbi o seznamu standardov, katerih uporaba ustvari domnevo o skladnosti gradbenih proizvodov z zahtevami Zakona o gradbenih proizvodih*. Inštitut je zahtevo prosilca zavrnil, med drugim tudi s sklicevanjem, da standardi predstavljajo avtorsko delo. Dostop do standardov je bil omogočen z obiskom knjižnice inštituta v času uradnih ur (enkrat tedensko, od 8.00-12.00).

Informacijski pooblaščenec je ugodil pritožbi prosilca zoper odločbo inštituta, pri čemer je med drugim ugotovil, da zahtevani dokumenti predstavljajo uradno besedilo po določbi 9. člena ZASP in zato ne uživajo avtorskopravnega varstva. Upravno sodišče Republike Slovenije je nato ugodilo tožbi Slovenskega inštituta za standardizacijo zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca in jo odpravilo. Sodišče se je sicer strinjalo, da je standarde treba šteti za uradno besedilo, vendar pa je ob tem opozorilo na obveznosti inštituta, ki izvirajo iz njegovega članstva v mednarodnih organizacijah za standardizacijo ter na četrti odstavek 22. člena ZSta-1, ki določa, da razmnoževanje ali distribuiranje delov ali celote slovenskih nacionalnih standardov brez soglasja inštituta ni dovoljeno. Informacijski pooblaščenec se je v novi odločbi oprl predvsem na določbo četrtega odstavka 22. člena ZSta-1 in zahtevo pobudnika zavrnil. Zoper to odločitev je pobudnik sprožil nov upravni spor, ki je bil takrat v teku pred sodiščem. Bil je na stališču, da mu je bilo z omenjeno odločbo poseženo v *»temeljno človekovo pravico, ki je enostavno prepoznavna... gre za pravico, do brezplačnega in neoviranega dostopa do zakonov in do dokumentov, katerih uporaba je predpisana z zakoni«*. Spraševal (se) je, ali *»v človekove pravice spada tudi pravica do neoviranega dostopa do zakonodaje«*.

Na podlagi 25. člena ZVarCP lahko Varuh 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. To možnost Varuh uporablja le izjemoma, še posebej, ko gre za sodne postopke, upoštevaje predvsem položaj sodstva oziroma sodnikov v državni ureditvi. V konkretnem primeru smo ocenili, da gre za tak primer. Bili smo namreč mnenja, da gre v zadevi za širše vprašanje, ki je pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost (drugi odstavek 9. člena ZVarCP), ker zadeva pravico dobiti informacijo javnega značaja (drugi odstavek 39. člena URS), v povezavi tudi z enakostjo pred zakonom (14. člen URS) širše pa tudi na določbo pravni državi (2. člen URS), ter določbo, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začno veljati (154. člen URS).

127 Dopis št. 0614-6/2017/22 z dne 31. 1. 2019.

Pri presoji vprašanja, ali je uradno besedilo, ki je predmet zahteve za dostop do informacij javnega značaja, avtorskopravno varovano, je treba podrobno preučiti, kakšne posledice bi imelo stališče, da se uradno besedilo šteje za avtorskopravno varovano delo, saj vezano na to vznikne več ključnih vprašanj v zvezi z zahtevami iz določb 2., 14. in 154. člena URS. Če se namreč avtorju uradnega besedila prizna pravico do reproduciranja in distribuiranja, se mu prizna izključni in absolutni materialni avtorski pravici (23. in 24. člen ZASP), glede katerih kot nosilec monopola nad izkoriščanjem dela sam odloča: (1.) ali sploh in (2.) če da, pod kakšnimi pogoji, bo prenesel upravičenja na drugo osebo. K prenosu teh avtorskih pravic pa avtorja ni moč prisiliti (drugače npr. velja za režim zakonite licence 47. člen ZASP), avtor uporabo svojega dela lahko prepove, poleg tega pa avtor sam odloča o višini plačila, ki ga pričakuje za prenos pravic.

To pravne naslovljence postavlja v negotov položaj, ki je nedopusten z vidika pravne varnosti (2. člen URS) - ne vedo namreč, ali bodo do uradnega besedila sploh prišli, niti, pod kakšnimi pogoji. To lahko vodi tudi do povsem arbitrarnih situacij, spornih tudi z vidika 14. člena URS (enakost pred zakonom) - avtor bi npr. določenemu pravnemu naslovljencu omogočil brezplačno reproduciranje dela, od drugega pravnega naslovljenca bi zahteval 100 evrov nadomestila, od tretjega 1000 evrov, četrtemu pa bi reproduciranje odklonil. Poleg tega je treba tudi upoštevati, da če se avtorju uradnega besedila prizna pravico do reproduciranja in distribuiranja, mu posledično priznamo tudi moralne pravice na avtorskem delu. Če se namreč pristane na razlago, da je določeno uradno besedilo avtorsko pravno varovano, da torej avtor na njem ohrani pravici reproduciranja in distribuiranja, potem gredo avtorju tega besedila tudi vse moralne avtorske pravice (gre za t. i. monizem avtorske pravice).

Moralne avtorske pravice pa so neprenosljive[128]. Z vidika obravnavanega vprašanja se kot temeljnega pomena npr. kaže (moralna) pravica skesanja (20. člen ZASP), v okviru katere lahko avtor do imetnika materialne avtorske pravice slednjo prekliče, če ima za to resne moralne razloge in če predhodno imetniku povrne škodo, ki mu s tem nastane. To pa pomeni, da bi si avtor uradnega besedila, ki se šteje za avtorskopravno varovano delo, lahko premislil in preklical njegovo izkoriščanje. Avtor bi uradno besedilo, ki ga je sicer dovolil uporabiti, lahko torej pravnemu naslovljencu pod zakonskimi pogoji celo odvzel, kar je zopet nedopusten položaj z vidika načela pravne varnosti (2. člen URS). Tu se ponovno vidi velik pomen 9. člena ZASP, ki je med drugim tudi v tem, da z odrekanjem celotnega avtorskopravnega varstva avtorjem uradnih besedil ne priznava niti moralnih pravic.

Varuh meni, da je mogoče zakonsko določbo, da *»[r]azmnoževanje ali distribuiranje delov ali celote brez soglasja inštituta ni dovoljeno«* razumeti in upoštevati le do trenutka, ko se slovenski nacionalni standard vključi v sistem pravnih predpisov in postane uradno besedilo. Če oblastni organ, ki je v svoj predpis vključil avtorskopravno varovano delo, za ta namen predhodno ni pridobil avtorskih pravic od avtorja, je to lahko predmet posebnega (odškodninskega) postopka, ne bi pa smela imeti ta okoliščina vpliva na možnost seznanitve javnosti/pravnih naslovljencev z uradnim besedilom. **Po našem mnenju je pravni in demokratični državi (1. in 2. člen URS) vsak pravni naslovljenec v okviru pravice dobiti informacijo javnega značaja (drugi odstavek 39. člena URS) upravičen do uradnega besedila oziroma predpisa, ki vpliva na njegov pravni položaj, in sicer pod enakimi pogoji kot drugi pravni naslovljenci (14. člen URS), neodvisno od volje njegovega stvaritelja, brezplačno in tako, da ga lahko prepiše, preslika in/ali ga kako drugače uporabi (2. in 154. člen URS**).

S pobudnikom smo dogovorjeni, da nas seznani z odločitvijo sodišča o njegovi tožbi. **(4.3-4/2018)**

128 Gl. prvi odstavek 70. člena ZASP.

2.4.1 Pregled aktivnosti

1.	**27. 3. 2018**	Varuhinja, njen namestnik Miha Horvat, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalka za odnose z javnostmi Nataša Kuzmič so v prostorih Varuha sprejeli **varuhinjo pravic gledalcev in poslušalcev RTV Slovenija Ilinko Todorovski** in njeno pomočnico Anjo Nab Huš. Govorili so o obravnavanju anonimnih in žaljivih pobud ter skrbi za odzivnost in dosegljivost, komunikacijskih poteh in družbenih omrežjih, urednikovanju spremljevalnih pasic ob oddajah v živo ter nepredvidljivosti odzivov poslušalcev in gledalcev. Pogovarjali so se tudi o vprašanjih uveljavljanja javnega interesa in njegovih omejitvah, nekaterih etičnih dilemah in problematiki lažnih novic ter ureditvi komentiranja vsebin.
2.	**18. 4. 2018**	Namestnik varuhinje Miha Horvat je sprejel delegacijo **Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI)**, ki je bila na delovnem obisku v Sloveniji. ECRI obisk Slovenije je potekal v okviru četrtega kroga periodičnega nadzora.
3.	**23. 5. 2018**	Varuhinja je kot častna gostja in uvodna govornica v Kulturno-turističnem centru na Sveti Ani v Slovenskih goricah sodelovala na Simpoziju o strpnosti, ki je potekal v okviru projekta Pobeg iz zgodovine v prihodnost – Po poti strpnosti (akronim ESCAPE). Na simpoziju je potekal tudi voden pogovor na temo strpnost in turizem. Po končanem pogovoru je sledil slavnostni podpis Zelene politike slovenskega turizma.
4.	**13. 6. 2018**	Varuhinja, njen namestnik Miha Horvat, direktorica strokovne službe Martina Ocepek, svetovalec Varuha Gašper Adamič Metlikovič in svetovalka za odnose z javnostmi Nataša Kuzmič so se v prostorih **Varuha srečali z generalnim direktorjem RTV Slovenija Igorjem Kaduncem ter** pomočnico varuhinje pravic gledalcev in poslušalcev Anjo Nab Huš. Govorili so o verskem programu na RTV SLO, izvajanju usmeritev na področju regionalnih programov ter v okviru tega o uresničevanja pravic obeh manjšin, o skrbi za slepe in gluhe, problematiki prekarnih delavcev(čakaloli naj bi se na odločitev Vrhovnega sodišča RS o dveh diametralno nasprotnih odločitvah nižjih sodišč). V zvezi z informacijo, ki jo je prejel Varuh, da naj bi na blogu, ki ga v okviru svojih storitev omogoča MMC, bilo mogoče najti protijudovske zapise, je g. Kadunc pojasnil, da je osrednja usmeritev RTV SLO, da mora objavljati vsebine, za katere je jasno avtorstvo. Govorili so tudi o minulih volitvah, ob čemer je g. Kadunc pojasnil, da bodo za prihodnje pripravili predloge za spremembo zakonodaje, saj tako, kot je oblikovana, trenutno gledalcem in poslušalcem ne omogoča dovolj ustreznih informacij za samostojno odločanje, kar da je tudi poslanstvo RTV SLO.
5.	**19. 11. 2018**	Varuhinja je v Šolskem centru Rogaška Slatina predavala o **spletnem nasilju**.
6.	**26. in 27. 11. 2018**	Namestnik varuhinje Miha Horvat se je v Trierju udeležil konference Hate Speech and the Limits to Freedom of Expression in Social Media.
7.	**13. 12. 2018**	Varuhinja je v predsedniški palači sodelovala pri pogovoru o **svobodi govora in sovražnem govoru**, ki ga je pripravil predsednik RS Borut Pahor.

2.5

ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
5. Zbiranje in združevanje ter sodelovanje pri upravljanju javnih zadev	**18**	**21**	**116,7**	**21**	**2**	**9,5**
5.1 Pravica do zbiranja in združevanja	5	2	40,0	2	0	0,0
5.2 Volilna pravica	13	14	107,7	14	1	7,1
5.3 Pravica do referendumskega odločanja	0	1		1	0	0,0
5.4 Pravica do peticije	0	1		1	0	0,0
5.5 Zbiranje in združevanje ter sodelovanje pri upravljanju javnih zadev - drugo		3		3	1	33,3

Nedopustno dolgo se odlaša z nujnimi spremembami volilne zakonodaje

Varuh je v lanskem letnem poročilu[129] in pred tem tudi že v predlanskem[130] poročal o posegih v aktivno volilno pravico brez ustrezne pravne podlage – namreč, čeprav nekomu volilna pravica ni odvzeta, dejansko ne more glasovati, razlog za takšno kršitev volilne pravice pa je sistemski, tj. v tem, da osebe, ki jim je kasneje kot deset dni pred dnem glasovanja nepredvideno odvzeta prostost oziroma so sprejete na zdravljenje v bolnišnico ali pa v institucionalno varstvo socialnovarstvenega zavoda (npr. priporniki, osebe v oddelku pod posebnim nadzorom v psihiatrični bolnišnici,...), ne morejo glasovati, ker bi moral v skladu z veljavno zakonsko ureditvijo volivec svojo namero za glasovanje po pošti izraziti vsaj deset dni pred dnem glasovanja. Ta problem je država skušala prvič rešiti že leta 2011, a ji ni uspelo vse so sedaj. To pomeni, da **se država v zdaj že več kot pol desetletja ni ustrezno odzvala na (tudi z njene strani) prepoznano pomanjkljivost zakonodaje, ki ne predvideva glasovanja po pošti za osebe, ki te namere niso izrazile vsaj deset dni pred dnem glasovanja, ob tem pa ne ureja položaja tistih, ki jim je v času po tem odvzeta prostost oziroma so sprejeti na zdravljenje v bolnišnico ali pa v institucionalno varstvo socialnovarstvenega zavoda, in zato ne morejo glasovati niti na volišču niti ne več po pošti**. To je še toliko bolj zaskrbljujoče, ker **Varuh s svojim poročanjem kaže, da do tovrstnih primerov res prihaja tudi v praksi**. V letu 2018 se je v mesecu

Država se v zdaj že več kot pol desetletja ni ustrezno odzvala na (tudi z njene strani) prepoznano pomanjkljivost zakonodaje, ki ne predvideva glasovanja po pošti za osebe, ki te namere niso izrazile vsaj deset dni pred dnem glasovanja, ob tem pa ne ureja položaja tistih, ki jim je v času po tem odvzeta prostost oziroma so sprejeti na zdravljenje v bolnišnico ali pa v institucionalno varstvo socialnovarstvenega zavoda, in zato ne morejo glasovati niti na volišču niti ne več po pošti.

129 Str. 89-90.

130 Str. 82.

juniju (predčasne volitve poslancev v Državni zbor Republike Slovenije so bile 3. 6. 2018) na Varuha npr. obrnil pobudnik, ki je bil nekaj dni pred volitvami prepeljan v bolnišnico in ko se je obrnil na Državno volilno komisijo s prošnjo za pojasnilo o tem, kako lahko glasuje, naj bi mu bilo povedano, da bi morali zadevo urediti vsaj 10 dni pred dnem glasovanja - to pa je v pobudnikovem primeru pomenilo pred nastankom nepričakovane nesreče, zaradi katere je bil prepeljan v bolnišnico! (5.2-4/2018)

15.
Varuh priporoča poslancem Državnega zbora, da storijo vse, da bi se sprejelo ustrezne dopolnitve zakonodaje, ki zdaj ne predvideva glasovanja po pošti za osebe, ki te namere niso izrazile vsaj deset dni pred dnem glasovanja, niti ne ureja položaja tistih, ki jim je v času po tem odvzeta prostost oziroma so sprejeti na zdravljenje v bolnišnico ali v institucionalno varstvo socialnovarstvenega zavoda in zato ne morejo glasovati niti na volišču niti ne več po pošti.

Na državnozborskih volitvah naj bi nepravilno ravnali z glasovalnimi polami

Kadar volivec na volitvah zazna nepravilnosti, ima pravico, da v treh dneh od dneva glasovanja vloži ugovor pri volilni komisiji volilne enote. Ustni razgovor o zaznanih nepravilnosti s tajnico okrajne volilne komisije pač ne šteje za take vrste ugovor.

Pobudnik je bil opazovalec na državnozborskih volitvah dne 3. 6. 2018. Predložil nam je lastnoročno napisan in podpisan zapis z dne 3. 6. 2018, v katerem je navajal opažanje, da *»z volišč prinašajo glasovnice v odprtih, nezapečatenih ali le zalepljenih škatlah, večinoma kar v volilnih skrinjah. Uradne kuverte so premajhne in jih nihče ne uporablja. Ni nobene kontrole (prevzem, oddaja) glede tega.«* Kot je zatrdil, je ta dopis na dan volitev posredoval pristojnim, vendar pa ni imel potrdila o prejemu zapisa s strani pristojnega organa.

Nadalje je pobudnik navedel, da se je 17. 6. 2018 obrnil na Državno volilno komisijo (v nadaljevanju: DVK) z elektronskim pismom, v katerem je navedel, da je *»v e4 o10 in 011 vložil pripombo na nezapečateno posredovanje volilnih pol«* in jih zaprosil za pojasnilo o ugotovitvah *»glede na spornost in neprimernost prenašanja nezapečatenih volilnih pol zaradi možnih zlorab«*. Ker odgovora ni prejel, se je tja nato 23. 8. ponovno obrnil, tokrat za pojasnilo, kako bo DVK ukrepala *»zaradi neverodostojnega ravnanja z volilnimi polami«*. Ker iz prejetega odgovora pobudnik še vedno ni razbral, kako je bil obravnavan njegov zapis, je za posredovanje zaprosil Varuha.

V odgovoru na poizvedbo Varuha je DVK pojasnila, da je pobudnik 3. 6. 2018 zaradi ugotovitev pri delu volilnega odbora pri izvedbi volitev opravil ustni razgovor s tajnico okrajne volilne komisije. Kot so navedli, pobudnik pri tem ni zahteval pisnega odgovora v zvezi z njegovo pripombo, da ni vložil ugovora zoper delo volilnega odbora, kot to določa 106. člen ZVDZ, ter da tudi DVK njegovih pripomb ni obravnavala.

V 106. členu ZVDZ je določeno, da ima zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora oziroma okrajne volilne komisije pri volitvah vsak kandidat, predstavnik liste kandidatov in vsak volivec pravico vložiti ugovor pri volilni komisiji volilne enote. Ugovor se lahko vloži v treh dneh od dneva glasovanja. Iz odgovora DVK je torej izhajalo, da pobudnik ugotovitev iz zapisa ni vložil na način, kot ga predpisuje ZVDZ. Ker tudi iz samih pobudnikovih navedb in predložene dokumentacije ni izhajalo nasprotno, smo šteli, da je bila pobuda Varuhu neutemeljena. (5.2-11/2018)

Za aktualno se je spet pokazalo tudi uresničevanje volilne pravice oseb z motnjami v duševnem razvoju

Ena izmed pobudnic nam je opisovala težave, s katerimi da se sooča njena družina in brat, ki je oseba s posebnimi potrebami, pri uresničevanju volilne pravice v drugem krogu volitev župana Občine Šmarješke Toplice. Izpostavila je stališče kandidatke za županjo, ki da je v oddaji Tarča (6. 12. na RTV SLO) navedla, *»da je volila hendikepirana oseba, ki ne zna ne brati, ne pisati, ne govoriti in da je namesto nje listek obkrožil oče. Izjavila je tudi, da je absolutno potrebno spremeniti zakonodajo na tem področju in da se gre tukaj za kršenje pravic v politične namene.«* Izjava je pobudnico šokirala in prizadela, s tem v zvezi je nato sklicala novinarsko konferenco, ki se jé je udeležila tudi dr. Valerija Bužan in prispevala strokovno mnenje o uresničevanju bratove volilne pravice, pobudnica pa je tam prebrala tudi izjavo strokovnjaka na področju volilnega prava, dr. Jurija Toplaka, ki da je že v prej omenjeni oddaji Tarča poudaril, da imajo vsi volilno pravico, ne glede na stopnjo mentalne okvare ter tudi dementni

ljudje. Kljub temu, kot je še navedla pobudnica, *»so ljudje, ki imajo isto mnenje kot županja, še vedno ostro proti temu, da je volila oseba s posebnimi potrebami«*.

Pobudničine stiske ob medijski izpostavitvi občutljivih podatkov in informacij o njenem bratu in družini ter s tem povezanimi izjavami kandidatke za županjo ni bilo težko razumeti. Sicer pa ni nobenega dvoma, da ima vsak državljan Republike Slovenije pravico voliti župana (prvi odstavek 103. člena ZLV v zvezi s prvim odstavkom 5. člena istega zakona). Volilno pravico je mogoče odvzeti le v sodnem postopku. ZLV v šestem odstavku 5. člena določa, da se glede omejitve izvrševanja volilne pravice na lokalnih volitvah oseb, ki jim je odvzeta poslovna sposobnost ali podaljšana roditeljska pravica, uporabljajo določbe zakona, ki ureja volilno pravico za volitve v Državni zbor. ZVDZ v drugem odstavku 7. člena določa, da pravice voliti in biti voljen nima državljan Republike Slovenije, ki je dopolnil osemnajst let starosti, pa mu je bila zaradi duševne bolezni, zaostalosti ali prizadetosti popolnoma odvzeta poslovna sposobnost ali podaljšana roditeljska pravica staršev ali drugih oseb čez njegovo polnoletnost ter ni sposoben razumeti pomena, namena in učinkov volitev. Skladno s tretjim odstavkom istega člena sodišče v postopku za odvzem poslovne sposobnosti ali podaljšanje roditeljske pravice še posebej odloči o odvzemu volilne pravice. **V Sloveniji torej ne velja avtomatizem v smislu, da bi vsaki osebi, ki ji je bila odvzeta poslovna sposobnost ali podaljšana roditeljska pravica staršev čez njegovo polnoletnost, odvzeta volilna pravica, pač pa je odvzem volilne pravice mogoč le na podlagi sodbe sodišča, ki v postopku ugotovi, da oseba ni sposobna razumeti pomena, namena in učinkov volitev.**

Varuh je o uresničevanju volilne pravice oseb z motnjami v duševnem razvoju posebej poročal na str. 42-44 letnega poročila Varuha za leto 2015. Tam smo med drugim opozorili, da je Odbor za pravice invalidov, ki v okviru splošnih komentarjev sprejema razlage določb Mednarodne konvencije o pravicah invalidov, v 48. in 49. točki splošnega komentarja številka 1 (z dne 19. 5. 2014) države pogodbenice pozval k vključevanju invalidov v volilne procese in pri tem izrazil mnenje, da vsebina 29. člena konvencije pomeni, da posameznikova sposobnost odločanja (angl. *decision-making ability*) ne more biti opravičljiv razlog za odvzem invalidove aktivne ali pasivne volilne pravice.

Ker je pobudnica tudi navajala, da je tarča žalitev, gre še pojasniti, da bi takšno ravnanje lahko pomenilo nadlegovanje v smislu 8. člena ZVarD. Tam je določeno, da nadlegovanje pomeni nezaželeno ravnanje, povezano s katero koli osebno okoliščino, ki ima učinek ali namen ustvarjati zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje za osebo in ki žali njeno dostojanstvo. Ker je pobudnica tudi navajala, da je žrtev spornih ravnanj cela družina njenega brata, bi morda prišla v poštev tudi določba 11. člena ZVarD, ki govori o viktimizaciji, t.j. izpostavljanju diskriminirane osebe ali osebe, ki ji pomaga, neugodnim posledicam zaradi njenega ukrepanja, katerega namen je preprečiti ali odpraviti diskriminacijo. Tako nadlegovanje (8. člen ZVarD) kot tudi viktimizacija (11. člen ZvarD) sta obliki diskriminacije (7. člen ZVarD). Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine pa je prepovedana (drugi odstavek 4. člena ZVarD). Oseba, ki meni, da je bila diskriminirana, lahko predlog za obravnavo vloži pri Zagovorniku načela enakosti. (5.2-13/2018)

Je urednik lokalnega časopisa lahko član politične stranke?

Prejel smo tudi kratko elektronsko pismo nekoga, ki je spraševal, ali »*urednik lokalnega časopisa ne sme biti član stranke*«.

Ugotovili smo lahko, da peti odstavek 8. člena Odloka o občinskem glasilu Rokovnjač določa, da odgovorni urednik glasila (med drugim) *»ne sme biti funkcionar ali član politične stranke ter ne sme sodelovati pri pripravi in izdajanju publikaciji in gradiv političnih strank.«* Takšna določba bi bila lahko sporna z vidika posameznikove pravice do zbiranja in združevanja (42. člen URS) in morebiti tudi z vidika enakosti pred zakonom (14. člen URS). V 42. členu URS je namreč vsakomur zagotovljena pravica, da se svobodno združuje z drugimi, četrti odstavek istega člena pa določa,

da poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani političnih strank. ZVarD določa varstvo posameznika pred diskriminacijo ne glede na osebne okoliščine, med drugim npr. izrecno tudi pred diskriminacijo na podlagi prepričanja.

Pobudniku smo predlagali, da naj se s prošnjo za pojasnila najprej obrne na konkretno občino, za primer, da bi bil javni razpis za izbor odgovornega urednika v teku in bi omenjena določba občinskega predpisa predstavljala oviro za njegovo kandidaturo, pa tudi, da naj razmisli, ali ne bi šlo njegovih pravic skušati zavarovati v postopku s pravnimi sredstvi. Kako se je nato odločil, nam ni znano. (4.0-5/2018)

Kdo naj bi bil pristojen za nadzor nad javnostjo delovanja in poslovanja invalidskih organizacij?

Na Varuha se je s prošnjo za posredovanje obrnil pobudnik, ki je na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZEM) naslovil pet dopisov za nezavezujočo razlago nekaterih določb ZDru-1 in ZInvO, pa nanje ni prejel odgovora. Izkazalo se je, da je v obravnavanem primeru res šlo za kršitev dolžnosti odgovarjanja na prejete dopise iz 17. člena *Uredbe o upravnem poslovanju* (odgovoriti v 15 dneh, če je mogoče razbrati pričakovanje odgovora organa in identiteto pošiljatelja). Šele po pozivu Varuha je MDDSZEM kršitev odpravilo s posredovanjem odgovorov pobudniku. **Skrb vzbujajoče pa je, da je za odgovor na pobudnikov prvi dopis ministrstvo potrebovalo kar sedem mesecev, za druge štiri pa mesec dni**.

Skrb vzbujajoče je, da je za odgovor na pobudnikov prvi dopis ministrstvo potrebovalo kar sedem mesecev, za druge štiri pa mesec dni.

Pri obravnavi te zadeve pa smo se seznanili tudi z dopisom Ministrstva za pravosodje[131], v katerem je ugotavljalo, da **ZInvO ne določa organa, ki bi bil pristojen za nadzor nad izvrševanjem 6. člena tega zakona, po katerem mora biti delovanje in poslovanje invalidske organizacije javno**. Na predlog Ministrstva za pravosodje, da naj MDDSZEM v najkrajšem možnem času odpravi ugotovljeno pravno praznino, se je slednje **odzvalo z zagotovilom[132], da bodo omenjeno pripombo glede določitve prekrškovnih organov upoštevali ob prvi spremembi ZInvO**. (5.0-2/2018)

16.
Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da čim prej poskrbi za ustrezen predlog zakonodajnih sprememb, po katerih 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).

Odgovor na peticijo, ki presega pristojnosti naslovnika

V enem izmed dopisov je pobudnik zatrjeval poseg v pravico do peticije, in sicer je na Informacijskega pooblaščenca naslovil vprašanje, na katerega naj ne bi prejel jasnega odgovora. Omenjeno vprašanje se je glasilo: *»Ali imam od zakonodajalca pravico zahtevati (zaprositi) razlago ali mnenje za "samo" dva člena?«*, pri čemer je imel v mislih razlago 148. a člena ZMed in 28. člena ZIN. Razbrali smo tudi lahko, da je Informacijski pooblaščenec na ta dopis odgovoril s pojasnilom o svojih pristojnostih v okviru 49. člena ZVOP-1 ter podal še osnovne informacije glede urejenosti postopka sprejema avtentične razlage zakona s strani državnega zbora. Na to je pobudnik ugovarjal z navedbo, da naslovnika ni spraševal po urejenosti postopka sprejema avtentične razlage, pač pa, da se je njegovo vprašanje nanašalo na obstoj pravice, da od državnega zbora zahteva (neavtentično) razlago določb zakona. S poudarkom, da se ne sklicuje na ZVOP-1, pač pa na 33. člen ZDIJZ, je na Informacijskega pooblaščenca ponovno naslovil začetno vprašanje, ki pa je tokrat odgovoril s pojasnilom o svojih pristojnostih v okviru ZInfP in navedel, da iz navedb ne izhaja, da bi prišlo do kršitev varstva osebnih podatkov, niti da bi bila onemogočena pridobitev informacij javnega značaja ter še, da so odgovor na vprašanje posredovali že s predhodnim dopisom. Pobudnik je vztrajal, da ni prejel odgovora na njegovo preprosto vprašanje, zato se je za posredovanje obrnil še na Varuha.

Po preučitvi zadeve smo zaključili, da v pobudnikovem primeru ni prišlo do kršitve pravice do peticije. V 45. členu URS je določeno, da ima vsak državljan pravico do vlaganja peticij in do drugih pobud splošnega pomena. Na podlagi dolgoletne prakse

131 Št. 007-70/2017/70 z dne 26. 1. 2018.
132 Dopis št. 1411-20/2018 z dne 28. 8. 2018.

o vsebini pravice do peticije je Varuh izoblikoval stališče, da **peticija naslovnika zavezuje, da se v okviru svojih pristojnosti do vsebine predloga opredeli in da nanjo odgovori. V okviru pravice do peticije posameznik torej nima pravice, da bi od naslovnika zahteval opredelitev, podatke ali informacije, ki ne sodijo v okvir pristojnosti naslovnika**. V konkretnem primeru je to pomenilo, da Informacijski pooblaščenec ni dolžan pojasnjevati pristojnosti, naloge ter način poslovanja Državnega zbora. Ugotovili smo torej, da je Informacijski pooblaščenec korektno odgovoril pobudniku na njegovo vprašanje, in sicer s pojasnili o svojih zakonsko določenih pristojnostih ter mu posebej pojasnil, da iz njegovih navedb *»ne izhaja, da bi prišlo do kršitev na področju varstva osebnih podatkov«*, niti, da bi mu bila *»onemogočena pridobitev informacij javnega značaja«*. Glede pobudnikovega sklicevanja na 33. člen ZDIJZ smo pojasnili, da je bil ta člen črtan ter še, da ZDIJZ v 4. členu jasno definira pojem informacije javnega značaja - v ta okvir pa da ne sodi njegova prošnja oziroma zahteva Državnemu zboru po razlagi določbe zakona, niti vprašanje, naslovljeno na Informacijskega pooblaščenca.

Pobudniku smo tudi pojasnili, da organizacijo in delo državnega zbora določa Poslovnik državnega zbora, ki v 107. členu določa, kaj so akti državnega zbora: *»Državni zbor sprejema ustavne zakone o spremembi ustave, zakone, avtentične razlage zakonov, državni proračun, rebalans državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključni račun državnega proračuna, poslovnik državnega zbora, odloke, resolucije, deklaracije, priporočila in sklepe ter potrjuje uradna prečiščena besedila zakonov.«* Iz navedenega izhaja, da državni zbor drugačne kot le avtentične razlage zakona ne more podati. Posameznik torej od Državnega zbora nima pravice zahtevati razlage določb posameznega zakona. (5-4-2/2018)

2.6 NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
6. Nacionalne in etnične skupnosti	**13**	**26**	**200,0**	**23**	**6**	**26,1**
6.1 Slovenci v zamejstvu in po svetu		1		0	0	0
6.2 Položaj in pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti ter njunih pripadnikov		4		4	2	50,0
6.3 Položaj in pravice romske skupnosti oziroma njenih pripadnikov		13		11	4	36,4
6.4 Druge nacionalne ali etnične skupnosti		4		4	0	0,0
6.5 Nacionalne in etnične skupnosti - drugo	11	4	36,4	4	0	0,0

2.6.1 Slovenci v zamejstvu in po svetu

Odločili smo se za uvedbo novega posebnega podpodročja dela o Slovencih v zamejstvu in po svetu. Doslej pobud slednjih sicer nismo prejemali veliko in zato računamo, da bo Varuh tovrstne problematike obravnaval predvsem v okviru svojega samoiniciativnega angažmaja.

Doslej smo tu svoje aktivnosti usmerjali predvsem v ugotavljanje dejanskega stanja v zvezi s Slovenci po svetu. O svojih ugotovitvah bomo podrobneje poročali v naslednjem letnem poročilu, ob tokratni priložnosti pa želimo predvsem kot zanimivost izpostaviti, da smo na naše poizvedovanje o izkušnjah Urada Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu glede dokazovanja slovenskega rodu oziroma slovenskega porekla (vezano na 59. in 60. člen ZORSSZNM) in podeljevanja statusa Slovenca brez slovenskega državljanstva (vezano na 62., 63. in 64. člen ZORSSZNM) prejeli pojasnilo[133], da takšen status sploh *»ni bil podeljen še nikomur. Prav v času, ko je bil sprejet[134] ZORSSZNM - ki je zadevni status uvedel - je bila namreč radikalno liberalizirana politika sprejemanja v državljanstvo Republike Slovenije. Status Slovenca brez slovenskega državljanstva je tako postal povsem nezanimiv in zanj ni zaprosil nihče. Vsi posamezniki slovenskega rodu, ki so zainteresirani za tesnejšo formalno povezavo s slovensko državo, pač zaprosijo za slovensko državljanstvo.«* **Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu**

133 Dopis št. 070-1/2019/2 z dne 4. 2. 2019.

134 Kar je bilo 4. 4. 2006.

in po svetu torej v več kot desetih letih ni izvedel sploh nobenega postopka za pridobitev statusa Slovenca brez slovenskega državljanstva. (6.1-1/2018)

2.6.2 Položaj in pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti ter njunih pripadnikov

Poslovanje sodišč(a) v madžarščini

Eden izmed pripadnikov madžarske narodne skupnosti je pri Varuhu zatrjeval *»diskriminacijo glede narodnosti in madžarskega uradnega jezika«*. Pobudnik je bil dolžnik v izvršilni zadevi na podlagi verodostojne listine, ki je upoštevaje določbo 99. a člena ZS na prvi stopnji v izključni pristojnosti Okrajnega sodišča v Ljubljani (v nadaljevanju: OjS Ljubljana). Pobudnik je dopisu med drugim priložil sklep OjS Ljubljana, s katerim je bila zavržena njegova vloga v madžarščini, ker je ni popravil tako, da bi bila sestavljena v slovenskem jeziku. V zvezi s to problematiko se je pobudnik obrnil na Vrhovno sodišče Republike Slovenije, ki mu je v odgovoru pojasnilo pravne poti za uveljavitev morebitnih kršitev pravic in zavzelo stališče, da *»Okrajno sodišče v Ljubljani ne posluje v jeziku narodne skupnosti«*. Pobudnik je zaradi kršitve enakopravnosti po 131. členu KZ-1 podal tudi ovadbo na Okrožno državno tožilstvo v Murski Soboti, ki pa je ovadbo zavrglo, ker *»Okrajno sodišče v Ljubljani ne spada v območje, kjer živi avtohtona madžarska narodna skupnost, zato pri imenovanem sodišču madžarski jezik ni v uradni rabi«*. Sklep o zavrženju ovadbe je bil pobudniku posredovan v slovenskem in madžarskem jeziku, v zvezi s čimer je pobudnik opozoril, da tudi Okrožno državno tožilstvo v Murski Soboti *»nima sedeža na dvojezičnem področju, pa posluje, mora poslovati dvojezično!«*

Na podlagi razpoložljive dokumentacije smo sklepali, da pobudnik zoper odločitev OjS Ljubljana o zavrženju vloge v madžarskem jeziku ni uporabil pravnih sredstev. Glede tega smo se pridružili pojasnilu, ki ga je pobudniku posredovalo najvišje sodišče v državi, da lahko stranke *»morebitne vsebinske oziroma postopkovne kršitve uveljavljajo v postopku z ustreznimi rednimi ali izrednimi pravnimi sredstvi, saj je njihova uporaba edini primeren način za izpodbijanje sodnih odločb, za katere ocenjujejo, da so nepravilne in nezakonite.«* Ne glede na to pa smo se na Ministrstvo za pravosodje obrnili za stališče o veljavni ureditvi z vidika varstva pravic narodnih manjšin.

V 15. členu ZIZ je določeno, da se v postopku izvršbe in zavarovanja smiselno uporabljajo določbe ZPP, če ni v tem ali v kakšnem drugem zakonu drugače določeno. ZPP v 6. členu določa, da pravdni postopek teče v jeziku, ki je pri sodišču v uradni rabi, v 104. členu pa, da stranke in drugi udeleženci v postopku vlagajo sodišču tožbe, pritožbe in druge vloge v slovenskem jeziku ali v jeziku narodne skupnosti, ki je pri sodišču v uradni rabi. V drugem odstavku 5. člena ZS je določeno, da na območjih, kjer živita avtohtoni italijanska in madžarska narodna skupnost, sodišča poslujejo tudi v italijanskem oziroma madžarskem jeziku, če stranka, ki živi na tem območju, uporablja italijanski oziroma madžarski jezik. Sodni red v 61. členu določa, da na območjih občin, v katerih živita avtohtoni italijanska ali madžarska narodna skupnost, sodišče posluje tudi v jeziku narodne skupnosti, če stranka, ki živi na tem območju, uporablja italijanski ali madžarski jezik.

V obravnavani zadevi se je za ključnega kazal 99. a člen ZS, ki določa, da je za odločanje o predlogih za izvršbo na podlagi verodostojne listine in o ugovorih zoper sklep o izvršbi na podlagi verodostojne listine na prvi stopnji krajevno izključno pristojno OjS Ljubljana. Navedena določba je bila sprejeta z ZS-F, in sicer leta 2006. Iz obrazložitve predloga tega zakona izhaja, da ta *»sledi Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ-G)«* ter *»ugotovitvam Twinning projekta - odprava sodnih zaostankov v izvršbi in določa zaradi racionalizacije, izrabe tehnoloških možnosti in s tem največje pospešitve izvršb na podlagi verodostojne listine izključno krajevno pristojnost enega okrajnega*

sodišča v državi.« Iz zakonodajnega gradiva pa **ni videti, da bi bil v zvezi s to organizacijsko reformo opravljen tudi razmislek o njenih posledicah za položaj pripadnikov avtohtonih narodnih skupnosti, predvsem v smislu ohranjanja dosežene ravni manjšinske zaščite, to je uporabe jezika narodnih skupnosti v postopkih izvršbe**. Zastavilo se nam je **vprašanje, ali naj bi razlogi racionalizacije in pospešitve izvršb kar sami po sebi odtehtali poseg v pridobljene pravice pripadnikov narodne skupnosti - oziroma ali je zakonodajalec z (ne)premišljeno reorganizacijo sodstva pravico pripadnikov avtohtonih narodnih skupnosti do uporabe madžarskega oziroma italijanskega jezika izvotlil, posebej tudi vezano na pravice narodne skupnosti iz 5. člena Okvirne konvencije o varstvu narodnih manjšin ter 9. člena Evropske listine o regionalnih in manjšinskih jezikih**.

Ni videti, da bi bil v zvezi s to organizacijsko reformo opravljen tudi razmislek o njenih posledicah za položaj pripadnikov avtohtonih narodnih skupnosti, predvsem v smislu ohranjanja dosežene ravni manjšinske zaščite, to je uporabe jezika narodnih skupnosti v postopkih izvršbe.

Ob siceršnjem zavedanju, da ne gre za edini primer z zakonom določene izključne krajevne pristojnosti sodišča, ki ni na območju, kjer živi madžarska oziroma italijanska narodna skupnost, smo Ministrstvo za pravosodje zaprosili za stališče glede omenjene problematike, priložnost pa smo izkoristili tudi še za vprašanji, ali se načrtuje objavo predstavitvenih spletnih strani sodišč, ki poslujejo na narodno mešanih območjih, tudi v madžarščini in italijanščini ter še (vezano na ugotovitve Varuha o poslovanju sodišč v jeziku avtohtonih narodnih skupnosti iz str. 122 Letnega poročila Varuha za leto 2017) ali so bile težave z ovojnicami, vabili in obrazci v madžarskem in italijanskem jeziku v letu 2018 odpravljene.

V zvezi s slednjim vprašanjem je Ministrstvo za pravosodje pojasnilo, da **težave še niso odpravljene, da pa bodo pristopili k nadaljnjim aktivnostim, pri čemer (kljub našemu izrecnemu vprašanju) ni bilo odgovorjeno, kdaj predvidoma naj bi bile težave odpravljene**. Kar zadeva dostopnost spletnih strani sodišč v jezikih narodne skupnosti pa je bilo sporočeno, da urejanje spletnih stran ne sodi v pristojnost Ministrstva za pravosodje ter da Vrhovno sodišče Republike Slovenije pojasnjuje, da sta v okviru projekta *Postopkovna pravičnost* nastali dve vsebini/zloženki v jezikih narodnih skupnosti, ki sta objavljeni tudi na spletnih straneh. Zloženki vsebujeta informacije o pravici do uporabe italijanskega in madžarskega jezika v sodnem postopku, izbiri zagovornika, brezplačni pravni pomoči in pridobivanjem informacij o postopku.

Kljub našemu izrecnemu vprašanju ni bilo odgovorjeno, kdaj predvidoma naj bi bile težave odpravljene.

V zvezi z določbo 99. a člena ZS, ki določa krajevno izključno pristojnost OjS Ljubljana, je Ministrstvo za pravosodje pojasnilo, da je šlo pri vzpostavitvi Centralnega oddelka za verodostojno listino za enega pomembnejših ukrepov v organizaciji sodstva. Navedli so, da je bila sodna specializacija in centralizacija ukrep, namenjen krepitvi posameznikove ustavne pravice oseb do sodnega varstva ter da je bil ta nujen tudi zaradi zagotovitve delovanja plačilne discipline in varstva pravnega položaja upnika, saj so se časi reševanja o predlogih za izvršbo na podlagi verodostojne listine ravno zaradi navedenih ukrepov močno zmanjšali, učinkovitost izvršbe in izvedba rubeža pa močno povečala, pri čemer so navedbe podkrepili s statističnimi podatki. Po mnenju ministrstva določitev izključne pristojnosti zato sama po sebi ne more biti sporna, vendar pa **se ob tem tudi njim postavljajo vprašanja, povezana z dejanskim uresničevanjem pravic obeh narodnih skupnosti, zlasti glede uporabe jezika v tozadevnih sodnih postopkih**. Navedeno pa po oceni ministrstva terja *»poglobljen in dolgoročen razmislek s sistemskega vidika, morda tudi posvetovanje z ustavnopravno stroko«*. Ministrstvo je še sporočilo, da bodo Varuha s končnim stališčem seznanili po tem, ko bodo takšen razmislek opravili. (6.2-3/2018)

Kako pa naj bi bilo z jezikom poslovanja komunalnih podjetij na narodnostno mešanem območju?

Obravnavali smo pobudo, v kateri je pobudnik navajal, da podjetje Saubermacher - Komunala Murska Sobota d.o.o. o svojih storitvah, navodilih in informacijah prebivalce naselja Dobrovnik/Dobronak v Občini Dobrovnik obvešča le v slovenskem jeziku, kljub temu da gre za narodnostno mešano območje, kjer avtohtono živijo tudi pripadniki madžarske narodne skupnosti in kjer je poleg slovenščine uradni jezik tudi madžarščina. Navedbe je podkrepil s priložitvijo 8 stranske publikacije

Urnik odvoza odpadkov v letu 2018 v slovenskem jeziku. V odgovoru na našo poizvedbo je podjetje navedlo, da tako v ekipah za pobiranje odpadkov, kot tudi v sprejemni pisarni, zagotavljajo sodelavce, ki tekoče obvladajo madžarski jezik in da pripadnikom madžarske narodne skupnosti omogočajo uporabo maternega jezika. Posredovali so nam tudi povezave na svoje spletne strani, kjer v madžarskem jeziku nudijo informacije o cenah storitev ter o porazdelitvi količin zbranih komunalnih in bioloških odpadkov po občinah po mesecih. V fizični obliki pa so nam posredovali primer navodil za ločeno zbiranje odpadkov ter obvestilo o akcijah zbiranja nevarnih in posebnih odpadkov, oboje v madžarskem jeziku. Poleg tega so priložili še fotografijo dvojezičnih obvestilnih tabel na zabojnikih ter kopijo dvojezičnih obvestil in informacij, ki jih objavljajo v glasilu lokalne skupnosti.

Po posredovanju Varuha je podjetje samoiniciativno na svoji spletni strani objavilo tudi publikacijo *Urnik odvoza odpadkov v letu 2018* v madžarskem jeziku in o tem uporabnike obvestilo na računu za opravljeno storitev v mesecu januarju, kar je vsekakor hvalevredno dejanje. Ni pa sledilo predlogu Varuha, da naj publikacijo v madžarskem jeziku po pošti posreduje uporabnikom na narodnostno mešanem območju, enako kot je to storilo s slovensko različico. Pri tem so se sklicevali na zagotavljanje racionalnega poslovanja ter na okoliščino, da podjetje na narodnostno mešanem območju nima ne sedeža, niti poslovalnice ali poslovnih prostorov.

S sklicevanjem na 11. člen URS, na 14. v povezavi s 3. členom ZJRS, ter na 7. in 12. točko odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-380/06 z dne 11. 9. 2008, je Varuh vztrajal pri prvotnem predlogu. **Iz določb 14. v povezavi s 3. členom ZJRS je razumeti, da zavezujeta k poslovanju v madžarskem jeziku vsakogar, ki opravlja registrirano dejavnost na območju občin, kjer živi madžarska narodna skupnost, ne glede na to, kje ima podjetje sedež, poslovalnice ali poslovne prostore.** V naravi stvari je, da odstranjevanje odpadkov, ki je temeljna dejavnost podjetja, poteka tudi na narodnostno mešanih območjih, na kar med drugim kažejo dvojezične obvestilne table na zabojnikih, ki jih je priskrbelo podjetje ter zgoraj omenjeni drugi ukrepi podjetja za zagotavljanje dvojezičnosti. Tudi publikacija *Urnik odvoza odpadkov v letu 2018* se nanaša na pogoje opravljanja dejavnosti odvoza odpadkov: določen je urnik, podana navodila za ločeno zbiranje komunalnih odpadkov, za ravnanje z nevarnimi odpadki in drugo. V publikaciji so torej predstavljene osnovne informacije in splošni pogoji o opravljanju temeljne dejavnosti podjetja, ki se izvaja na narodnostno mešanem območju, zato ta publikacija pomeni obliko poslovanja podjetja v smislu določbe 14. člena ZJRS. Poleg tega gre za informacije o dejavnosti, ki se izvaja kot obvezna lokalna gospodarska javna služba zbiranja in prevoza komunalnih odpadkov, zato je še toliko pomembneje, da so te informacije na narodnostno mešanem območju vsem uporabnikom podjetja podane na enak način, ne glede na jezik, ki ga uporabljajo. Le tako se namreč lahko zagotovi enakopravna vključitev avtohtone narodne skupnosti in njenih pripadnikov v družbeno življenje. Ni torej dovolj, da je omenjena publikacija dostopna le na spletni strani podjetja, saj tako pripadniki madžarske narodne skupnosti v Sloveniji (že na simbolni ravni) niso v enakem položaju kot večinsko prebivalstvo. Poleg tega je precej verjetno, da mnogi, zlasti starejši pripadniki madžarske narodne skupnosti, nimajo dostopa do svetovnega spleta oziroma znanja za njegovo uporabo.

V odzivu na mnenje Varuha nas je podjetje obvestilo, da so predlog Varuha upoštevali in bodo publikacijo v madžarskem jeziku še v mesecu aprilu razdelili svojim uporabnikom na narodnostno mešanem območju. (6.2-1/2018)

Kako svobodno je lahko izražanje na seji madžarske samoupravne narodne skupnosti?

Varuhu je pisal tudi član Madžarske samoupravne narodne skupnosti Občine Dobrovnik, ki je zatrjeval, da je predsednica te skupnosti kršila 19. Splošne deklaracije človekovih pravic in 39. člen URS s tem, da mu je kot članu sveta na 18. redni seji pod točko razno najprej dala besedo, potem pa da ga je, ko je želel kritično poročati o

delovanju krovne politične organizacije Madžarov v Prekmurju v zvezi z Zavodom za kulturo madžarske narodnosti, *»prisilno utišala in zaprla sejo«*.

Ocenili smo, da se za najbolj smiselno kaže opozoriti predvsem na nekatere določbe Statuta madžarske samoupravne narodne skupnosti Občine Dobrovnik. Ta v 12. členu določa, da ima svet Madžarske samoupravne narodne skupnosti Občine Dobrovnik 7 članov. Ti na svojem ustanovnem sestanku izvolijo predsednika in podpredsednika (17. člen). V 19. členu je določeno, da je svet sklepčen, če je na njegovih sejah prisotnih več kakor polovica članov, ter da so sklepi veljavni, če je zanje glasovalo več kakor polovica članov, ki so prisotni na seji, če statut ne določa drugače. Z vidika obravnavane zadeve sta bila pomembna še 22. člen, ki določa, da svet skliče, vodi in zastopa predsednik, ter da delo sveta ureja poslovnik, in pa tudi 26. člen, ki določa, da predsednik (med drugim) sklicuje sestanke in predlaga dnevni red.

Iz predloženega nam gradiva je bilo razvidno, da je 18. redno sejo sklicala predsednica Madžarske samoupravne narodne skupnosti Občine Dobrovnik, na način, kot ga določa Statut, vključno torej s predlogom dnevnega reda. Pri oblikovanju slednjega predsednica ni vezana na predloge članov sveta, zato tudi ni bila dolžna na dnevni red seje uvrstiti točke, ki jo je pobudnik najprej predlagal po elektronski pošti, na 18. redni seji pa nato predlog za spremembo dnevnega reda podal še ustno. O tem je glasovalo 5 prisotnih članov sveta, vendar so bili 4 proti, zato predlagana točka ni bila uvrščena na dnevni red seje. Kljub temu je pobudnik nato pod točko *»razno«* želel razpravljati tudi o točki, ki jo je predlagal na začetku seje, vendar ga je predsednica sveta pri tem prekinila. Glede slednjega se tako nismo strinjali s pobudnikom, da je tovrstno ravnanje pomenilo nedopusten poseg v njegovo svobodo izražanja. Kaj takega bi bilo moč ugotoviti šele, če bi ravnanje predsednice predstavljalo kršitev določb statuta, oziroma če bi bile slednje nesorazmerno striktne, kar pa po naši oceni (na okoliščin podlagi konkretnega primera) niso bile. (6.2 - 4 / 2018)

2.6.3 Položaj in pravice romske skupnosti oziroma njenih pripadnikov

Na splošno o t. i. *romski problematiki*

Splošni komentar stanja na področju t.i. *romske problematike* v državi smo osvežili v prejšnjem letnem poročilu[135]. Situacija se ni bistveno spremenila in v izogib ponavljanju tako rekoč istega spet letos tule, v tej smeri bralca raje napotujemo kar tja. Slednjemu pa posebej za leto 2018 pristavljamo še, kot sledi spodaj.

Evropsko sodišče za človekove pravice v letu 2018 še ni razsodilo v zadevi Hudorovič ter Novak in drugi proti Sloveniji[136], v kateri pritožniki iz romskega naselja Goriča vas v Ribnici oziroma Dobruška vas v občini Škocjan problematizirajo tudi okoliščine v zvezi s pitno vodo in sanitarijami. Smo se pa v poročanem letu srečali z delegacijo Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti (krajše: ECRI) Sveta Evrope, ki se je v Sloveniji mudila v namen poročanja v okviru petega cikla spremljanja držav, pa tudi s posebnim poročevalcem OZN za manjšine (dr. Fernandom de Varennesom), ter pri tem z obema govorili tudi o t.i. romski problematiki. Prejeli smo tudi že osnutke poročil obeh, nobeno pa ni bilo uradno izdano še v letu 2018, zato tule le še pristavljamo, da **je ECRI npr. prepoznala, da *je aktivnost* Varuha *relevantna za boj proti rasizmu in diskriminaciji*, posebni poročevalec OZN za manjšine pa je npr. navedel, da je bil *impresioniran z* Varuhovim *delom in raziskovanjem***.

Omeniti tudi gre, da je Vlada Republike Slovenije na seji 18. 7. 2018 sprejela že Peto poročilo o položaju romske skupnosti v Sloveniji. Ob njegovi obravnavi na

135 Gl. str. 103 in nasl.

136 Pritožbi št. 24816/14 in 25140/14.

seji 28. 11. 2018 je nato **Državni zbor Republike Slovenije na podlagi 41. in 111. člena PoDZ-1 sprejel priporočilo Vladi, *»da nemudoma pristopi k ukrepom za izboljšanje položaja romske skupnosti v Sloveniji ter da v najkrajšem možnem času v sodelovanju s predstavniki romske skupnosti, predstavniki samoupravnih lokalnih skupnosti in drugimi deležniki, pripravi ustrezne spremembe Zakona o romski skupnosti v Republiki Sloveniji*** *(Uradni list RS, št. 33/07)«*[137].

Do konca leta še ni bil pripravljen niti predlog vladnega gradiva - na omenjeni seji je komisija v zvezi s tem »pozvala Ministrstvo za okolje in prostor, da čimprej pripravi predlog vladnega gradiva Zaključnega poročila o delovanju Medresorske delovne skupine za reševanje prostorske problematike Romov in ga posreduje v obravnavo vladi, saj gre za ključno gradivo na področju urejanja, ki ga je pripravila vladna medresorska delovna skupina«

Na strani 57 vladinega odzivnega poročila na Letno poročilo Varuha za leto 2017 pa je bilo med drugim zaslediti tudi informacijo, da je *Medresorska delovna skupina za reševanje prostorske problematike Romov*, ustanovljena 11. 5. 2017 s sklepom Vlade Republike Slovenije, št. 01201-5/2017/6, zaključila z delom 31. 5. 2018 in o svojem delu tudi pripravila *Zaključno poročilo o delovanju Medresorske delovne skupine za reševanje prostorske problematike Romov*. Vendar, kot je bilo nato razvidno iz sporočila za javnost po 9. seji Komisije Vlade Republike Slovenije za zaščito romske skupnosti 13. 12. 2018, **do konca leta še ni bil pripravljen niti predlog vladnega gradiva - na omenjeni seji je komisija v zvezi s tem *»pozvala Ministrstvo za okolje in prostor, da čimprej pripravi predlog vladnega gradiva Zaključnega poročila o delovanju Medresorske delovne skupine za reševanje prostorske problematike Romov in ga posreduje v obravnavo vladi, saj gre za ključno gradivo na področju urejanja, ki ga je pripravila vladna medresorska delovna skupina«***. (6.3-13/2018)

V mesecu novembru pa je tudi prišlo do lokalnih volitev – in s tem uresničevanja aktivne in pasivne volilne pravice za člane občinskih svetov – predstavnikov romske skupnosti (20 v ZLS taksativno naštetih (šesti odstavek 39. člena) občin je dolžnih zagotoviti pravico v občini naseljene romske skupnosti do enega predstavnika v občinskem svetu). Kakšnih pritožb v zvezi s tem sicer nismo prejeli.

V zvezi z Romi prihaja do zanimivega razvoja tudi v nacionalni sodni praksi

Seznanili smo se tudi z dvema sodbama iz leta 2018, ki ponujata **dobrodošel vpogled v kazensko in civilno prakso nacionalnega sodstva v zvezi z Romi**.

S sodbo opr. št. VII Kp 48649/2017 z dne 10. 5. 2018 je Višje sodišče v Ljubljani v kazenski zadevi zaradi kaznivega dejanja protipravnega zavzetja nepremičnine po drugem odstavku 338. člena KZ-1 ugodilo pritožbi zagovornika obdolženega (sicer Roma) in izpodbijano sodbo Okrajnega sodišča v Novem mestu spremenilo tako, da se je iz razloga po 4. točki 357. člena ZKP zavrnilo obtožbo, da je obdolženi protipravno zavzel tuje zemljišče z namenom, da ga uporabi za gradnjo s tem, da je postopoma do konca leta 1995 na parceli v lasti Kmetijske zadruge Krka Novo mesto in Občine Škocjan, v nasprotju s 67. v zvezi s 3., 27. in 35. členom ZGO-1 in 80. členom ZUreP-1 brez dovoljenja lastnika zemljišča, in sicer neupravičeno pozidal kmetijsko zemljišče, s tem da je z namenom gradnje in bivanja zavzel tujo nepremičnino in na delu zemljišča parcele v lasti Kmetijske zadruge Krka z.o.o., do konca leta 1995 postopoma zgradil leseno stanovanjsko hišo na trdnih temeljih in leseno gospodarsko poslopje za gospodarsko dejavnost, s čimer je brez dovoljenja, in sicer neupravičeno zaradi gradnje zavzel tuje zemljišče, ki je v zemljiško knjižni lasti in upravljanju KZ Krka z.o.o. Novo mesto. Pritožbeno sodišče je pritrdilo obdolženčevemu zagovorniku, da je kazenski pregon za kaznivo dejanje, za katerega je bil obdolženi z izpodbijano sodbo spoznan za krivega, zastaral. Štelo je namreč, da pri predmetnem kaznivem dejanju ne gre za trajajoče kaznivo dejanje. Kot je nadalje navedlo, je bila opredelitev, ali gre pri predmetnem kaznivem dejanju za trajajoče kaznivo dejanje, v obravnavani zadevi ključnega pomena, saj velja, da se zastaranje pri kaznivih dejanjih, pri katerih storilec z izvršitvenim dejanjem povzroči protipravno stanje z nenehno obnavljajočo se posledico, začne šele s prenehanjem tega stanja. Ni se strinjalo s sodiščem prve stopnje, ki je predmetno kaznivo dejanje opredelilo kot trajajoče kaznivo dejanje, in je zavzelo stališče, da gre pri predmetnem kaznivem dejanju za t.i. trenutno kaznivo dejanje, oziroma kaznivo dejanje stanja, ki je dokončano z nastankom prepovedanega stanja kot posledice, vzdrževanje

137 Uradni list RS, št. 78/2018 z dne 4. 12. 2018.

protipravnega stanja pa ni del kaznivega dejanja. Štelo je, da že iz samega opisa v obtožbi izhaja, da je obdolženi protipravno zavzel tuje zemljišče z namenom, da ga uporabi za gradnjo s tem, da je na predmetni parceli do konca leta 1995 postopoma zgradil leseno stanovanjsko hišo na trdnih temeljih in leseno gospodarsko poslopje za kmetijsko dejavnost, pri čemer obtožba obdolženemu v ničemer ni očitala do kdaj naj bi protipravno stanje vzdrževal, zaradi česar je bilo kaznivo dejanje protipravnega zavzetja nepremičnine po drugem odstavku 338. člena KZ-1 dokončano s samim nastankom prepovedanega stanja kot posledice (postavljena stanovanjska hiša in gospodarski objekt), vzdrževanje protipravnega stanja (stanovanjska hiša in gospodarski objekt na nepremičnini še vedno stojijo) pa ni del kaznivega dejanja. Obdolženi je torej končal z izvrševanjem kaznivega dejanja do konca leta 1995, kar je pomenilo, da je 31. 12. začelo teči zastaranje kazenskega pregona (prvi odstavek 91. člena KZ-1) in ker je za kaznivo dejanje protipravnega zavzetja nepremičnine po drugem odstavku 338. člena KZ-1 predpisana denarna kazen ali zapor do enega leta, kazenski pregon po določbi 5. točke prvega odstavka 90. člena KZ-1 ni več dovoljen, če je preteklo šest let od storitve kaznivega dejanja.

S sodbo opr. št. I Cp 2918/2017 z dne 30. 5. 2018 pa je Višje sodišče v Ljubljani v pravdni zadevi tožečega Roma zoper toženo ELEKTRO LJUBLJANA, podjetje za distribucijo električne energije, d. d., zaradi sklenitve pogodbe o dobavi električne energije, zavrnilo pritožbo tožnika in potrdilo sodbo Okrajnega sodišča v Kočevju. S tožbo je tožnik zahteval ugotovitev, da ima pravico do dostopa do električnega omrežja ne glede na pravni položaj nepremičnine kot ranljivi odjemalec po 51. členu EZ-1 in da mora toženec z njim skleniti pogodbo o zagotavljanju električne energije. Po prvostopenjski zavrnitvi njegovega zahtevka v celoti, se je pritožil zaradi zmotne uporabe materialnega prava. Bil je mnenja, da je določba 51. člena EZ-1 diskriminatorna in protiustavna, ker ne upošteva specifike dejanskega in pravnega položaja romskih manjšin. Splošno naj bi bilo znano, da so bila romska naselja zgrajena na tuji zemlji, ob toleranci lokalnih oblasti. Ker zemljišč ni mogoče odkupiti, so objekti v romskih naseljih nelegalni oziroma črna gradnja, država in lokalne skupnosti, kljub zakonski dolžnosti in pobudam romske skupnosti, pa da ne storijo ničesar. Prebivalci v romskih naseljih se zato ne morejo veljavno priklopiti na električno omrežje. V romskem naselju, kjer živi, se na področju urejanja prostorske problematike že 36 let naj ne bi spremenilo ničesar. Varnost in tehnična zanesljivost oskrbe z električno energijo bi se po njegovem mnenju lahko zagotovila z upoštevanjem tehničnih standardov, a v primeru romske skupnosti brez zahtevanega gradbenega dovoljenja in urejenega lastniškega stanja nepremičnin. Izpostavil je tudi, da brez elektrike tudi njegovi otroci nimajo dostopa do ustreznega izobraževanja. Naloga sodišča pa naj bi bila, da sistemsko protiustavnost odpravi na način, da prekine predmetni postopek in poda zahtevo za oceno ustavnosti navedene določbe EZ-1. Vendar je pritožbeno sodišče soglašalo s stališčem sodišča prve stopnje, da sporno zakonsko določilo, ki ureja položaj in pravice ranljivih odjemalcev ter pogoje za nujno oskrbo z elektriko, ni protiustavno, v njegovem primeru pa nedvomno tudi ne uporabno. Zavzelo je stališče, da tožnik ni (ranljivi) odjemalec električne energije, ker doslej nesporno (še) ni (bil) legalno priključen na omrežje. Objekt, v katerem živi, je nelegalna gradnja, zato ne izpolnjuje pogojev po 147. členu EZ-1 za priključitev na omrežje, prav tako ne predpisanih tehničnih zahtev iz 149. č lena EZ-1. Posebne pravice, ki jih je tožnik kot pripadnik romske skupnosti terjal zase v zvezi z dostopom do električnega omrežja, pa so bile v očitni koliziji z ustavno pravico do varnosti, o čemer da je sodišče prve stopnje tudi navedlo razumne in dovolj tehtne razloge. Pritožbeno sodišče je tako štelo, da je bistvena ovira, zaradi katere tožnik ne more doseči sklenitve pogodbe o zagotavljanju električne energije s tožencem, dejstvo, da je tožnikov objekt nelegalna gradnja in da tožnik ni lastnik nepremičnine, na kateri njegov objekt stoji, zaradi tega pa tožnik tudi ne more pridobiti soglasja za priključitev, četudi bi morebiti izpolnil predpisane tehnične oziroma varnostne zahteve. Zaključilo je, da za urejanje prostorske problematike romskih naselij ni odgovoren toženec, ampak so to država in lokalne skupnosti (5. člen ZRomS-1), zato v tej pravdi niti s sklicevanjem na ustavne in konvencijske pravice ne more doseči drugačne odločitve.

Ko gre za romska naselja, je treba delati tudi terensko

T.i. romska problematika je pač že taka, da je ne gre obravnavati zgolj pisarniško. Zato **Varuh večkrat na lastno pobudo tudi obišče romska naselja in se na ta način neposredno prepriča o tamkajšnji situaciji**. Tako je bilo tudi v letu 2018[138].

Po predhodnem dogovoru ob poslovanju Varuha v Šentjerneju 17. 1. 2018, sta dva naša predstavnika ob sodelovanju izvoljene romske predstavnice v tamkajšnjem občinskem svetu, konec meseca aprila obiskala **pet lokacij s prebivalstvom (tudi) romskega porekla, in sicer je šlo za naselja Draškovec, Mihovica, Drama, Roje in Trdinova**, sredi meseca maja pa sta po predhodnem dogovoru z izvoljenim romskim predstavnikom v občinskem svetu Mestne občine Novo mesto še **ponovno obiskala romsko naselje Žabjak-Brezje**. Na tem mestu podajamo kratek opis opaženega pri tem.

Naselje **Draškovec** je na prvi pogled videti dobro urejeno – dokaj velike hiše so vse zidane in tudi poti med njimi so utrjene. Izvemo, da gre sicer za zemljišče, ki je v zasebni lasti – pred kakšnimi 15 do 20 leti naj bi ga bil kupil sedanji lastnik in ga tudi še sedaj ne želi prodati Romom, čeprav so zainteresirani za nakup, saj tu, kot so povedali, živijo že vsaj 60 let. Eden izmed njih je npr. tudi trdil, da je hišo že pred leti zgradil njegov oče in zanjo tudi plačal, vendar dokumentov o tem ni bilo, saj so bili tisto drugi časi in naj bi se posel opravilo v le ustnem dogovoru. Od sogovornikov smo tudi izvedeli, da imata v naselju dva objekta vodo, sanitarije in elektriko, ostalih pet objektov pa je brez neposrednega tovrstnega dostopa in naj bi vodo in elektriko dobivali preko prvo navedenih dveh objektov, zaradi česar naj bi občasno prihajalo tudi do sporov glede plačila za to. Uvodoma smo med drugim tudi slišali, da večkrat prihaja policija, inšpekcija in občinsko redarstvo, vendar tudi na vprašanje v tej smeri ni bilo nato pojasnjenega oziroma izkazanega nič konkretnejšega, razen kolikor je razvidno spodaj. Eden izmed Romov nam je ob robu naselja pokazal barako, kjer si prizadeva urediti bivališče za svojo hči, vendar pa naj bi bila po prijavi lastnika zemljišča že prišla policija in poslikala začeta dela (betonske temelje), zato se je bal, da bo zaradi posega kaznovan. Baraka je bila sicer očitno še neprimerna za bivanje, po njej je tudi ležalo precej podganjih iztrebkov. Rom, ki živi v hiši ob vstopu v naselje, pa nam je npr. povedal, da je težko, ker zemlja, na kateri živijo, ni njihova, saj so nenehno v strahu, da se bodo morali odseliti, objekta ni mogoče legalizirati in zagotoviti komunalnih priključkov, prav tako si ne morejo urediti odvodnjavanja, zaradi česar v bližini bivališča nastaja umazana mlakuža, kjer zastaja voda. Ker so obdani z električnim pastirjem, naj bi se bilo tudi že primerilo, da je njegovo hčerko streslo in so ga takrat v jezi preščipnili, zaradi tega pa naj bi nato *»imeli na sodišču obravnave«* in naposled tudi plačali škodo - žal pa je na vprašanje tudi povedal, da kakšnih papirjev v zvezi s tem nima več in se nismo mogli prepričati o ničemer dodatnem v zvezi s pripovedovanim. **Tovrstne navedbe o vse prej kot redkih intervencijah policije, inšpekcij in redarstva ter neugodnem sodnem epilogu, so v zanimivem nasprotju s klišejskimi opazkami, ki smo jih deležni kar precej, češ da Romi lahko počnejo tako rekoč vse nekaznovano**.

V naselju **Mihovica** živi tudi *ne-romsko* prebivalstvo. Ob robu ceste, ki gre čez naselje, na občinski zemlji stoji baraka, kjer bojda že 60 let živi romska družina. Takrat je v njej živelo 15 ljudi. Bili so brez elektrike in sanitarij, vodo naj bi sicer imeli, plačevali pa naj bi tudi račun za odpadne vode (kot povedo, so *»morali podpisati, da jim trgajo socialno za račun«*, na vprašanje pa nam niso uspeli predložiti kakšne tozadevne dokumentacije). Pot nadaljujemo mimo dveh grajenih in urejenih hiš, katerih romski prebivalci so nam predložili nekaj različnih odrezkov, iz katerih je bilo razvidno, kakšne položnice vse plačujejo. Po nekaj deset metrov vzdolž ceste smo prišli do še tretje hiše, pred katero nas je sprejel Rom, ki naj bi imel težave predvsem s svojim *ne-romskim* sosedom, ki da hitro pokliče policijo, če se že samo ob zmerni jakosti zunaj posluša radio. Njegova hči naj bi bila v tej zvezi prejšnji dan ravno tudi na sodišču. Po njegovih trditvah naj bi policija prihajala tudi zaradi kokoši, ki da hodijo čez cesto in celo zaradi odmetavanja snega ob ograjo, ki teče na drugi strani ceste. Dokumentacije, ki bi pričala o okoliščinah vseh teh postopkov, pa pove, da

138 Za ostala pa gl. npr. str. 110-114 Letnega poročila za leto 2017 in tam navedene tozadevne nadaljnje reference.

nimajo. Tudi glede tega pa **je na mestu vsaj ugotovitev, kakršno smo zapisali že v zaključku glede predhodnega naselja**. Bivalne razmere v tem tu pa so bile sicer dobro urejene – elektrika, voda in sanitarije so bile zagotovljene, in tudi objekt je bil zgrajen na lastni zemlji.

V naselju **Drama** smo obiskali Roma, starega skoraj že 65 let, ki živi v skromni hiši, brez sanitarij. Povedal je, da je zemlja občinska. Gospod je invalid I. kategorije, ima stomo, po operaciji mora uporabljati vrečko. Prejema vdovsko pokojnino po ženi ter varstveni dodatek (dokumenta o tem sicer ni našel). Dokumentov o tem, na kakšni podlagi se mu za plačilo vode mesečno trga od (najverjetneje) varstvenega dodatka, ni imel (kot je povedal, je glede tega *»podpisal na komunali in CSD«*). Potožil nam je, da težko preživi, da nima tople vode in da hrano težko dlje časa ohranja užitno, saj nima hladilnika, kar je predvsem poleti precejšen problem. Pokazal nam je zavrnilno odločbo za občinsko socialno pomoč, iz katere je bilo razvidno, da njegovi mesečni prihodki znašajo v povprečju 635 evrov – s tega vidika **je bilo težko razumeti, zakaj da živi v hudi socialni stiski** (plačuje elektriko, pa nima niti hladilnika, trdi, da je lačen, ima pa ne ravno zanemarljive prejemke). Izpostavljal je tudi, da nima kopalnice in da se zato sploh ne umiva (ni pa bilo sicer zaznati kakšnih neprijetnih vonjav).

V naselju **Roje** smo obiskali tri lokacije.

Na prvi lokaciji naj bi bila *»zemlja njihova«*. Tam zbrani so nam povedali, da plačujejo vodo in elektriko, glede česar da je *»vsakič kdo na vrsti«*, ne pa tudi odpadnih voda. Najstarejša Rominja je živela v veliki zidani hiši, priključeni na vodovodno in električno omrežje, ki jo je zgradi njen zdaj že pokojni mož. Posebnih pritožb ni imela, izpostavila je le, da *ne dobijo drv*, vendar je na naše vprašanje tudi povedala, da zanje sploh še nikjer ni zaprosila. Prejemala je socialno pomoč in varstveni dodatek. Ob že omenjenem sta bila na lokaciji še dva objekta, v katerih bivata hčeri omenjene gospe z družinama. Elektriko so si napeljali od mamine hiše. V najslabšem stanju je bila koliba, velika okoli 20 kvadratnih metrov, v kateri je bivala ena izmed njenih dveh hčera z možem in skupaj še s sedmimi otroci. Vseh devet spi v istem prostoru. V tem objektu ni kopalnice niti stranišča, ob padavinah naj bi tudi močno zamakalo. Starša sta pokazala vodovodno cev, napeljano iz hiše omenjene najstarejše gospe, kjer poleti umivata otroke, pozimi pa naj bi se skušali znajti drugače. Povedala sta, da si želita kopalnico, da bi se otroke lahko umilo pred odhodom v šolo. Na vprašanje, ali je v zvezi s šolo kaj težav, sta nam zatrdila, da ne. Po njunih navedbah trije od otrok že hodijo šolo, vendar nista uspela opredeliti, v kateri razred kdo.

Na drugi od omenjenih treh lokacij nam je tam živeča romska družina povedala, da imajo vodo in elektriko, da pa jim stroške vode in odpadne vode bremenijo neposredno od socialne pomoči, pri čemer nimajo ne greznice in ne priključka na kanalizacijo. Dokumenta o tem, na kakšni podlagi center za socialno delo to izvaja, so povedali, da nimajo (za odpadno vodo naj bi nekaj podpisovali *»z gospo iz občine približno štiri leta nazaj«*; za vodo pa naj bi nekaj podpisali *»na komunali«*). Tudi tudi naj bi bila *»zemlja njihova«*, objekt pa je črna gradnja.

Tretja lokacija je bila še približno 200 metrov oddaljena lesena koliba. Pred njo nas je pričakala Rominja, ki je zdaj že vdova (bivališče je zgradil pokojni mož) in sama skrbi za tri otroke. Parcelo naj bi bili kupili od *»Roma, bivšega svetnika, ki je imel tu njivo«*. Objekt ni bil nikoli priključen na električno in vodovodno omrežje, prav tako je brez sanitarij. Vodo gospa hodi iskat v jašek na javnem vodovodu ob cesti (kot rečeno, oddaljenost približno 200 metrov). Gospa naj bi prejemala socialno pomoč in otroški dodatek. Povedala nam je, da socialno pomoč dobiva v materialni obliki, in sicer bonov za trgovino Spar. Teh bonov ni imela pri sebi, dobroimetje naj bi bilo zapisano v trgovini, ki je oddaljena nekaj kilometrov. V njej lahko na bone nakupuje le dvakrat mesečno, kar (poleg težav pri dostavi) predstavlja tudi težavo pri nakupu živil, ki jih je treba hraniti v hladilniku (elektrike, kot rečeno, nima). Kot nam je na vprašanje odvrnila, ne ve, zakaj pomoč dobiva v materialni obliki, iz opisa razmer, v katerih živi, pa je šlo sklepati, da bi bil razlog lahko v njenem drugem sinu, starem 13 let, ki da je *»trmast in noče v šolo«*, nikakor naj ga ne bi mogla prepričati, naj

obiskuje šolo, bežal naj bi ji po okoliškem polju, poleg vsega pa naj bi bil do nje tudi že nasilen. Na vprašanje nam je tudi povedala, da se je z boni začelo lani, *»center je prišel sem«* in je *»nekaj podpisala«*. **Ob opisanem primeru se porajajo dileme o tem, koliko vsaj nekateri Romi dejansko sploh razumejo pravno poslovni svet.**

Trdinova (ulica) je del Šentjerneja. Je komunalno opremljena, s pločniki in razsvetljavo. Težava pa je v pomanjkanju prostora za igro otrok – po pripovedovanju romske svetnice je že prišlo do smrtnega primera, ko je otroka na ulici povozil avto. Občina naj bi bila od države že odkupila zemljišče, kjer naj bi se zgradilo igrišče, vendar po mnenju romske svetnice v dogledni prihodnosti ne gre pričakovati investicij.

V naselju **Žabjak** smo govorili z 80 let starim Romom, ki sam živi v slabo izoliranem kontejnerju brez vode, elektrike in sanitarij. Našemu pogovoru se je čez nekaj časa pridružila 60 letna Rominja, ki živi čez cesto v naselju Brezje, na lastni zemlji. Pove, da njihov objekt stoji na trasi načrtovane ceste, zaradi česar se bodo morali verjetno preseliti. Kot največjo težavo sicer izpostavi, da ji je bila zavrnjena prošnja za izredno socialno pomoč za drva, razlog za to pa naj bi bil v tem, da je v času obiska center za socialno delo poslikal več avtomobilov, ki so bili tam, kot nam je rekla, zaradi obiskov ob praznovanju rojstnega dne njenega vnuka. Tako naj bi ji pomoč zavrnili zaradi napačnega pripisovanja lastništva vsega tega premičnega premoženja. Še nekoliko kasneje se je pogovoru pridružil okoli 30 let star Rom, oče treh še ne šoloobveznih otrok, ki ima težave s srcem in je imel zaradi tega že več operacij. Družina živi v slabo vzdrževanem, neizoliranem kontejnerju, brez dostopa do vode, sanitarij in elektrike. Kontejner je sicer postavljen na zemljišču, ki je v lasti nekega drugega Roma in omenjena družina naj bi se morala še v kratkem odseliti.

V naselju **Brezje** smo govorili z 61 letno Rominjo, ki je hudo bolna na pljučih. Njene natančne zdravstvene diagnoze ni vedela povedati, od zdravnikov pa naj bi slišala, da njeno stanje poimenujejo *»MB, astma pa pljuča«*. Primer nekoliko podrobneje predstavljamo v poglavju o (o)star(el)osti kot dejavniku pri obravnavi pripadnikov romske skupnosti. Obiskali smo tudi Rominjo, o primeru katere pišemo že v poglavju o tem, ali se pripadnikom romske skupnosti kdaj tudi preveč zlahka kaj obljublja (sprva je na lokaciji ni bilo in ob ogledu njene barake nismo dobili vtisa, da jo dejansko tudi uporablja, kasneje pa nam je tudi sama povedala, da med zimo ni mogla bivati v njej, in je šla zato v sosednjo hišo, kjer tudi sicer dobi vodo in elektriko). Pogovorili smo se tudi z 69 letnim Romom, ki so mu pred časom odrezali nogo in ima sedaj nožno protezo. V grajeni hiši ima dostop do vode, elektrike in sanitarij. Pove, da je hišo zgradila občina, zemlja pa je v njegovi lasti. Prejema denarno socialno pomoč in dodatek za pomoč in postrežbo, prošnja za izredno socialno pomoč za drva pa mu je npr. bila zavrnjena. Pritoževal se je še nad glasno glasbo iz sosednjih hiš in v zvezi s tem tudi povedal, da kliče policijo, ki pa naj se ne bi odzivala in naredila reda. Nadalje nam je eden izmed Romov, star 65 let npr. povedal, da prejema pokojnino in varstveni dodatek, sin pa mu mesečno plačuje še 30 evrov preživnine. Njegov sin, sicer zaposlen kot poštar, pa je izrazil močno nestrinjanje glede informacije, da naj bi le en odstotek vpisanih romskih otrok končal osnovno šolo. Meni, da vsak drugi konča osnovno šolo, **prepričan pa tudi je, da šole imajo podatke o romskih otrocih, že zaradi posebnega pedagoga, do katerega so upravičeni zaradi romskih otrok in avtobusnih šolskih prevozov**. Ponovno smo govorili tudi z Rominjo glede katere smo v letu 2016 na MONM posredovali za bivalni kontejner. S slednjim je zdaj zadovoljna, zanj pa mesečno plačuje 50 evrov, ki naj bi ji jih trgali od socialne pomoči. Povedala nam je tudi, da je bila prejšnji dan na centru za socialno delo, da bi zaprosila za izredno socialno pomoč za nakup hladilnika, pa naj bi ji bili tam rekli, da je ne bo dobila, dokler se njen 17 letni sin ne prijavi na zavod za zaposlovanje. Vendar pa ta sin naj ne bi živel pri njej, ampak pri očetu, in naj bi ga bili zaradi njegovega vedenja izključili iz izobraževanja za odrasle. Nanj naj ne bi imela vpliva, zato se ji je zdelo krivično, da naj prav zaradi njega ne bi dobila izredne socialne pomoči. Vse to je **vsaj nekoliko spominjalo na pogojevanje pomoči tudi romski materi iz tretje lokacije v naselju Roje (gl. zgoraj)**. Na koncu smo govorili še z Romom, ki je s sestro živel v hiši, ki je v lasti občine. Najemnine sicer nista plačevala. Povedal nam je, da zidovi hiše pokajo, odkar so gradili kanalizacijo, vendar je lastnik ne želi popraviti. Bal se je, da se bo zrušila. Ko se je za pomoč obrnil na občino, pa naj bi mu bili le

odvrnili, da bi popravilo lahko financiral iz 130 eurov, ki jih je dobil kot udeleženec resničnostnega šova Big Brother.

Še nekoliko pred naseljem Brezje smo se ustavili tudi pri lepo urejeni hiši Rominje, ki je odmaknjena od strnjenega naselja. Gospa je povedala, da že več kot 30 let živijo tukaj ter da je njen oče nepremičnino kupil, vendar pa da o tem nimajo nobenih papirjev (**podobno kot smo slišali že v Draškovcu – gl. zgoraj**). S težavami naj bi se sicer soočali predvsem v času zime, ko dovozna pot ni splužena (prevoz mame v zdravstvene ustanove, dostop za reševalna vozila).

Pri gornjem opisu našega terenskega dela v letu 2018 je iz situacijske pestrosti po eni strani razvidno, kako so si nekatere izkušnje posameznih Romov lahko podobne (npr. vezanost pomoči materi na ravnanje njenega otroka), po drugi strani pa prav tako, da so si v sicer podobnih položajih njihovi primeri prav lahko tudi zelo različni (npr. plačevanje odpadnih voda).

Posebej o (o)star(el)osti kot dejavniku pri obravnavi pripadnikov romske skupnosti

Ker je Varuh v letu 2018 posebno pozornost namenjal starejšim, želimo tule nekaj besed nameniti še ostarelosti kot dejavniku pri obravnavi pripadnikov romske skupnosti. Kot smo zapisali že lani[139], je treba po naših izkušnjah v zvezi s poudarjeno ranljivostjo **posebej omeniti tudi starejše – ne samo zaradi zmanjšanja njihovih psihofizičnih sposobnosti in s tem povezanih zdravstvenih tveganj, ampak tudi zaradi izkoriščanja s strani drugih**. Pogosto se, tudi ko se sicer dobi priložnost govoriti s starejšimi romskimi prebivalci, izkaže, da je še posebej težko dognati dejansko, predvsem pa pravno stanje njihove situacije (npr. prejemanje socialnih prejemkov), saj z dokumentacijo večinoma ne uspejo postreči, precej je tudi nepismenih, očitno je, da slabo razumejo svoj položaj, vključno s pravicami, ki jim gredo, neredko morajo z nami govoriti ob prisotnosti drugih družinskih članov ali kakšnih znancev, zato se pojavlja vprašanje, koliko morda raje zamolčijo, ipd.

Veljavni ZRomS-1 nima kakšnih posebnih določb o varstvu starejših pripadnikov romske skupnosti. V Nacionalnem programu ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za obdobje 2017-2021, je mestoma izrecno omenjena *starost* in tudi *starejši*. *Starost* je že v problemskem izhodišču prepoznana[140] kot ena izmed okoliščin, na katerih da lahko temelji *socialna izključenost ali marginalizacija*, ter posebej tudi v kontekstu ukrepov in pristopov na lokalni ravni, so *starejši* že v obrazložitvi prvega od zadanih ciljev primeroma navedeni[141] kot ena izmed *ranljivih skupin*, za večjo vključenost katerih naj bi se prizadevalo v okviru podprtih operacij. Poudariti gre, da je v obeh primerih **starost torej posebej izpostavljena ob *etnični pripadnosti*[142] oziroma 'romskosti'[143] – in ne izrecno v kontekstu součinkovanja obeh spremenljivk ter s tem povezanih prav v takšno kombinacijo usmerjenih specifičnih ukrepov[144]. Ker naj bi šlo za** *»programski dokument, ki je zasnovan tako strateško, predvsem pa operativno«[145], se ponuja* **vprašanje, ali opisana abstraktnost res lahko ustrezno naslavlja kompleksnost(i) situacijskih izzivov bržkone[146] nezanemarljivega števila (o)star(el)ih Romov**. Dilema ne postane nič manjša, ko se upošteva tudi preostalo vsebino – eden izmed opredeljenih ciljev je npr. sicer tudi *»razvoj novih (inovativnih)*

139 Gl. str. 108.

140 Gl. str. 3.

141 Gl. str. 53.

142 Konkretno: *»Socialna izključenost pomeni, da družbeno okolje ne sprejema posameznika ali skupine ljudi. Temelji lahko na rasi, etnični pripadnosti, jeziku, kulturi, religiji, spolu, starosti, socialnem razredu, ekonomskem ali zdravstvenem stanju.«*

143 Konkretno: *»Podprte operacije bodo zajemale ukrepe zlasti na naslednjih štirih tematskih področjih ukrepanja: ustvarjanja delovnih mest, razvoj osnovnih storitev, varstvo okolja in ohranjanje narave ter večja vključenost mladih, žensk in drugih ranljivih skupin (npr. brezposelni, Romi, starejši).«*

144 Prim. npr. z ukrepi, kot so *priprava usmeritev in priporočil za delo strokovnih delavcev CSD v primerih bega mladoletnih oseb v škodljiva okolja* (str. 23), *aktivnosti za obravnavanje problematike zgodnjih, dogovorjenih in prisilnih porok* (str. 24), *priprava protokola ukrepanja v postopkih obravnave primerov zunajzakonskih skupnosti z mladoletnimi osebami* (str. 25),...

145 Str. 6.

146 Tu seveda ni mesto, da bi načenjali temo zbiranja podatkov o etničnem poreklu, nanjo želimo le spomniti.

ukrepov za zmanjševanje revščine in socialno vključevanje skupin z najvišjimi tveganji revščine in ranljivih skupin (otroci, starejši, enostarševske družine, starejše samske ženske ipd.) ter spremljanje učinkov različnih ukrepov na te skupine«, vendar poleg same abstraktnosti zmoti tudi, da gre za cilj, naveden pod ukrepi, ki že deklaratorno ne navajajo posebej tudi starejših[147]; tudi na naslednjem področju, ki se v zvezi z (o)star(el)imi tako rekoč kar sámo od sebe ponuja, tj. zdravstvenem, lahko npr. med ukrepi zasledimo[148] *posredovanje zdravstvenih vsebin, programov, delavnic, izobraževanj ter prenose dobrih praks, namenjenih Romom, v skupnostih, v katerih živijo; izobraževanje in ozaveščanje strokovne javnosti ter zdravstvenega osebja o Romih in zdravju; izvedbe raziskav in evalvacij*, pri tem pa naj bi bilo eden izmed kazalnikov učinka tega ukrepa tudi *število vključenih Romov (po starosti in spolu) v vseh romskih naseljih v aktivnosti posredovanja zdravstvenih vsebin* – vendar tudi tu izvemo premalo konkretnega o tem, kako naj bi se vse to prilagajalo prav starejšim Romom. Slednje se seveda kaže za vse prej kot zanemarljivega pomena, že samo ob upoštevanju faktorja nepismenosti in na tej podlagi izpeljani domnevi, da opozoril o tem, da precej starejših niti *»ne bo sposobnih prebrati informacij, kot so tiste iz terminskih pisem, farmacevtskih navodil, ali zdravstveno-promocijskega materiala«*[149], ne bi šlo šteti za tako zelo odvečna.[150]

Ob kritično obarvanem komentarju iz gornjega odstavka želimo sicer posebej poudariti, da omenjeni program nastaja v sodelovanju[151] s Svetom romske skupnosti Republike Slovenije, ki ga sestavlja štirinajst predstavnikov Zveze Romov Slovenije in sedem predstavnikov romskih skupnosti v svetih samoupravnih lokalnih skupnosti, predstavljal pa naj bi interese romske skupnosti v Sloveniji v razmerju do državnih organov. Še posebej ob takšni zasedbi in tako opredeljenem poslanstvu je torej povsem umestno pripomniti, da **je tudi na strani Romov samih vsekakor še prostora za izboljšave glede njihovega lastnega odnosa do njihovih lastnih starejših**. **Da je ta odnos vse prej kot hvalevreden, pa smo se lahko prepričali tudi že neposredno na terenu**. Ob letošnjem obisku enega izmed romskih naselij na dolenjskem smo npr. govorili s skoraj že 70 let staro nepismeno Rominjo, ki je navkljub neredkim obiskom zdravstvenih ustanov imela na račun slednjih oziroma njihovega osebja za povedati le vse dobro, ugotavljala je zgolj, da jo precej drago stane prevoz do tja – in kot se je izkazalo, ji te 'prevozne storitve' zaračunavajo lastni sinovi, ki so torej sicer pripravljeni prevažati lastno mati z zdravstvenimi težavami k zdravnikom, vendar le, kolikor jim plača, kot je rekla, *za bencin in ostalo*. Ponovno naj spomnimo tudi na primer neke druge starejše Rominje z dolenjskega konca, *ki je bila tudi nepismena in nam je pokazala cel kup neporavnanih računov na njeno ime, med drugim tudi za internetne storitve (čeprav je bilo očitno, da ga sama že ne more uporabljati).*[152] Jasno bi moralo biti, da **se izkoreninjenju tovrstnih oziroma temu podobnih nemoralnih ali celo tudi že protipravnih praks ne bo mogoče dovolj približati le z ukrepi javne oblasti[153], ampak bo treba marsikaj preseči tudi med Romi samimi**. S tem seveda ne želimo tudi reči, da pa med večinskim prebivalstvom ne prihaja do izkoriščanja ali sploh kakršnih koli drugih zlorab starejših – **World Health Organization (WHO) in**

147 Konkretno gre za podpoglavje (str. 21): *»3.3.3.1 UKREPI NA PODROČJU SOCIALNEGA VARSTVA, SOCIALNEGA VKLJUČEVANJA, ZAŠČITE OTROK, ŽENSK IN MLADIH«*.

148 Gl. str. 28.

149 Lane, Pauline, Spencer, Siobhan in McCready, Muzzelley. Perspectives on Ageing in Gypsy Families. Joseph Rowntree Foundation, 2012, str. 5.

150 Obrazložitev izpostavljenega cilja sicer na splošno omenja tudi *»izboljšanje zdravstvene pismenosti romske populacije, prilagoditev zdravstveno-vzgojnih vsebin njihovim potrebam in značilnostim«* (str. 30).

151 Gl. str. 5.

152 Gl. str. 108 Letnega poročila za leto 2017, pa tudi primer, ki je opisan na str. 108-109 Letnega poročila za leto 2016.

153 Tudi v tej smeri se lahko hitro postreže z nekaj normativnimi podlagami, ki bi ob določenih pogojih utegnile priti v poštev – tudi ZPND (Zakon o preprečevanju nasilja v družini (Uradni list RS, št. 16/08, 68/16 in 54/17 – ZSV-H) npr. v tretjem odstavku 4. člena izrecno izpostavlja *starejše osebe*, ki da so deležne posebne skrbi pri obravnavanju nasilja in nudenju pomoči žrtvam; in že med opredelitvami nasilja v družini v 3. členu npr. tudi navaja v sedmem odstavku kot obliko nasilja tudi *zanemarjanje*, zanjo pa gre, *»kadar povzročitelj nasilja opušča dolžno skrb za žrtev, ki jo potrebuje zaradi bolezni, invalidnosti, starosti, razvojnih ali drugih osebnih okoliščin«*. Nadaljnje primere lahko iščemo tudi še drugje, v skrajnem primeru tudi v KZ-1 (Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16 in 27/17)) – gl. npr. inkriminacijo kaznivega dejanja zapustitve slabotne osebe v 129. členu (*»Kdor pusti osebo, ki mu je bila zaupana ali za katero sicer mora skrbeti, brez pomoči v razmerah, ki so nevarne za življenje ali zdravje, se kaznuje z zaporom do dveh let.«*).

International Network of the Prevention of elder abuse (INPEA) sta zlorabljanje starejših celo že prepoznali za *signifikanten globalni problem*[154].

Težavnost situacije se v nekaterih primerih seveda lahko pokaže tudi še v nekaterih drugih razsežnostih. Naj v tej smeri k že povedanem v zvezi z zgoraj prvo omenjeno gospo še dodamo, da je živela v hiši brez sanitarij, vode in elektrike, in to skupaj še s svojo hčerko, njenim partnerjem in njunimi otroci, povrhu vsega v neogrevanem prostoru. V takšnih primerih si ni težko zamisliti vsaj nekaj vsakodnevnih tegob starejše osebe z zdravstvenimi težavami na dihalih, ki, kot je izpostavila sama, v takšnih razmerah nima niti prostora za – nedvomno vsaj občasno potreben – mir in počitek.

Če se v enačbo vključi pravno in komunalno oziroma infrastrukturno neurejenost romskih naselij, se odpre nov prostor za učinkovanje ostarelosti kot relevantnega faktorja. Glede tega sta zgovorni npr. že samo točki 49-50 ene izmed najbolj znanih sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) v zvezi z Romi, tj. sodbi v zadevi Yordanova in ostali proti Bolgariji[155] z dne 24. 4. 2012, dokončna dne 24. 9. 2012, iz katerih dveh je razvidno posredovanje navedenega sodišča v namen preprečitve deložacije pritožnikov še preden bi se mu predložilo *podrobne informacije o kakršnih koli pripravah oblasti, da bi se zagotovilo nastanitev za otroke, ostarele, invalidne ali kako drugače ranljive posameznike*. Seveda se tudi v takšnih primerih lahko v izhodišču opiramo že na standarde, ki sicer niso eksplicitno usmerjeni prav v varstvo Romov kot ranljive družbene skupine, kot je npr. tisti, iz točke 17 v Splošnem komentarju 7 Odbora Združenih narodov za ekonomske, socialne in kulturne pravice, po katerem *deložacije ne bi smele voditi v posameznikovo brezdomstvo oziroma izpostavljenost kršitvam drugih človekovih pravic* – najdemo pa lahko tudi bolj neposredno aplikabilne, kot je npr. tisti iz prakse[156] Evropskega odbora za socialne pravice, da *deložacije ne smejo voditi v brezdomstvo vpletenih*[157] *in da načelo enakega obravnavanja implicira, da morajo države podvzeti ukrepe ki so ustrezni glede na posebne okoliščine Romov, zato da bi se zavarovalo njihovo pravico do bivališča in preprečilo, da bi, kot ranljiva skupina, postali brezdomni*[158] (navedeni odbor je pri tem problematiziral, da ob deložacijah prihaja do *kršitev dostojanstva vpletenih*, med drugim tudi zaradi *neupoštevanja prisotnosti ostarelih)*[159].

17.
Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da v namen priprave naslednjega nacionalnega programa ukrepov za Rome nameni pozornost posebej tudi ostarelim pripadnikom romske skupnosti ter nato odloči, ali gre njihovo varstvo uvrstiti med osnovne strateške cilje in opredeliti tudi konkretne ukrepe v zvezi s prav njimi

Ob vsem doslej povedanem pa je vendarle treba poudariti tudi odgovornost za izboljšanje lastnega položaja. Ob obisku romskega naselja Brezje sta predstavnika Varuha npr. med drugim obiskala tudi pobudnico, staro 61 let in hudo bolno na pljučih. Povedala je, da je z zdravstveno oskrbo in odnosom zdravnikov zadovoljna, težave pa da ima z uporabo aparata za kisik, ki so ji ga dali v bolnišnici (koncentrator kisika), saj nima zanesljive dobave električne energije. Poleg navedenega ni imela tudi sanitarij, z vodo pa je bila oskrbovana le prek sosedov, do koder da zaradi bolezni sicer sploh ne more hoditi. Menila je, da bi nujno potrebovala sanitarni kontejner in zanesljivejšo dobavo električne energije. Po opravljeni poizvedbi na centru za socialno delo, se nam je potrdilo, da gospa živi v neprimernih razmerah. Ob tem so bili sicer na centru za socialno delo glede dobave električne energije npr. mnenja, da težav ni več, *»odkar imajo električni kabel potegnjen od moževe sestre«*, so pa sicer tudi menili, da **bi se položaj pobudnice bistveno izboljšal, če bi zaprosila za namestitev v domu starejših občanov - s to možnostjo so jo tudi že seznanili, a jo je odklanjala**. V slednjem vidimo osebno odločitev, ki jo je treba spoštovati - vendarle pa je z njo vsaj praviloma treba tudi prevzeti odgovornost za njene posledice (v nekaterih okoliščinah bi se namreč lahko razpravljalo tudi o tem, kako svobodna je v resnici (lahko) volja konkretnega ostarelega glede tovrstne

154 Gl. European Committee of Social Rights : European Social Charter : Conclusions 2017, str. 267 – dostopno tudi na spletnem naslovu https://rm.coe.int/compilation-of-conclusions-2017-by-country/1680786061.

155 Pritožba št. 25446/06.

156 Konkretno gre za zadevo Médecins du Monde – International v. France, Complaint No. 67/2011, decision on the merits of 11 September 2012, točka 80.

157 *European Roma Rights Centre (ERRC) v Bulgaria, Complaint No. 31/2005, decision on the merits of 18 October 2006, §57.*

158 *Glej, mutatis mutandis, European Roma Rights Centre (ERRC) v Italy, Complaint No. 27/2004, decision on the merits of 7 December 2005, §21.*

159 Gl. točko 77.

18.
Varuh priporoča Uradu Vlade Republike Slovenije za narodnosti, da odloči, ali gre skladno z nalogo iz pete alineje 2. člena Odloka o ustanovitvi Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti (Uradni list RS, št. 57/2013 z dne 5. 7. 2013) predlagati oziroma dati pobudo Vladi Republike Slovenije, da izkoristi možnost iz drugega odstavka 56. člena ZDU-1 in naloži ministrstvu, na katerega upravno področje sodi ta problematika vsaj po pretežnosti, da prouči vprašanje organizacije brezplačnih avtobusnih prevozov otrok pripadnikov romske skupnosti v občini Šentjernej do osnovne šole, oziroma da v tej zvezi opravi nalogo iz drugega stavka tretjega odstavka 88.a člena ZLS in ugotovi ali občinska uprava pri tem ravna v skladu z ZOsn, ZOFVI, drugim odstavkom 4. člena ZVarD in 3. členom ZRomS-1 in po potrebi predlaga ustrezne ukrepe, ter ji o tem poroča

V danem primeru je mogoče govoriti vsaj o kršitvi načela dobrega upravljanja.

Občina ni izkazala, da je pri načrtovanju organizacije brezplačnih avtobusnih prevozov upoštevala poseben položaj otrok pripadnikov romske skupnosti

odločitve - npr. že samo zaradi njegove dementnosti, da z vprašanjem o glede na izrazito specifičen način romskega življenja (pre?)drastični menjavi okolja šele v visoki starosti, tule niti ne začenjamo). Tako v konkretnem primeru kršitve pravic pobudnice nismo ugotovili. **Starejši pripadniki romske skupnosti, ki živijo v slabih bivalnih razmerah, jih imajo torej vsaj načeloma možnost izboljšati tudi z namestitvijo v socialno varstveni zavod**. (6.3-11/2018)

Pravica do brezplačnega prevoza v šolo za romske otroke

Varuh je aprila 2018 samoiniciativno in v sodelovanju s tamkajšnjo romsko svetnico obiskal pet romskih naselij v Občini Šentjernej (Draškovec, Mihovica, Drama, Roje in Trdinova ulica). V razgovoru s prebivalci naselij Draškovec in Roje so pripadniki romske skupnosti med drugim izpostavili težave pri prevozih šoloobveznih otrok v šolo. V prvem naselju so prebivalci povedali, da njihovi šoloobvezni otroci redno obiskujejo osnovno šolo, vendar pa naj ne bi imeli zagotovljenega brezplačnega prevoza v šolo, kljub temu, da je šola precej oddaljena od njihovega doma ter da je pot do šole nevarna (ni pločnikov, javne razsvetljave, označenih prehodov za pešce in podobno). Opozorili so, da se je nedavno v Osnovno šolo Šentjernej vpisalo še 5 ali 6 otrok iz tega naselja, ki da bodo septembra začeli obiskovati osnovno šolo. Podobno so navajali tudi prebivalci romskega naselja Roje. Starša šestih otrok sta povedala, da njuni prvi trije otroci že obiskujejo osnovno šolo, še dve hčerki pa da bosta s šolanjem pričeli septembra. Kot velik problem sta izpostavila, da ni šolskega avtobusa, zato ju morata v šolo voziti sama, pri čemer pa imata težave (nakup bencina, avtomobil se pokvari,...). Tudi v tem primeru je **razdalja med domom in osnovno šolo dolga, pot pa nevarna (ni pločnikov, javne razsvetljave, označenih prehodov za pešce in podobno)**.

Pravico do brezplačnega prevoza v šolo ureja 56. člen ZOsn. V prvem in drugem odstavku navedenega člena je določeno, da ima učenec pravico do brezplačnega prevoza, če je njegovo prebivališče oddaljeno več kot štiri kilometre od osnovne šole ter da ima učenec pravico do brezplačnega prevoza ne glede na oddaljenost njegovega prebivališča od osnovne šole v prvem razredu, v ostalih razredih pa, če pristojni organ za preventivo v cestnem prometu ugotovi, da je ogrožena varnost učenca na poti v šolo. V skladu z 82. členom ZOFVI se sredstva za prevoze učencev osnovne šole zagotavlja iz sredstev lokalne skupnosti. ZVarD prepoveduje diskriminacijo zaradi katere koli osebne okoliščine (drugi odstavek 4. člena). ZRomS-1 v 3. členu določa, da **se pripadnikom romske skupnosti zagotavlja uresničevanje posebnih pravic, med drugim tudi na področju izobraževanja**.

V poizvedbi, naslovljeni na šentjernejsko občino, so nas zanimale nekatere podrobnosti v zvezi z zagotavljanjem prevozov v šolo za Rome iz zgoraj omenjenih naselij. Sprva so nam odgovorili, da razdalja od naselja Draškovec do postaje šolskega avtobusa v naselju Mihovica znaša 1,5 km, od tam do osnovne šole pa 3,7 km, razdalja od Roj do postaje šolskega avtobusa v naselju Roje pa da znaša 2 km, od tam do osnovne šole pa 2,8 km. V zvezi z vprašanjem, na kakšen način nameravajo s 3. 9. 2018 zagotoviti pravico do brezplačnega prevoza v šolo za učence prvega razreda, ki so pripadniki romske skupnosti, so pojasnili, da bo v naslednjem šolskem letu *»iz teh naselij vpisanih v 1. razred 10 otrok, ki ne bodo uporabljali šolski avtobus, saj jih morajo v šolo pripeljati starši.«* V tej zvezi smo nato občino opozorili, da ni videti, da bi veljavno predpisovje dajalo podlago za zaključek, da učenci prvega razreda nimajo pravice do brezplačnega prevoza, ter da iz drugega odstavka 56. člena ZOsn izhaja prav nasprotno - torej da imajo vsi učenci prvega razreda pravico do brezplačnega prevoza.

Iz odziva občine je nadalje po Varuhovi oceni izhajal tudi sum diskriminacije romskih otrok, saj avtobus ustavi v t.i. 'civilnih' (tj. *'ne-romskih'*[160]) naseljih Roje

160 V prvem vmesnem poročilu Medresorske delovne skupine za reševanje prostorske problematike Romov, ki jo je Vlada Republike Slovenije ustanovila s sklepom št. 01201-5/2017/6 dne 11. 5. 2017, je izraz *'romsko naselje'* npr. uporabljan *»za naselbinsko enoto s pretežno romskih prebivalstvom«*, minimum za obravnavo romskega naselja pa *»je strnjena poselitev z vsaj 3 hišami, ki je prostorsko ločena od drugih. Kot romsko naselje pa se ne obravnava tistih posameznih lokacij oziroma hiš v naseljih, kjer Romi živijo pomešano z neromskim/civilnim prebivalstvom«*.

in Mihovica (slednja je sicer etnično mešana), ki sta od šole oddaljeni manj kot 4 km, (in torej otroci naselij Mihovica in Roje upoštevaje določbi prvega in drugega odstavka 56. člena ZOsn sploh niso upravičeni do brezplačnega prevoza, v kolikor ne gre za prvošolce), ne ustavi pa se v romskih naseljih Draškovec in Roje, ki sta od šole oddaljeni več kot 4 km (in vsem otrokom iz teh vasi pripada pravica do brezplačnega prevoza v šolo). Vendar je občina sporočila, da imajo še sedem *ne-romskih* naselij, več kot 4 km oddaljenih od šole, v katerih se šolski avtobus ne ustavi, pač pa morajo otroci priti do sosednje vasi, kjer je postajališče (otroci iz teh naselij so od postajališč oddaljeni med 600 m in 1,6 km, zato je najdaljša razdalja do postajališča še vedno tista, za romske otroke iz Roj, torej 2 km). Ne glede na to, pa **je v danem primeru mogoče govoriti vsaj o kršitvi načela dobrega upravljanja**. Občina v svojih odgovorih ni uspela pojasniti, zakaj morajo romski otroci iz naselij Draškovec in Roje, obeh več kot 4 km oddaljenih od šole, do avtobusne postaje v naseljih, ki sta obe oddaljeni manj kot 4 km od šole. Občina tudi **ni izkazala, da je pri načrtovanju organizacije brezplačnih avtobusnih prevozov upoštevala poseben položaj otrok pripadnikov romske skupnosti (od romskih naselij do avtobusnega postajališča ni pločnikov in javne razsvetljave; slabe bivalne razmere otrok, brez urejenega dostopa do pitne vode, sanitarij in elektrike; neizobraženi in brezposelni starši; slabe ekonomske razmere; neobiskovanje vrtca, slab učni uspeh otrok** – s tem v zvezi celo občina sama navaja podatek, da osnovno šolo uspešno zaključi manj kot 1% romske populacije, itd.). Posebej nesprejemljivo se zdi, da morajo razdaljo 2 km oziroma 1,5 km po nerazsvetljeni in neasfaltirani cesti brez pločnikov prehoditi tudi prvošolci iz romskih naselij Draškovec in Roje, za katere je občina pred poizvedovanjem Varuha celo menila, da jim ne gre pravica do brezplačnega prevoza v šolo. Vse te okoliščine delujejo še dodatno odvračalno na otroke, ki že od doma neredko nimajo ustrezne spodbude za vključevanje v šolo.

Da občina nima vselej posluha za učinkovito vključevanje pripadnikov romske skupnosti v slovensko družbo se kaže tudi iz okoliščine, da kljub večkratnim dopisom Varuha (z dne 31. 1. 2018, 4. 7. 2018 in 17. 9. 2018) **ni posredovala informacij o občinskem podrobnem področnem programu, sprejetem na podlagi drugega odstavka 6. člena v zvezi z osmim odstavkom 16. člena ZRomS-1, iz česar sklepamo, da ga nima**. Videti je, da z izpolnitvijo te zakonske obveznosti občina zamuja že osem let, zato **menimo, da bi bilo v zvezi s tem dobrodošlo izvesti nadzor državnih organov nad delom organov občine** (drugi stavek tretjega odstavka 88.a člena ZLS: *»Ministrstvo mora opozoriti pristojni občinski organ tudi, če ugotovi, da občinska uprava ne ravna v skladu z zakonom ali drugim predpisom, in predlagati ustrezne ukrepe«*.) (6.3-2/2018).

Občina ni posredovala informacij o občinskem podrobnem področnem programu, sprejetem na podlagi drugega odstavka 6. člena v zvezi z osmim odstavkom 16. člena ZRomS-1, iz česar sklepamo, da ga nima.

Če povzamemo, **Varuh meni, da mora občina pri zagotavljanju pravice do brezplačnega prevoza v šolo za romske otroke posebej upoštevati tudi okoliščine, kot so slab učni uspeh pripadnikov romske skupnosti, njihov slab ekonomski položaj, odmaknjenost romskih naselij od urejene (cestne) infrastrukture ter posebne pravice romske skupnosti na področju izobraževanja (3. člen ZRomS-1)**. (6.3-2/2018)

19. Varuh priporoča Uradu Vlade Republike Slovenije za narodnosti, da odloči, ali gre skladno z nalogo iz pete alineje 2. člena Odloka o ustanovitvi Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti predlagati oziroma dati pobudo Vladi Republike Slovenije, da izkoristi možnost iz drugega odstavka 56. člena ZDU-1 in naloži ministrstvu, na katerega upravno področje sodi ta problematika vsaj po pretežnosti, da prouči vprašanje (ne) obstoja podrobnega področnega programa in ukrepov Občine Šentjernej oziroma da v tej zvezi opravi nalogo iz drugega stavka tretjega odstavka 88.a člena ZLS in ugotovi, ali se pri tem ravna v skladu z drugim odstavkom 6. člena v zvezi z osmim odstavkom 16. člena ZRomS-1 ter po potrebi predlaga ustrezne ukrepe in ji o tem poroča.

Se pripadnikom romske skupnosti kdaj tudi preveč zlahka kaj obljublja?

Varuh gleda kritično z vidika načela dobrega upravljanja na zagotovila predstavnikov oblasti v zvezi z manifestacijami t.i. romske problematike, ki nato (p)ostanejo neuresničena ter so *tudi slab zgled* oziroma *slabo sporočilo za odnose in zaupanje med večinskim prebivalstvom in romsko skupnostjo*. V tem kontekstu smo že poročali npr. o izjavah vladnih predstavnikov (takratnega premierja in pa direktorja vladne službe, ki opravlja tudi naloge spremljanja in skrbi za zaščito posebnih pravic romske skupnosti) glede dobave električne energije v enem izmed romskih naselij na dolenjskem[161]. Pristaviti sicer še želimo, da **je v zvezi s t.i. romsko problematiko ugotavljanje dejanskega stanja, predvsem v smislu tega, točno kdo naj bi komu kdaj nekaj *v resnici* izjavil oziroma kaj se je *v resnici* dogajalo, *post***

161 Gl. str. 112-113 Letnega poročila za leto 2017.

***festum* navadno zelo težavno in nehvaležno opravilo**. Največkrat gre namreč za pripovedovanja o raznoraznih interakcijah, katerim sami nismo bili priča, ko so se odvijale. Pogosto tako poslušamo o takšnih in drugačnih *neformalnih pogovorih* med pripadniki romske skupnosti in temu ali onemu, ki uradno sicer predstavlja lokalno ali državno oblastvo; opažamo tudi izrazito preferiranje neobličnega komuniciranja (tudi v razmerju do samega Varuha potem, ko se ta vplete s svojimi uradnimi pisanji), predvsem da se veliko skuša reševati oziroma *'reševati'* prek telefona, bržkone ravno v namen izogibanja vsebinski sledljivosti in z njo povezanem dokazovanju; in neredko se nam prav tako zastavlja vprašanje o kulturno pogojenih vidikih verbalnega komuniciranja z romskim prebivalstvom ter s tem povezanimi morebitnimi bolj ali manj iskrenimi nesporazumi oziroma *'zgubljenim s prevodom'*, ipd. Ob vsem tem pa **nismo brezbrižni niti do tega, da imajo ne nazadnje tudi sami pripadniki romske skupnosti, posebej še njihovi predstavniki v občinskih svetih, lahko od deklariranih v resnici zelo drugačne, čisto osebne interese, zaradi katerih lahko na nek način ravnajo tudi iz gole preračunljivosti oziroma bolj ali manj resnicoljubno**. Večkrat pa tudi iz njihovih lastnih vrst slišimo ostre kritike na račun drug (takrat odsotnega) drugega (letos nam je npr. eden izmed izvoljenih predstavnikov romske skupnosti v občinskem svetu, za izvoljenega predstavnika romske skupnosti v eni izmed drugih dolenjskih občin mimogrede navrgel, da *»ljudem laže in jih zavaja«*[162]).

Kakor koli že, letos želimo v ponazoritev zgoraj opisanega nekoliko podrobneje poročati o dveh izkušnjah na ravni lokalne samouprave.

Ob tokratnem obisku romskega naselja Brezje sta se predstavnika Varuha med drugim srečala spet s pobudnico, ki sta jo tam obiskala že septembra 2017, ko je imela ob sebi tudi dojenčka, katerega oče naj bi bil v zaporu. Živela je v skromni, neizolirani kolibi, ki ji je puščala streha. Izvoljeni predstavnik romske skupnosti v občinskem svetu Mestne občine Novo mesto (v nadaljevanju: MONM) nam je v zvezi z njenimi slabimi bivalnimi razmerami povedal, da so z občino v dogovoru, da bi se ji še v tistem letu zagotovilo bivalni kontejner. Od takratnega obiska so se življenjske razmere pobudnice, zlasti zaradi njene hude bolezni, še poslabšale - in ker njena bivalna stiska še ni bila rešena, se je Varuh odločil obrniti na MONM.

Odziv MONM je najprej bil, da *»obljuba za dodelitev bivalnega kontejnerja ni bila dana konkretno, temveč je bila podana le informacija, da bo zadeva obravnavana na komisiji za dodelitev bivalnih kontejnerjev, ko bodo le ti razpisani.«* Vendar pa se to nato ni zgodilo – komisija za dodelitev bivalnih kontejnerjev pobudničinega primera ni obravnavala v letu 2017, v letu 2018 pa dotlej sploh ni bila sklicana – in iz odgovorov MONM tudi ni bilo videti, da bi jo imela sploh še namen sklicati. Pojasnjevali so nam namreč, da je bilo dodeljevanje bivalnih kontejnerjev *»samo prehodni način reševanja nekaterih najbolj kritičnih bivalnih razmer«*, vlogo komisije za dodelitev bivalnih kontejnerjev pa naj bi prevzela koordinacijska skupina, kar naj bi prispevalo *»k bolj sistematičnemu urejanju razmer«*. Toda nato tudi ta koordinacijska skupina pobudničinega primera dejansko ni obravnavala. Na vprašanja, kolikokrat se je koordinacijska skupina doslej že sestala, koliko problemov družin, ki želijo izboljšati svoje razmere, je rešila in ali bo obravnavala tudi pobudničin primer, s strani MONM nismo prejeli odgovorov. Sicer pa smo v zvezi z reševanjem konkretnega primera prejeli še pojasnila, da bi pobudnica lahko živela v hiši staršev, da mora *»težave družine reševati CSD Novo mesto«*, ter da bi *»ob pravilni porabi sredstev iz socialnih transferjev družina v kratkem lahko uredila bivalne razmere«*. Čeprav je bilo iz takšnega odziva razbrati, da si pobudnica pomoči za izboljšanje svojih bivalnih razmer naj ne obeta, je Varuh le nekaj dni kasneje (sredina takrat že meseca septembra leta 2018) s strani z MONM po telefonu prejel informacijo, da sta si njena predstavnika na terenu ogledala situacijo pobudnice in bila zgrožena nad razmerami, v katerih živi, zato naj bi se še istega dne odpravila do direktorice občinske uprave, da bi se ji zagotovilo bivalni kontejner. Vendar pa se tudi to potem ni zgodilo (pobudnica pa je po hudi bolezni dva meseca kasneje tudi umrla). (6.3-12/2018)

162 Za lansko leto pa gl. zapisano o zdrahah med romskimi predstavniki na str. 111 Letnega poročila za leto 2017.

Na Varuha pa se je obrnila tudi deset članska družina, ki v romskem naselju Brezje živi v skromni baraki, veliki le nekaj kvadratnih metrov, brez dostopa do sanitarij in elektrike. Sedem od desetih članov družine je mladoletnih otrok, najmlajši je bil dojenček. Družina se je za pomoč že obračala na MONM, ki naj bi ji bila že večkrat obljubila izboljšanje bivalnih razmer s potrebnimi bivalnimi kontejnerji, družina pa naj bi bila zanje pripravljena prispevati tudi od socialne pomoči. Poleti še v letu 2017 si je bivalne razmere družine ogledal predstavnik MONM, ob obisku romskega naselja predsednika republike meseca februarja leta 2018 pa naj bi bil župan članici družine tudi zagotovil, da bo občina rešila njeno stisko. To se potem ni zgodilo.

V poizvedbi, naslovljeni na MONM, je Varuh opozoril na problematiko dostopa do primernega stanovanja, sanitarij in elektrike, posebej še tudi v povezavi z zagotavljanjem vsega tega mladoletnim otrokom. MONM je Varuhu sprva odgovorila, da se zaveda stiske družine in pojasnila, da so ustanovili posebno koordinacijsko skupino, katere namen da je *»učinkovito reševanje bivanjskih razmer romskih družin, ki živijo v najbolj kritičnih razmerah«*, in tudi zagotovili so, da bo ta koordinacijska skupina obravnavala tudi družino, ki se je obrnila na Varuha. V istem odzivu je bilo pojasnjeno še, da delo koordinacijske skupine poteka tako, da se *»v obliki pogovora s predstavniki družin pripravi načrt za ureditev razmer, v katerem bodo predvideni vsi parametri ekonomskega in prostorsko pravnega vidika urejanja bivanjskih razmer«*. Vendar pa je nato do seje omenjene koordinacijske skupine prišlo šele po vztrajnih spodbudah Varuha, tri mesece kasneje. Koordinator skupine je glede tega navajal, da je lahko videti, da je termin določen pozno, vendar je takrat velike upe polagal v temeljito pripravo na sestanek, kjer naj bi se po njegovih zagotovilih sprejelo tudi zavezujoče sklepe in ukrepe. V pogovorih z Varuhom nam je tudi zaupal, da MONM načrtuje, da bi tri osebe iz družine plačevale 250 evrov mesečno za kontejnerje, tako da bi v petih letih povrnili stroške ter da bi predhodno od njih zahtevali, da se določena sredstva pred postavitvijo objekta zbira na bančni račun, kontejnerje pa bi se postavilo *»do zime«*. A že po prejemu zabeležke te seje smo lahko ugotovili, da na njej niso bili sprejeti zavezujoči sklepi oziroma ukrepi, niti na njej ni bil sprejet načrt za ureditev razmer družine. Koordinator skupine je menil, da je to povezano z odsotnostjo odgovornih na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZEM) ter reorganizacijo centrov za socialno delo, do rešitve pa naj bi prišli v jesenskem času.

Varuh se je nato v začetku meseca septembra obrnil še na župana MONM s predlogom, da koordinacijska skupina pripravi načrt za ureditev bivalnih razmer družine in v njem opredeli, kolikšen bi bil mesečni prispevek družine za kontejner ter kakšna je časovnica za predvidene delovne faze iz načrta, vključno s postavitvijo objekta, pri čemer naj se upošteva, da je to treba storiti še pred začetkom zime 2018. Vendar MNOM temu predlogu Varuha ni sledila. V zvezi z družino so tokrat navedli: da je bilo *»ugotovljeno, da družina biva v slabih pogojih«*; da družina *»sama ne stori veliko za izboljšanje razmer, saj za delo sposobni člani družine dela niti ne iščejo«*; da je družina *»značilni primer nemotiviranosti romskih družin, da najprej same prispevajo k izboljšanju bivanjskih razmer, zagotovo najprej tako, da iščejo delo«*; da je *»skupni družinski proračun, v katerega spadajo vsi prilivi iz socialnih transferjev vendarle znaten, večji kot pri mnogih drugih družinah, pa vendar se navedena družina ne premakne z mrtve točke«*; da *»veliko primerljivih družin si z gospodarnim pristopom in lastnim delom urejajo primerna bivališča«*; ter da je *»njihovo pričakovanje, da bo javni proračun zagotovil stanovanje za zelo številčno družino, za najem pa bi bili pripravljeni plačevati po 100 EUR mesečno, diskriminatorno do drugih družin in državljanov, ki do stanovanj pod takimi pogoji ne morejo priti.«* Na splošno pa je občina tudi še navedla, da se zaveda stanovanjske problematike v romskih naseljih; da je vlada ugotovila, da večina družin v romskih naseljih biva v stanovanjih, ki niso primerna; da so k izboljšanju bivalnih razmer pristopili tako, da aktivno delujejo na izboljšanju prostorske in komunalne urejenosti romskih naselij na območju mestne občine; da z veseljem sporočajo, da je večina romskih naselij prostorsko in komunalno že urejena tako, da je mogoče urejati stvarnopravna razmerja, pridobivati dovoljenja za gradnjo in priključevati uporabnike na javno vodovodno, kanalizacijsko in cestno omrežje ter sistem ravnanja z odpadki; da so v letu 2015 pričeli z investicijskim projektom urejanja romskega naselja Žabjak, ki

se izvaja skladno z načrti, finančno pa je podprt s sredstvi državnega proračuna; da je občinski svet julija 2018 sprejel prostorski načrt, s katerim je določen način in vsebina prenove romskega naselja; da bo tudi v tem naselju v naslednjih dveh letih zgrajena ključna komunalna oprema za vodovod, elektrika in cestna povezava; da v teh dneh zaključujejo gradnjo večnamenskega prostora oz. skupnostnega centra Brezje Žabjak, ki bo občutno povečal kakovost dejavnosti izobraževanja, delovanja institucij ter kakovost bivanja v naseljih Brezje in Žabjak; da bo v sklopu postavitve večnamenskega prostora urejena javna razsvetljava, varno postajališče za šolske avtobuse in zgrajen pločnik do vrtca v Brezju, pod katerim bo položen visokonapetostni kabel, ki bo povezal naselje z novo transformatorsko postajo; da so vsi navedeni premiki plod trdega dela v mandatu 2014/2018; da MONM vztrajno izboljšuje pogoje, ki so ključni za izboljšanje bivanjskega standarda v romskih naseljih; da se zavedajo, da prostorsko in komunalno urejanje romskih naselij še ne zagotavlja primernih stanovanj družinam, ki bivajo v slabih razmerah; da se zato čedalje bolj kaže, da je velik problem tudi urejanje individualnih bivalnih razmer; da večina članov romskih družin ni zaposlenih, njihovo preživetje pa je odvisno od državnih pomoči; da sami ne zmorejo urejati svojega doma na način, ki je sicer predpisan s predpisi o graditvi objektov in stanovanj, hkrati pa stroka opozarja, da zagotavljanje javnih najemnih stanovanj ni najprimernejša oblika reševanja bivanjskih problemov in je zato treba razviti različne modele, pri katerih romske družine sodelujejo v okviru svojih možnosti; da stroka tudi pojasnjuje, da romske družine pri izboljšanju bivanjskih razmer potrebujejo strokovno pomoč in da je reševanje razmer nujno sestavni del javne socialne politike; da državne institucije problema ne rešujejo, zato so na pobudo MONM vzpostavili obliko neformalne koordinacije s pristojnim centrom za socialno delo in posamičnimi družinami, ki same želijo izboljšati bivanjske razmere; da je koordinacija povsem neformalna in po njihovem mnenju prava pot k projektnemu delu s posamičnimi družinami; da se je pri prvih koordinacijah izkazalo, da problem lahko identificiramo, formalnih vzvodov za reševanje pa nimamo; da večina družin v stiski nima zaposlenih družinskih članov, niso sposobni namensko varčevati, ne morejo najemati bančnih kreditov, s katerimi bi lahko izboljšali dom; da državne institucije opozarjajo na nujo, da reševanje problema primernega stanovanja postane sestavni del socialne politike, tudi v okviru formalnih dogovorov med družinami in centri za socialno delo po katerih bi si družine zastavile dosegljive cilje, centri bi pa pri tem pomagali s sistemom socialnih transferjev, npr. izrednimi denarnimi pomočmi.

Odgovornost za slabe bivalne razmere družine pa je mestna občina v zaključku obravnave zadeve na nek način skušala prevaliti celo na Varuha! Navedli namreč tudi so, da je bilo na skupnem sestanku Varuha in MONM *»predlagano, da se s strani Varuha človekovih na ministrstvo za družino delo in enake možnosti posreduje pismen predlog v katerem naj poziva pristojne, da pripravijo ustrezne pogoje za odtegovanje socialnega transferja pri urejanju bivalnih razmer.«* V resnici pa sta že takrat predstavnika Varuha – enako kot vselej ob takšnih priložnostih – jasno povedala, da bi Varuh v tej smeri lahko posredoval, če bi mu predhodno z MONM posredovali dokumentacijo, s katero so se glede teh problemov že sami predhodno morebiti obračali na center za socialno delo ali resorno ministrstvo, pa pri tem niso bili uspešni. To smo poudarili še tudi v več kasnejših pisnih dopisih, naslovljenih na MONM, pa nam ta doslej še ni posredovala niti enega dokumenta, ki bi konkretno pričal o njihovem neuspešnem obračanju na center za socialno delo ali na ministrstvo (da niso prejeli odgovora, oziroma je bil ta pomanjkljiv). Varuh se je kritično odzval na opisane navedbe MONM, vendar pa se ta do tega, kljub dodatni urgenci, nato ni več opredelila. (6.3-4/2018)

Ob zgoraj opisanem izkustvu tudi samega Varuha kot državnega organa z zakonom določenimi pooblastili, s časovno in vsebinsko vselej spreminjajočimi se pojasnili samoupravne lokalne skupnosti glede konkretnih dveh zadev, se očitki romskih pobudnikov o tem, kaj vse da so jim lokalne oblasti obljubile pa se tega potem ne držale, vsekakor zde bolj prepričljivi vsaj na prvi pogled.

Ponavljamo, da zagotavljanja posebnega varstva romski skupnosti oziroma njenim pripadnikom pač ne gre enačiti kar z varstvom pred sleherno odgovornostjo za protipravno ravnanje

Pričakujemo, da tudi letos ne bo odveč, če še tule spet[163] poudarimo **Varuhovo načelno stališče, da pravna in komunalna neurejenost romskih naselij ogrožata uresničevanje človekovih in posebnih pravic romske skupnosti oziroma njenih pripadnikov na eni strani, in tudi uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin preostalega prebivalstva, ki tamkaj živi, na drugi - tako da se lahko in eni in drugi upravičeno čutijo prizadete v svojem dostojanstvu, osebnostnih pravicah, lastninski pravici, enakosti pred zakonom in navsezadnje tudi v zaupanju v pravno državo**.

Tudi v letu 2018 smo bili **deležni nekaj očitkov v smislu Varuhovega pretiranega zavzemanja za Rome**.

Spet smo bili deležni nekaj očitkov v smislu Varuhovega pretiranega zavzemanja za Rome.

Eden izmed pobudnikov je npr. izpostavljal, da so mu Romi v Dobruški vasi odtujili sončna očala in torbico znamke Lacoste, v kateri je hranil tudi denar, in nato Varuhu očital, da se zavzema za lopove, da podpira *»drhal, ki nima ene delovne ure«*, hkrati pa naj bi prezrl delavce, upokojence in mamice samohranilke, ki živijo pod pragom revščine, v zaključek pa še predlagal, da mu nastalo škodo povrne varuhinja z njenega osebnega računa, saj naj bi bila *»zaradi svojega zagovarjanja odgovorna za tele dogodke«*. Odzvali smo se s pojasnilom, da pristojnosti oziroma pooblastil, določenih z ZVarCP, Varuh nima v razmerju do subjektov, ki javne oblasti oziroma pooblastil nimajo – mednje pa spadajo tudi posamezni Romi in njihove družine, zato Varuh neposredno pri njih ne more posredovati. Nadaljevali smo, da ni res, da bi Varuh pri svojem delu prezrl položaj državljanov, ki živijo pod pragom revščine. Na to problematiko opozarjamo že leta, o tem pa se lahko prepriča med drugim tudi v letnem poročilu Varuha za leto 2017, v katerem varuhinja to tematiko izpostavi že v svoji oceni o spoštovanju človekovih pravic in pravni varnosti v državi na str. 18. Poleg tega je Varuh npr. že (uspešno) izpodbijal pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije 28. člen ZUPJS, ki je v neenak položaj postavljal najemnike v neprofitnih stanovanjih[164], ali pa se npr. zavzel za upokojence, ko je izpodbijal določbe ZUJF[165]. Varuh je npr. tudi že prispeval k priklopu vode materi samohranilki[166]. Skratka, brez težav se lahko zelo hitro postreže z zelo konkretnimi primeri, ki jasno pričajo o tem, da so očitki o brezbrižnosti Varuha do delavcev, upokojencev in mamic, zgrešeni. Pobudnikovega vznemirjenja pa sicer ni težko razumeti. V zvezi s tem želimo predvsem poudariti, da **običaji in navade pripadnikov romske skupnosti ne opravičujejo njihovih nezakonitih dejanj[167]**. Tudi posebne pravice, ki jih romski skupnosti v 65. členu podeljuje URS, se v ničemer ne nanašajo na opustitev odkrivanja ali pregona njihovih kaznivih dejanj oziroma prekrškov. To izpostavljamo ob različnih priložnostih – varuhinja je npr. tudi med delovnim obiskom z generalno sekretarko vlade, njeno namestnico in sekretarko v kabinetu 2. 10. 2017 opozorila na nujnost prisotnosti policije v romskih naseljih, kjer še prihaja do različnih kršitev reda in miru ali drugih prekrškov ali kaznivih dejanj (to pa smo zapisali že v takratni izjavi za javnost). Na str. 13 Letnega poročila Varuha za leto 2017 je glede posebnega varstva pripadnikov romske skupnosti varuhinja tudi ponovno poudarila, da ga ne gre enačiti z varstvom pred vsako odgovornostjo za protipravno ravnanje[168]. **Nobenega dvoma ne bi smelo biti, da se policija mora odzvati tudi na dogodke v romskih naseljih, ko gre za kršitve reda in miru ali druge prekrške ali kazniva dejanja**. (6.0-4/2018)

Prejeli smo npr. tudi pisanje predstavnikov vaške skupnosti Mihovica, v katerem se je izpostavljalo občutek ogroženosti zaradi nemogočih življenjskih razmer -

163 Gl. npr. že str. 104 Letnega poročila za leto 2017.

164 Gl. odločbo številka U-I-109/15 z dne 19. 5. 2016.

165 Gl. odločbo številka U-I-146/12 z dne 17. 12. 2013.

166 Gl. str. 258-259 v Letnem poročilu Varuha za leto 2016.

167 V tej smeri npr. gledati Varuhovo objavo, dostopno prek spleta z vpisom ključnih besed v brskalnik: *»Romski običaji ne opravičujejo nezakonitega ravnanja«*.

168 Gl. tudi str. 104.

brezobzirnega, nespoštljivega, motečega in škodljivega obnašanja Romov. Navajali so, da je *»stanje postalo prav kaotično, glasna glasba skoraj vsak dan, neprestana uporaba naših zemljišč, travnikov brez našega dovoljenja, grožnje sosedom in celo fizično obračunavanje z dvema sosedama, ki sta se zoperstavila obnašanju Romov«.* Opozarjali so tudi, da *»če ne bo prišlo do radikalnih sprememb, bo med civilnim prebivalstvom Dolenjske, kmalu prišlo do točke vrelišča«,* ter da upajo, da bomo *»prepoznali, da je to zelo resna zadeva, katero je potrebno takoj reševati«*, sicer da bomo tudi mi zaradi *'neizvrševanja naše dolžnosti'* soodgovorni, če bo prišlo do *»resnih konfliktov med civilnim prebivalstvom in Romi«.* Odvisno od okoliščin posameznega primera, bi pri protipravnih posegih v premično ali nepremično premoženje načeloma lahko prišla v poštev predvsem vložitev tožbe zaradi motenja posesti ali na prenehanje vznemirjanj pri pristojnem sodišču, morda pa tudi kazenski pregon (npr. zaradi poškodovanja tuje stvari po 220. členu KZ-1), ki se lahko začne na zasebno tožbo, na predlog, ali pa po uradni dolžnosti. Kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, lahko naznani vsakdo (146. člen ZKP), ovadba pa se poda pristojnemu državnemu tožilcu pisno ali ustno (147. člen) – pri čemer tudi velja, da če je ovadba podana sodišču, policiji ali nepristojnemu državnemu tožilcu, jo ta sprejme in takoj pošlje pristojnemu državnemu tožilcu; zasebna tožba se vloži pri pristojnem sodišču (krajevno pristojno je praviloma sodišče, na katerega območju je bilo kaznivo dejanje storjeno ali poskušeno, zasebna tožba pa se sicer lahko vloži tudi pri sodišču, na katerega območju ima obdolženec stalno ali začasno prebivališče), predlog pa pri državnem organu, ki je upravičen sprejeti kazensko ovadbo. Skladno s 4. členom ZNPPol naloge policije, ki izhajajo iz njenih temeljnih dolžnosti, tudi varovanje življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi, preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in prekrškov, ter njihovo izročanje pristojnim organom in zbiranje dokazov ter raziskovanje okoliščin, ki so pomembne za ugotovitev premoženjske koristi, ki izvira iz kaznivih dejanj in prekrškov, in vzdrževanje javnega reda, nadzor in urejanje prometa na javnih cestah in nekategoriziranih cestah, ki so dane v uporabo za javni promet. Prav tako bi v nekaterih situacijah, o katerih nam je navedena vaška skupnost pisala, lahko prišlo v poštev ukrepanje kakšne izmed inšpekcij. Ker so nam posredovali tudi datoteko s posnetim streljanjem[169] z avtomatskim orožjem, smo jih prav tako še povabili, da nam sporočijo, ali so se glede tega že obrnili na policijo ali pa državno tožilstvo – oziroma če v postopanju enega ali drugega v tej zvezi vidijo kakršne koli nepravilnosti. Odziva na to nismo prejeli. (0.4-15/2018)

Pisala sta nam npr. tudi dva pobudnika s kočevskega konca, češ da se je *»povečala intenziteta romskih izpadov v Kočevju«* (fizični obračun s košarkarji lokalnega kluba pred novo športno dvorano, fizični napad ponoči na pobudnika), zaradi česar da je bilo sklenjeno, da se bodo *»v Kočevju organizirali v bran romskemu terorju«*, ker naj bo zakon *»enak za civile in rome«* (*»Romi lahko vozijo brez izpita, neregistrirane avtomobile, maltretirajo ljudi, ukvarjajo se z nečednimi posli itd.«*). Tudi v tem primeru gredo smiselno enaka pojasnila kot že zgoraj, o čemer smo se med drugim pogovarjali tudi na delovnem srečanju v Kočevju, kamor smo se odpravili na povabilo podžupana, da nam predstavijo aktivnosti in svoje poglede na to področje. (6.0-1/2018 in 6.0-2/2018)

2.6.4 Druge nacionalne ali etnične skupnosti

Še so pričakovanja v zvezi z narodnimi skupnostmi, ki jih ustava ne omenja izrecno

Tudi v letu 2018 se je na Varuha obrnila Zveza kulturnih društev nemško govoreče narodne skupnosti v Sloveniji. Predložili so nam dopis predsedniku Vlade Republike Slovenije, v katerem so slovenske organe oblasti pozivali *»k priznanju srbske, hrvaške in nemške narodne skupnosti po 64. členu Slovenske ustave in k izvajanju*

169 Za podoben primer gl. str. 49-51 Letnega poročila za leto 2011.

Evropske listine o regionalnih manjšinskih jezikih v krajih, kjer živijo avtohtone srbske, hrvaške in nemške narodne skupnosti v Sloveniji«, nas pa so zaprosili, da pomagamo po svojih zmožnostih.

Varstvo pravic manjšin in narodnih skupnosti je sestavni in neločljivi del prava človekovih pravic, njihovo spoštovanje pa mora biti univerzalno zagotovljeno. URS varuje pravice manjšin na različnih mestih, kot sta npr. prepoved diskriminacije (14. člen) ali prepoved spodbujanja vsakršne neenakopravnosti ter razpihovanja sovraštva in nestrpnosti, zlasti kadar ta temelji na nacionalni pripadnosti prizadetih (63. člen). Temelj zaščite manjšin je tudi svoboda izražanja pripadnosti svojemu narodu ali narodni skupnosti ter pravica gojiti in izražati svojo kulturo ter uporabljati svoj jezik in pisavo (61. člen URS). Ta člen ustave je sicer analogen 27. členu Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, kar pomeni, da vse etnične, jezikovne (pa tudi verske) manjšine uživajo tudi mednarodnopravno zaščito.

***»Priznanje srbske, hrvaške in nemške narodne skupnosti po 64. členu Slovenske ustave«*, pa je po svoji naravi v prvi vrsti politično vprašanje**. Ureditev posebnih pravic narodne skupnosti (npr. po zgledu ureditve položaja italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji) je v pristojnosti Državnega zbora Republike Slovenije. To pomeni, da Varuh ne more neposredno prispevati k priznanju srbske, hrvaške ali nemške narodne skupnosti v Sloveniji, smo pa v preteklosti pristojne državne organe že opozarjali na potrebo po opredelitvi do zahtev po priznanju (posebnega) statusa manjšin[170]. (6.4-4/2018)

Tudi očitki o diskriminaciji glede na narodnost morajo biti konkretizirani

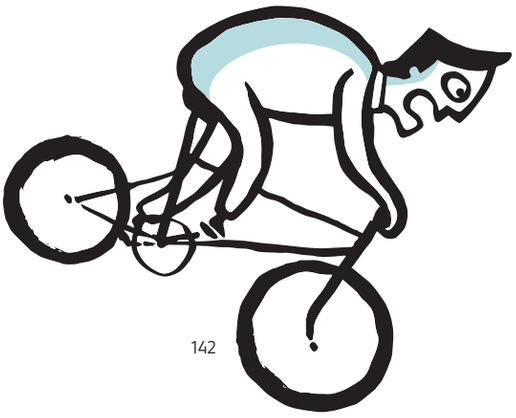
Varuh je kot eden izmed naslovnikov v vednost prejel vabilo Socialne Stranke Srbov Slovenije na tiskovno konferenco, iz katerega je bilo razvidno, da želijo na novinarski konferenci spregovoriti o *»škodljivih in diskriminatornih postopkih v Sloveniji s strani policije, tožilstva in sodstva med drugim zoper mladoletne dijakinje, ki se skregajo s sošolkami zaradi simpatije ali podobno...«*. Sporočili smo jim, da skladno prvi odstavek 26. člena ZVarCP določa, da lahko vsakdo, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine, na Varuha naslovi pobudo za začetek postopka. Te morajo biti po 27. členu istega zakona podpisane in označene z osebnimi podatki pobudnika ter vsebovati okoliščine, dejstva in dokaze, na katerih temeljijo. Obenem smo jih povabili, da če bodo mnenja, da bi primere diskriminatornih praks, ki so jih omenjali v omenjenem vabilu, lahko obravnaval Varuh, naj vložijo pobudo za začetek postopka. Ta naša pojasnila pa niso bila dobro sprejeta.

V pismu, s katerim so se nam odzvali, so nam očitali, da Zvezi srbske diaspore *»nikoli niste pomagali, oziroma niste niti skušali pomagati«*. S takšnimi navedbami se Varuh ne more strinjati, saj smo se že večkrat ukvarjali z njihovimi dopisi. Sicer pa tudi tokrat niso sledili podanim napotilom za dopolnitev pobude, zato njihovih le pavšalnih navedb o zasliševanju srbskih otrok s strani policije brez prisotnosti staršev, o policijskem in tožilskem pregonu mladoletnih otrok zaradi verbalnega delikta ter o policijskem prirejanju video posnetkov z namenom lažjega kaznovanja Srbov, nismo mogli nadalje obravnavati. Skladno s 14. členom URS morajo biti vsakomur zagotovljene enake pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost - morebitne kršitve ustavno zapovedane enakosti pred zakonom pa se lahko obravnavajo le ob celovitem poznavanju okoliščin vsakega posameznega primera in pred organom, ki je za to pristojen. (6.4-5/2018)

170 Gl. npr. Letno poročilo Varuha za leto 2007, str. 41.

2.6.5 Pregled aktivnosti

1.	**17. 1. 2018**	Varuhinja je s sodelavci poslovala v **občini Šentjernej in se** z namestnikoma Tonetom Dolčičem in Mihom Horvatom tudi srečala z županom Radkom Luzarjem in njegovimi sodelavci. Rdeča nit tokratnega poslovanja je bila romska problematika.
2.	**6. 4. 2018**	Namestnik varuhinje Miha Horvat je sprejel posebnega poročevalca OZN za manjšine Fernanda de Varennesa, ki je bil v Sloveniji med 5. in 13. aprilom 2018. Predstavil mu je izkušnje Varuha s problematikami, ki zadevajo nacionalne oziroma etnične skupnosti, tujce in svobodo izražanja.
3.	**24. 4. 2018**	Namestnik varuhinje Miha Horvat in strokovni sodelavec Gašper Adamič Metlikovič sta ob sodelovanju romske svetnice v občinskem svetu Občine Šentjernej obiskala romska naselja v občini Šentjernej.
4.	**26. 4. 2018**	Namestnik varuhinje Miha Horvat in strokovni sodelavec Gašper Adamič Metlikovič sta se v Mestni občini Novo mesto udeležila razgovora s predstavniki občine, centra za socialno delo in policije glede reševanja romske problematike.
5.	**10. 5. 2018**	Varuhinja, namestnik Miha Horvat, namestnik Tone Dolčič in svetovalcem Gašper Adamič Metlikovič, so se v Kočevju sestali s predstavniki občine in predstavniki izvajalcev javnih služb, ki so predstavili, kako poskuša občina reševati problematiko, povezano z **romskimi prebivalci.**
6.	**16. 5. 2018**	Varuhinja in svetovalec Varuha Gašper Adamič Metlikovič sta se v Veliki dvorani Predsedniške palače udeležila posveta o odprtih vprašanjih položaja **romske skupnosti v Jugovzhodni Sloveniji**, ki ga je pripravil predsednik RS Borut Pahor.
7.	**17. 5. 2018**	Namestnik varuhinje Miha Horvat in svetovalec Varuha Gašper Adamič Metlikovič sta v sodelovanju z romskim svetnikom Mestne občine Novo Mesto obiskala nekaj tamkajšnjih romskih naselij.
8.	**11. 10. 2018**	Svetovalec Varuha Gašper Adamič Metlikovič se je v Centru kulinarike in turizma KULT 316 v Ljubljani udeležil razprave Skupaj smo uspešnejši: predstavitev zaključnega poročila o delovanju MDS za **reševanje prostorske problematike Romov** in razprava o predlogih podpornih ukrepov države.
9.	**18. 10. 2018**	Varuhinja in generalni sekretar Varuha Kristijan Lovrak sta se v Državnem zboru RS udeležila seje **Komisije za narodni skupnosti**, na kateri so obravnavali letno poročilo Varuha za leto 2017. Varuhinja je članom komisije podrobno predstavila aktivnosti Varuha v zvezi z italijansko in madžarsko narodno skupnostjo v Sloveniji.
10.	**24. 10. 2018**	Varuhinja je na skupni okrogli mizi lokalnih partnerjev v projektu, VVZ Kekec in Mavrica Trebnje govorila o zagotavljanju dostopa do kakovostnih predšolskih programov za vse otroke, tudi otroke Rome, z vidika otrokovih pravic.



2.7
TUJCI

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
7. Tujci	**127**	**103**	**81,1**	**77**	**6**	**7,8**
7.1 Pridobitev in prenehanje državljanstva	8	5	62,5	5	0	0,0
7.2 Vstop, zapustitev in bivanje tujcev v državi	119	62	52,1	47	2	4,3
7.3 Mednarodna zaščita, začasna zaščita in načelo nevračanja		9		5	0	0,0
7.4 Mladoletniki brez spremstva		14		10	4	40,0
7.5 Tujci - drugo		13		10	0	0,0

2.7.1 Vstop, zapustitev in bivanje tujcev v državi

O osebah, ki jim država dolgotrajno tolerira nezakonito bivanje

Že lani smo poročali[171], da je zakonodajna ureditev položaja oseb, ki jim Republika Slovenija dolgotrajno tolerira nezakonito bivanje, po Varuhovem mnenju nezadostna. Tokrat želimo omenjeno problematiko predstaviti še podrobneje. Pri njeni obravnavi smo angažirali tudi pet klinikantov Pravne klinike za begunce in tujce Pravne fakultete v Ljubljani.

Pojem dolgotrajnega toleriranega nezakonitega bivanja

Varuh je z letom 2015 začel uporabljati pojem dolgotrajnega toleriranega nezakonitega bivanja glede oseb, ki na ozemlju države dolgotrajno bivajo brez pravno urejenega statusa tujca, država pa takšno neurejenost tolerira. Z vidika Republike Slovenije gre za državljane drugih držav, čeprav nekateri nimajo urejenega državljanstva v državi svoje narodnosti, saj pri nas bivajo že od razpada SFRJ. Te osebe zaradi spoštovanja pravice do družinskega in zasebnega življenja iz 8. člena EKČP iz Republike Slovenije po mnenju Varuha ne smejo biti odstranjene.

Pobudniki, katerih življenjske situacije so predstavljene v nadaljevanju, **v tej državi bivajo dolgotrajno, v mnogih primerih tudi več deset let**. V tem času so si tu ustvarili življenje s socialnimi, kulturnim, jezikovnimi ali družinskimi vezmi. Pobudniki bivajo v Republiki Sloveniji brez veljavnih dovoljenj, država pa njihovo nezakonito bivanje tolerira. **Vsem pobudnikom je skupno to, da so si status tujca večkrat poskušali urediti, vendar so bili pri tem iz različnih razlogov neuspešni**. Država teh oseb skladno s svojo migracijsko politiko ni odstranila iz svojega

171 Str. 260–262.

ozemlja, čeprav je z njihovo situacijo seznanjena in jo tudi konkludentno dopušča. Pobudniki so prepuščeni samim sebi in posledicam neučinkovitosti pravnih določb, zaradi katerih se pogosto znajdejo v situaciji, ko so omejeni pri izvajanju najbolj osnovnih življenjskih dejavnosti. Pobudniki so tako **podvrženi psihičnim in socialnim pritiskom, saj zaradi neurejenosti statusa niso vključeni v zdravstveno zavarovanje (kar pomeni samoplačniško zdravstveno oskrbo oziroma zdravstveno oskrbo v okviru pro bono ambulante za osebe brez zdravstvenega zavarovanja), se ne morejo zaposliti ter nimajo možnosti črpanja socialnih transferjev.**

Takšne osebe so po mnenju Varuha in praksi ESČP **neodstranljive z državnega ozemlja, saj so si s tukajšnjim dolgotrajnim bivanjem (četudi nezakonitim) vzpostavile kulturne, socialne in družinske vezi z okoljem**. Z njihovo odstranitvijo bi bila po mnenju Varuha kršena njihova pravica do družinskega in zasebnega življenja, ki jo zagotavlja 8. člen EKČP, osebe pa bi se z odstranitvijo v državo izvora lahko soočile z dodatnimi težavami, saj tam teh stikov in urejenih okolij več nimajo. **Glede na družbeno in kulturno vključenost teh oseb v našo družbo je njihov izgon neprimeren in predvsem nesorazmeren ukrep.**

Varuh je na podlagi prejetih pobud ugotovil, da je mogoče te osebe razdeliti na tri skupine in sicer glede na razlog neurejenega statusa.

V prvo skupino spadajo osebe, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva – t.i. »izbrisani«, ki si svojega statusa niso uspele urediti na podlagi zakonodaje, ki je bila predvidena za ureditev njihovega statusa. Leta 1999 je bil prvič sprejet ZUSDDD[172], potem ko je Ustavno sodišče Republike Slovenije leta 1999 ugotovilo[173], da je bil izbris iz registra stalnega prebivalstva nezakonit ter odločilo, da je takratni ZTuj neustaven, saj ni urejal pravnega statusa oseb, ki so bile kasneje izbrisane. ZUSDDD je določal tri mesečni rok za vložitev prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje, pri čemer je bil osnovni pogoj, da je oseba živela v Republiki Sloveniji od izbrisa dalje. ZUSDDD je bil ponovno izpodbijan pred ustavnim sodiščem, ki je leta 2003 razveljavilo[174] nekatere njegove dele in naložilo zakonodajalcu, da sprejme ustrezne zakonske spremembe. S to odločbo je ponovno odprlo rok za vlaganje prošenj za ureditev dovoljenja za stalno prebivanje po ZUSDDD, kar je veljalo do uveljavitve novega ZUSDDD-B[175], ki je bil sprejet šele po sedmih letih od odločitve ustavnega sodišča, v letu 2010. ZUSDDD-B je določil triletni rok za vložitev prošnje, ki se je iztekel 24. 7. 2013. Pobudniki, ki spadajo v to prvo skupino, si statusa iz različnih razlogov niso mogli urediti v času, ko je bilo to mogoče, so pa ostali na ozemlju Republike Slovenije in tukaj prebivajo brez urejenega statusa tujca.

Drugo skupino tvorijo osebe, katerim je bila prošnja za azil zavrnjena, vendar jih država zaradi načela nevračanja (non refoulement) ne sme oziroma ne bi smela vrniti v državo izvora. Načelo non refoulement prepoveduje državam, da bi osebe, ki jim ne priznava statusa begunca, vračale v kraje, kjer bi bila njihova življenja ali svoboda lahko ogrožena zaradi rase vere, državljanstva, pripadnosti določeni družbeni skupini ali zaradi političnega prepričanja.[176]

Tretja skupina zajema osebe, ki dolgotrajno tolerirano nezakonito v Republiki Sloveniji bivajo iz drugih razlogov, ki niso enaki zgoraj navedenim (osebe so ostale na ozemlju po izteku vizuma ali dovoljenja za prebivanje).

Pobudniki bivajo v Republiki Sloveniji že tako dolgo (maksimalno kar 55 let), da so si tu ustvarili družinsko življenje oziroma imajo tu središče življenjskih interesov. Zaradi neurejenega statusa živijo v negotovosti in se v vsakdanjem življenju srečujejo s številnimi ovirami. **Nekateri pobudniki so otroci, ki so se s svojimi starši sem**

172 *Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji – ZUSDDD*, 1999. Uradni list RS, št. 61/99, objavljen dne 30. 7. 1999.

173 Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-284/94 z dne 8.2.1999.

174 Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-246/02-28 z dne 3. 4. 2003

175 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji – ZUSDD-B, 2010, Uradni list RS, št. 50/10, objavljen dne 24. 6. 2010

176 33. člen Konvencije o statusu beguncev iz leta 1951.

preselili že v rani mladosti ali pa so se tu rodili. Mladoletni so še posebej ranljiva skupina, med drugim jih neurejen status ovira tudi pri šolanju. Na tej točki bi bilo dobro opozoriti na določbo Direktive EU o vračanju[177], ki pravi, da »bi moralo biti spoštovanje družinskega življenja najpomembnejše vodilo držav članic pri izvajanju te direktive« in pa bi države članice morale »največjo pozornost posvečati največjim koristim otroka«. Tudi ESČP je v številnih zadevah, ko je presojalo morebitni obstoj kršitve 8. člena EKČP, opozorilo na dolžnost držav varovati največjo otrokovo korist ob izvajanju svoje migracijske politike.[178]

Opis pobud, iz katerih izhaja dolgotrajno tolerirano nezakonito bivanje[179]

Varuh se s problematiko dolgotrajnega toleriranega nezakonitega bivanja na podlagi prejetih pobud srečuje že vrsto let. V letu 2015 pa je prejel pobudo, v kateri je pobudnik opozoril na začaran krog pridobivanja različnih dovoljenj, ki ne vodijo do trajnejše ureditve statusa in puščajo osebe, v tem položaju, živeti v večni negotovosti. Zaradi tega so se pojavili resni dvomi o učinkovitosti pravne ureditve na tem področju.

Varuh je s sodelovanjem in pomočjo nevladnih organizacij in posameznikov, ki delujejo na področju tujskega prava, opravil večje število neformalnih razgovorov z osebami, ki so se znašle v položaju t.i. dolgotrajnega toleriranega nezakonitega bivanja. Vse osebe zaradi strahu pred javno izpostavitvijo niso bile pripravljene podati soglasja za začetek postopka pri Varuhu na podlagi 26. člena ZVarCP. Tako je Varuh prejel 20 pobud, ki zadevajo 32 oseb v položaju dolgotrajnega toleriranega nezakonitega bivanja. **Varuh je problematiko sistemske ureditve položaja oseb, ki jim država dolgotrajno tolerira nezakonito bivanje, prepoznal kot eno širših vprašanj, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin skladno z 9. členom ZVarCP**.

Prva skupina: osebe, izbrisane iz registra stalnega prebivalstva

Največ pobud, in sicer devet, se nanaša na osebe, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva in si statusa iz različnih razlogov niso poskušale urediti ali pa jim je bila ureditev statusa na podlagi veljavne zakonodaje zavrnjena.

Ena najbolj perečih pobud zajema primer moškega rojenega leta 1945 v BiH. Podatkov o tem, kdaj je prišel v Slovenijo, zaradi starosti in bolezni pobudnika Varuh ni uspel pridobiti. Pobudnik je po spominu navedel, da v Sloveniji delal od leta 1975 naprej, iz izpisa zavarovanj Pokojninskega in invalidskega zavarovanja pa izhaja, da je bil v Sloveniji prvič zaposlen v letu 1977. Pobudnik se je zaradi bolezni matere in v želji po izboljšanju materinega zdravstvenega stanja leta 1984 za tri mesece vrnil v matično državo. Po materini smrti se je vrnil v RS, kjer se ni mogel več zaposliti in je bival pri neki družini v Mariboru. V obdobju med letoma 2009 in 2013, mu Nadškofija Karitas Maribor krila stroške bivanja v zasebni hiši za brezdomce. Po smrti lastnice zasebne hiše za brezdomce je bil pobudnik iz te hiše deložiran, finančnih sredstev v tem času ni imel, zato je pristal v zavetišču za brezdomce.

Pobudnik si statusa kot izbrisani ni uredil, saj je zamudil rok za oddajo prošnje po ZUSDDD-B. Brez urejenega statusa, se pobudnik ni mogel zaposliti, prav tako pa ni bil vključen v zdravstveno zavarovanje. Pobudnik v RS biva pred že zelo dolgo časa in si je tu tudi stkal socialno in kulturno mrežo ter vzpostavil zasebno življenje, česar pa v BiH ni imel. Prav tako se je pobudnikovo zdravstveno stanje skozi leta močno slabšalo, čemur je pripomogel tudi neurejen status in nezmožnost vključitve v zdravstveno zavarovanje. Tako je v želji po ureditvi statusa preko pooblaščenca dne 11. 9. 2016 vložil ustavno pritožbo zoper sklep VS, zoper sodbo UPRS, sklep UE Maribor in odločbo MNZ ter dal pobudo za oceno ustavnosti 8. člena ZUSDDD-B, ki ureja rok za vložitev prošnje za ureditev statusa. US je dne 29. 12. 2017 njegovo

177 Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, z dne 16. 12. 2008.

178 To napotilo izhaja iz sodb ESČP: Jeunesse proti Nizozemski, Application no. 12738/10, z dne 3.10.2014, Maslov proti Avstriji, Application no. 1638/03, z dne 22.3.2007 in Rodrigues da Silva in Hoogkamer proti Nizozemski, Application no. 50435/99, z dne 31.1.2006.

179 Dejanska stanja so povzeta na podlagi navedb v pobudah ter pobudam priložene dokumentacije. Varuh ne razpolaga s popolnimi podatki, saj mu pravni zastopniki pobudnikov kljub pozivu niso predložili vse relevantne dokumentacije.

ustavno pritožbo zavrglo kot prepozno ter odločilo, da zaradi navedenega tudi ne izkazuje pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti izpodbijane zakonske določbe, ki ne učinkuje neposredno.

Naslednji pobudnik je brez urejenega statusa v Sloveniji živel od izbrisa iz registra stalnega prebivalstva do izdaje prvega dovoljenja za začasno prebivanje januarja 2010, ko se je poročil s slovensko državljanko in si hkrati legaliziral status za obdobje petih let. Življenjska skupnost s partnerko je v tem času razpadla, zato je partnerka vložila tožbo na razvezo zakonske zveze. Okrožno sodišče v Ljubljani je tožbo zavrglo, saj je ugotovilo, da zakonska zveza nikoli ni bila veljavno sklenjena. Na tej podlagi mu je nato UE Ljubljana leta 2014 razveljavila dovoljenje za začasno prebivanje, statusa pa si po ZUSDDD-B ni mogel več urediti, saj je v tem času že potek rok za vložitev prošnje na tej podlagi. Pobudnik je prvih štiriindvajset let je bival kot enakopraven državljan nekdanje SFRJ, nadaljnjih petindvajset let pa kot izbrisani prebivalec RS. Pobudnik živi v hiši, katere solastnik je tudi sam, in v kateri je biva že od leta 1978, ko je bil star enajst let. Leta 2015 se je pobudnik za pomoč pri urejanju statusa obrnil na Varuha. Istega leta mu je bila s strani PP Postojna vročena odločba o vrnitvi, zoper katero je vložil pritožbo in mesec dni kasneje še tožbo na UPRS s predlogom za zadržanje izvršitve izpodbijanje odločbe. Po vloženi reviziji zoper sodbo UPRS, je pobudnik 17. 1. 2016 vložil ustavno pritožbo zoper sklep VS, sodbo UPRS, odločbo MNZ in odločbo PP Postojna s predlogom za začasno zadržanje vrnitve in pobudo za oceno ustavnosti 8. člena ZUSDDD-B. Pobudnik je v času čakanja na razplet postopka vlagal prošnje za dovolitev zadrževanja po 73. ZTuj-2. O vloženi ustavi pritožbi US še ni odločilo.

Tretji pobudnik neprekinjeno živi v RS že od leta 1964. V RS se je poročil s slovensko državljanko v zakonski zvezi pa se jima je rodila hčerka, ki ima slovensko državljanstvo. Pobudnik je po osamosvojitvi RS zaprosil za slovensko državljanstvo, vendar naj odgovora na zaprosilo ne bi nikoli dobil. Dne 1. 6. 2014 je vložil prošnjo za dovoljenje za stalno prebivanje in prošnjo za dovolitev zadrževanja, vendar je bila slednja dne 5. 6. 2014 zavržena. Pobudnik je bil z odločbo o nastanitvi PP za izravnalne ukrepe Maribor dne 15. 6. 2014 nastanjen v CT. Hkrati mu je bila izdana tudi odločba o vrnitvi, v kateri je bila pobudniku izrečena odstranitev iz države in prepoved vstopa v državo za čas petih let. Tri dni po nastanitvi v CT mu je bil izrečen milejši ukrep, in sicer dovolitev za bivanje izven CT, saj ga ni bilo mogoče odstraniti iz države, ker ni razpolagal z osebno listino. Dne 25. 6. 2014 je pobudnik zoper odločbo o vrnitvi podal pritožbo, kateri je bilo ugodeno tako, da je drugostopenjski organ odločbo o vrnitvi v celoti razveljavil. Pobuda Varuhu je bila vložena dne 16. 6. 2014, na podlagi katere je bilo na MNZ poslano zaprosilo glede legalizacije oseb z dolgotrajno toleriranim prebivanjem ter opozorilo glede prakse ESČP. Dne 22. 2. 2018 je bila Varuhu poslana še prošnja za pomoč pri urejanju statusa s strani CSD Maribor – Zavetišča za brezdomce.

Četrti pobudnik je bil rojen v RS leta 1964 in je bil izbrisan iz registra stalnih prebivalcev Republike Slovenije. Nima slovenskega državljanstva, čeprav ga imajo vsi njegovi bližnji sorodniki. V RS se je šolal in delal do izbrisa. OŠ je končal v Ljubljani ter prek ZRSZ obiskoval tečaj za strojnega ključavničarja. Po izbrisu iz registra stalnega prebivalstva je vozil taksi in kombi s prehrano. Ima dva mladoletna otroka. Večkrat je zaprosil za slovensko državljanstvo, vendar mu je bila prošnja vsakokrat zavrnjena zaradi kazenske obsodbe. Dne 7. 3. 2001 je prejel vabilo za sprejem v državljanstvo, vendar se je kasneje izkazalo, da je šlo za pomoto upravnega organa. Pobudnik je tudi dvakrat zaprosil za dovoljenje za stalno prebivanje kot izbrisani iz registra stalnega prebivalstva. Prva prošnja je bila z odločbo zavrnjena dne 14. 8. 2007, ki je postala pravnomočna z odločitvijo UPRS z dne 23. 2. 2011. Drugo prošnjo za dovoljenje za stalno prebivanje je vložil dne 16. 3. 2012, vendar je bila s strani UE Ljubljana zavržena. UPRS je v zvezi s sklepom o zavrženju ugodilo pobudnikovi tožbi in sklep UE Ljubljana v povezavi z odločbo MNZ razveljavilo. Pobudnik je nato 16. 8. 2015 vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje, na podlagi četrtega odstavka 47. člena ZTuj-2 ter podrejeno na podlagi prvega odstavka 51. člena ZTuj-2. Podrejena vloga ni bila obravnavana, zato je pobudnik dne 13. 6. 2016 vložil pritožbo zaradi molka prvostopenjskega organa ter dne 11. 1. 2016 ponovno vložil prošnjo za izdajo

dovoljenja za začasno prebivanje. Dne 6. 6. 2017 in 27. 11. 2017 je pobudnik vložil tudi prošnji za dovolitev zadrževanja po 73. členu ZTuj-2, katerim je bilo ugodeno.

Peti pobudnik je bil rojen v Črni Gori in naj bi v RS živel že več kot trideset let. Spada med izbrisane iz registra stalnega prebivalstva. Dne 17. 12. 2007 je pobudnik vložil vlogo za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje po ZUSDDD, ki je bila zavrnjena. Od takrat so ga v Črno Goro deportirali že večkrat, vendar se je pobudnik vsakič znova vrnil, saj v RS živi njegov brat. Julija 2016 je bil hospitaliziran na Psihiatrični kliniki v Ljubljani. V istem mesecu je sprožil pobudo pri Varuhu in vložil prošnjo za dovolitev zadrževanja po 73. členu ZTuj-2 ter prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi 127. in 47. člena ZTuj-2. UE Ljubljana je dne 28. 9. 2016 s sklepom zavrgla prošnjo za dovoljenje za začasno prebivanje, zoper katerega se je pobudnik pritožil dne 19. 10. 2016. Naknadna prošnja za podaljšanje dovolitve zadrževanja je bila vložena 20. 4. 2017, kateri je bilo ugodeno dne 20. 6. 2017. Nova prošnja za podaljšanje dovolitve zadrževanja je bila vložena 2. 10. 2017.

Šesti pobudnik poseduje črnogorski potni list za apatride z veljavnostjo od 8. 7. 2015 do 8. 7. 2016 in spada med izbrisane prebivalce RS. V letih 1993, 1996, 2001 in 2003 je štirikrat neuspešno skušal pridobiti državljanstvo, leta 1999 pa z dvema vlogama tudi dovoljenje za stalno prebivanje kot izbrisani prebivalec RS. Vsi postopki so bili končani z završenjem vloge ali z ustavitvijo. Dne 22. 7. 1996 je bil pobudniku izdan potni list za tujca za tri mesece. Potni list za tujca mu je bil nato ponovno izdan dne 21. 5. 1997 z veljavnostjo do konca leta 1997. Veljavnost slednjega pa je bila nato podaljšana do 31.07.1998. Dne 29. 7. 2016 je pobudnik vložil prošnjo za dovoljenje za začasno prebivanje na podlagi prvega odstavka 51. člena ZTuj-2, o kateri pa ni bilo odločena, zato je dne 1. 2. 2017 vložil pritožbo zaradi molka organa ter predlog za uvedbo inšpekcijskega nadzora. Pred tem je pobudnik dne 25. 9. 2016 vložil še prošnjo za dovolitev zadrževanja po 73. členu ZTuj-2, ki je bila dne 21.12.2016 zavrnjena. Zoper to je bila vložena pritožba dne 12. 1. 2017. Naknadno je pobudnik dne 28. 5. 2017 pri UPRS vložil tožbo zoper zavrnilno odločbo o prošnji za izdajo dovoljenja za začasno bivanje s strani UE Ljubljana. Vzporedno je pobudnik vložil še prošnjo za dovolitev zadrževanja, ki je bila zavrnjena, prav tako je bila zavrnjena pritožba zoper navedeno odločbo. Pobudnik je zato dne 18. 3. 2017 pri UPRS zoper to vložil tožbo, o kateri pa še ni odločeno.

Sedmi pobudnik je bil rojen v Avstriji, mami, državljanki BiH, ter očetu, državljanu Srbije. Vse svoje otroštvo je preživel pri sorodnikih v RS, ki so bili pobudnikovi skrbniki in je imel pri njih prijavljeno stalno prebivališče. V letu 1992, ko je postal polnoleten, je bil izbrisan iz registra stalnega prebivalstva. Od izbrisa naprej je pobudnik brez veljavnih dokumentov, brez urejenega statusa ter apatrid. Pobudnik je večkrat poskušal urediti svoj status, vendar neuspešno. V Republiki Sloveniji živi že skoraj štirideset let, večino časa brez urejenega statusa. Trenutno nima odprtih postopkov glede urejanja statusa.

Osmi pobudnik, živi v Republiki Sloveniji od leta 1974 in spada med izbrisane prebivalce RS. Je brez veljavnih dokumentov in brez urejenega statusa. Poročen je s slovensko državljanko in ima pet otrok, štirje od teh so bili rojeni v RS. Pobudnik je večkrat poskušal urediti status, vendar je bil vsakič zavrnjen. Prošnje za sprejem v slovensko državljanstvo je vložil zase, za ženo in za vse otroke, vendar so bile ugodno rešene zgolj za ženo in dva otroka. Dne 21. 5. 2013 PP Maribor pobudniku izda odločbo o vrnitvi, zoper katero se je pritožil. Pritožba je bila zavrnjena, prav tako je bil neuspešen upravni spor zoper to. Pobudnik je nato dne 1. 2. 2017 vložil prošnjo za dovolitev zadrževanja, ki je bila dne 13. 2. 2017 zavržena. Pobudnik se je zoper to pritožil dne 8. 3. 2017, ki je bila z odločbo z dne 16. 3. 2017 zavržena. Zoper to je pobudnik dne 30. 4. 2017 vložil tožbo na UPRS. PU Maribor je dne 1. 6. 2017 izdala odločbo o prisilni odstranitvi pobudnika iz države, ter hkrati pobudniku naložila, da mora v 30 dneh vložiti napovedano prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje. Pobudnik je nato dne 3. 7. 2017 vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi 127. in 47. člena ZTuj-2, ki pa je bila zavrnjena. Prav tako je bila zavrnjena zoper to vložena pritožba. Dne 18. 11. 2017 je bila zoper to vložena tožba na USRS skupaj s prošnjo za vrnitev v prejšnje stanje.

Deveti, in hkrati zadnji pobudnik iz te skupine v RS živi od leta 1982, kjer je imel tudi prijavljeno stalno prebivališče. Od izbrisa iz registra stalnega prebivalstva leta 1992 nima nobenih veljavnih dokumentov. Od leta 1993 je bival bil šest oziroma sedem let nastanjen v CT, nato pa mu je bilo dovoljeno bivanje zunaj CT, da je lahko živel s svojo partnerico. Leta 2004 je vložil prošnjo za dovoljenje za stalno prebivanje, ki mu je bila z odločbo dve leti kasneje zavrnjena. Leta 2017 je vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi prvega odstavka 51. člena ZTuj-2 v povezavi z 8. členom EKČP. Pobudnik v RS živi že petintrideset let in ima v RS družino.

Druga skupina: zavrnjeni prosilci za azil

V zvezi z drugo skupino, ki zadeva osebe, ki je bila zavrnjena prošnja za azil, vendar jih država zaradi načela nevračanja ne sme oziroma ne bi smela vrniti v državo izvora, je Varuh v letu 2016 obravnaval štiri primere.

V prvi pobudi je bil obravnavan primer družine, kjer nihče od članov nima urejenega statusa. Prva pobudnica, rojena leta 1978 v Srbiji, je v RS prišla leta 1991 ali 1992 brez veljavnih dokumentov in šele leta 2005 vložila prošnjo za azil. Leto kasneje se jima z izvenzakonskim partnerjem, ki je izbrisan iz registra stalnega prebivalstva in je bil brez statusa, rodila hči, ki je zaradi neurejenega statusa svojih staršev ostala brez državljanstva. Četudi je bila pobudnici prošnja za azil dve leti po vložitvi prošnje zavrnjena, je ostala v RS skupaj s svojo družino. Leta 2016 ji je bilo za šest mesecev dovoljeno zadrževanje v RS. Naknadno je bilo zadrževanje dovoljeno celi družini, staršema iz razloga nemožnosti pridobitve veljavne potne listine matične države in ostalih listin za zakonito bivanje v RS (zatečeno stanje), hčerki pa iz razloga osnovnošolskega šolanja. Leta 2017 je bila vložena še prošnja za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje po prvem odstavku 51. člena ZTuj-2 v povezavi z 8. členom EKČP.

Tudi druga pobuda je zadevala družino v težkem položaju zaradi neurejenega statusa. Varuh je obravnaval pobudo družine romskega porekla, ki živi v RS že od leta 2004 dalje, ko so zaprosili za azil, ki pa jim je bil zavrnjen. Zakonito so bivali v RS med letoma 2011 in 2013, ko jim je bilo izdano dovoljenje za začasno bivanje, nato pa je bila njihova prošnja za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje zavrnjena. Sledil je je upravni spor, v katerem je bila januarja 2016 njihova tožba zavrnjena in določen trideset dnevni rok za zapustitev RS. Zoper sodbo UPRS je bila vložena revizija na VS, ki je bila s sklepom zavržena. Sledila je vložitev ustavne pritožbe zoper sklep VSRS o zavrženju revizije. Med potekom vseh navedenih postopkov so vložili prošnjo za dovolitev zadrževanja, ki jim je bila odobrena zaradi na nedopustnosti vračanja Romov na Kosovo. Družini je bila dovolitev zadrževanja izdana enajstkrat zaporedoma, nato pa so prav na tej podlagi dobili dovoljenje za začasno prebivanje. Družina v RS neprekinjeno živi že štirinajst let, mlajša hči je tudi redno obiskovala OŠ in se ustrezno vključevala v učne aktivnosti.

Tretja pobuda se je ravno tako nanašala na družino romskega porekla, ki neprekinjeno živi v RS že od leta 2005, ko so vložili prošnjo za azil, ki jim je bila zavrnjena. Nadalje so v RS prebivali na podlagi dovolitev za zadrževanje, na tej podlagi pa jim je bilo izdano dovoljenje za začasno prebivanje za dve leti. Po poteku dovoljenja za začasno prebivanje so vložili prošnjo za podaljšanje dovoljenja za začasno bivanje, ki je bila zavrnjena, upravna odločitev pa je bila s strani UPRS potrjena kot zakonita. VS revizije vsebinsko ni obravnavalo, kot tudi US ni presojalo ustavne pritožbe. Mladoletna otroka obiskujeta osnovno in srednjo šolo, najstarejša hči pa je tu dokončala šolanje in išče zaposlitev. Mati že vsa leta trpi za depresijo, aksioznostjo in za kronično postravmatsko stresno motnjo in je, ker kot tujka nima zdravstvenega zavarovanja, že vsa ta leta obravnavana v ambulanti Karitas v Mariboru. Leta 2016 so vložili prošnjo za dovolitev zadrževanja, pri čemer so kot pravno podlago za to navajali nedopustnost vračanja Romov na Kosovo. PU Maribor je njihovo prošnjo zavrgla, nakar so pobudniki zoper to odločitev neuspešno vložili pritožbo. Sledil je še za pobudnike neuspešen upravni spor in pritožba na VS, nazadnje pa so vložili še ustavno pritožbo.

Četrta pobuda je zadevala srbskega državljana, ki je skupaj s svojim istospolnim partnerjem, državljanom Kosova, živel na Kosovu, od koder sta zaradi preganjanja

leta 2006 pobegnila in v RS zaprosila za azil. Prošnjo za azil sta vložila tudi na Nizozemskem in nato ponovno v RS novembra 2009. Po večkratnih zavrnitvah prošenj za azil, je bil azil, čeprav sta partnerja navajala enake razloge, ugodena samo partnerju pobudnika. UPRS in VS sta zavrnilni odločbi pritrdila, tako da je ta postala pravnomočna. Zoper pobudnika se je tako začel voditi postopek odstranitve iz države, a mu je bilo zaradi čakanja na odločitev US o dne 26. 3. 2015 vloženi ustavni pritožbi, dovoljeno zadrževanje do oktobra 2016. Takrat je bilo ugodeno njegovi ustavni pritožbi in prosilcu je bil vrnjen status prosilca za azil, sodba VS pa razveljavljena in vrnjena v ponovno odločanje. VS je nato ponovno potrdilo odločbo MNZ o zavrnitvi prošnje za azil. Zoper to je bila ponovno vložena ustavna pritožba, ki pa je US ni sprejelo v obravnavo. Pobudniku je bilo večkrat dovoljeno zadrževanje v RS, leta 2017 pa je vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi prvega odstavka 51. člena ZTuj-2 v povezavi z 8. členom EKČP.

Tretja skupina: dolgotrajno nezakonito bivajoči iz drugih razlogov

V zvezi s tretjo skupino, torej osebami, ki so dolgotrajno tolerirane iz drugih razlogov, je Varuh obravnaval sedem pobud, ki so si kljub široko zastavljeni opredelitvi skupine, precej podobni.

Leta 2015 je Varuh začel z obravnavo primera pobudnika, ki je v RS prišel leta 1996 z očetom iz BIH, ki mu nikoli ni uredil statusa. Medtem ko je v RS ves ta čas prebival brez urejenega statusa, je tu obiskoval vrtec, OŠ in poklicno srednjo šolo. Do leta 2012 je v RS živel nezakonito, dokler mu ni bila izrečena globa in izdana odločba o vrnitvi. V letu 2015 je bil začet postopek za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje po prvi točki prvega odstavka 128. člena ZTuj-2. Postopek odločanja v tem postopku je bil prekinjen zaradi reševanja predhodnega vprašanja glede razveze zakonske zveze.

V drugi pobudi je bil obravnavan primer štirih otrok in sicer dveh mladoletnih, starih trinajst in petnajst let ter dveh polnoletnih otrok, starih dvajset in enaindvajset, ki so dolgotrajno brez urejenega statusa. Starša in dva starejša otroka so leta 2000 zbežali pred vojno na Kosovem sprva v RS in nato v Nemčijo. V Nemčiji so živeli do leta 2006, ko so se vrnili v RS in tu zaprosili za azil. Prošnja je bila v pospešenem postopku zavrnjena z odločbo MNZ in naknadno še potrjena s strani UPRS in zatem še s strani VS. Zoper slednjo je bila vložena ustavna pritožba, s katero je bila sodba VS razveljavljena in vrnjena v ponovno sojenje. Ker je bilo medtem družini (v tistem času že s štirimi otroki) dovoljeno zadrževanje za šest mesecev, nato pa sta starša (še pred rojstvom petega otroka) dobila tudi dovoljenje za stalno prebivanje, je bil azilni postopek za starša ustavljen, za otroke pa sta starša potem prošnjo za azil umaknila. Starša sta v pobudi navedla, da nista vedela, kako bi drugače postopala v zadevi. V RS rojen peti otrok je nato dobil dovoljenje za stalno prebivanje, prvi štirje otroci pa so vse do danes ostali pri starših brez dovoljenj za bivanje. Konec leta 2009 je mati za vse štiri otroke vložila prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje, vendar je zaradi pomanjkanja zadostnih sredstev za preživljanje prošnjo umaknila. Leta 2012 je poskušala zanje pridobiti policijsko dovoljenje za zadrževanje, vendar je bil tudi ta poskus neuspešen.

Tretja pobuda se je nanašala na primer družine, ki se je v stiski leta 2016 obrnila na Varuha. Starša, oba rojena na Kosovem, sta v RS prišla leta 2002 zaradi zdravljenja, z veljavnim vizumom. Po preteku vizuma, sta ostala v RS brez urejenega statusa, saj jima nov vizum ni bil izdan. Oba starša sta brez veljavnih dokumentov, potni list jima je potekel, za ureditev novega bi morala odpotovati na Kosovo. Leta 2004 se jima je v RS rodila hčerka, ki nima veljavnih dokumentov in je brez statusa. Trenutno je šoloobvezni otrok, ki obiskuje OŠ. Družini pri preživljanju pomagajo sorodniki. Družina je svoj status že večkrat poskušala urediti, vendar neuspešno. Večkrat jim je bilo v RS dovoljeno zadrževanje, nazadnje do januarja 2017. Leta 2017 so vložili prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi prvega odstavka 51. člena ZTuj-2 in na podlagi 8. člena ESČP. V zvezi je bila dne 6. 11. 2017 vložena tožba zaradi molka uprave.

Četrta pobuda je zadevala dva brata, ki sta v RS prišla v letu 1999 na podlagi prošnje njunega očeta za združitev družine po 47. členu ZTuj-2 kot mladoletnika in od takrat

tu neprekinjeno prebivata. Prvi pobudnik se je tu šolal, stkal socialno mrežo in leta 2013 uspel dobiti dovoljenje za začasno prebivanje, ki ga je nato izgubil. Drugemu pobudniku, ki trpi tudi zaradi težav v duševnem razvoju, pa je bila v vseh teh letih večkrat izdana šestmesečna dovolitev zadrževanja, nikoli pa mu ni bilo izdano dovoljenje za prebivanje. Leta 2016 je bila prvemu pobudniku zavrnjena prošnja za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje po drugem odstavku 51. člena ZTuj-2, ki ga je pridobil na podlagi štiriindvajsetmesečne dovolitve zadrževanje ter iz razloga načela nevračanja. Sledila je nova vložitev prošnje za dovolitev zadrževanja po 73. ZTuj-2. Drugemu pobudniku je bila leta 2016 prav tako zavrnjena prošnja za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje po drugem odstavku 51. člena ZTuj-2. Večkratni poskusi za dovolitev zadrževanja pa so bili pri njem nato neuspešni. Leta 2017 je drugi pobudnik vložil prošnjo za izdajo odločbe o vrnitvi.

Peta pobuda se je nanašala na državljana BIH, ki je kot begunec (dezerter) v RS pribežal leta 1994. Pobudnik je bilo šele leta 2009 dovoljeno zadrževanja, ki mu je bilo nato dvakrat podaljšano. Leta 2011 pa je bila njegova prošnja za podaljšanje dovolitve zadrževanja zavrnjena. Leta 2016 je sledila vložitev prošnje za izdajo odločbe o vrnitvi, ki bi omogočila vložitev nove prošnje za dovolitev zadrževanja in leto kasneje še izdaja odločbe o vrnitvi. Nazadnje je pobudnik leta 2017 vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje po prvem odstavku 51. člena ZTuj-2 ter prošnjo za dovolitev zadrževanja.

Šesto pobudo je Varuh prejel s strani Psihiatrične klinike Ljubljana in se je nanašala na primer pobudnice, rojene 1935, ki je bila leta 2014 hospitalizirana na omenjeni kliniki. Iz navedb je izhajalo, da je bila pobudnica brezdomka, ki naj bi bila državljanka Republike Hrvaške. Gospa zaradi težkega zdravstvena stanja sama ni mogla urejati zadev, zato ji je bil postavljen skrbnik za posebni primer (CSD Ljubljana Center). Varuhu je leta 2017 CSD Ljubljana Center posredoval dokumentacijo s podatki o številnih postopkih poizvedb o identifikaciji, zdravstvenem stanju, statusu, prebivališču in socialnih prejemkih pobudnice, iz katerih je izhajalo, da je gospa dolga leta delala v Franciji, kjer se je tudi upokojila in postala upravičenka do pokojnine, ki jo pa sedaj zaradi neurejenega statusa ne more prejemati.

Sedma pobuda zadeva posameznika, ki živi v RS skoraj 20 let, in sicer od svojega šestega leta starosti. Edina krajša prekinitev bivanja v RS je bila v letu 2006, ko je skupaj s svojo izvenzakonsko partnerko in njeno materjo pred nasiljem partneričinega očeta pobegnil v Nemčijo, od koder pa so bili vrnjeni in so nato zaprosili za azil. Po zavrnjeni prošnji za azil sta njegova partnerica in njena mati dobili dovoljenje za stalno prebivanje po ZUSDDD, pobudnik pa ne, saj ni spadal med izbrisane prebivalce RS. Pobudnik je na podlagi dovolitve zadrževanja leta 2012 dobil dovoljenje za začasno prebivanje za dve leti. Pred iztekom veljavnosti je vložil prošnjo za podaljšanje dovoljenja, ki je bila zavrnjena. Pobudnik je nato ponovno pridobil dovolitev zadrževanja in nato v obdobju med julijem 2012 in julijem 2014 pridobil dovoljenje za začasno bivanje, ki pa mu nato ni bilo podaljšano. Leta 2017 je pobudnik vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi četrtega odstavka 47. člena ZTuj-2 ob sklicevanju na 8. člen EKČP.

Primer:

Posebej o dveh posebnih primerih

Na Varuha se je obrnil tudi Center za socialno delo Maribor (v nadaljevanju: CSD Maribor) s prošnjo za pomoč pri ureditvi statusa dveh uporabnikov zavetišča za brezdomce v Mariboru ter za pomoč pri pridobitvi finančne pomoči zanju. CSD Maribor je za oba izpostavil, da gre za tujca, ki dolgotrajno bivata na območju Republike Slovenije brez urejenega statusa in sta brez finančnih sredstev. Uporabnika navedenega zavetišča sta že več let in zaradi neurejenega statusa ne moreta uveljavljati pravic iz javnih sredstev ter tako prispevati k s stroškom oskrbe v zavetišču. CSD Maribor je opozoril na nujnost ureditve položaja obeh tujcev, saj da zaradi slabega zdravstvenega stanja in starosti bivanje v zavetišču kmalu ne bo več primerna rešitev zanju. CSD Maribor je za oba tujca posredoval vse informacije glede okoliščin njunega bivanja v Republiki Sloveniji.

Omenjena tujca sta Varuhu poznana več let, saj gre za primera dolgotrajnega toleriranega nezakonitega bivanja v Republiki Sloveniji. Gre za tujca, ki spadata med izbrisane prebivalce Republike Slovenije in, ki si svojega statusa nista uspela urediti na podlagi Zakona o urejanju državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji ali Zakona o tujcih. Ne glede na to pa oba **živita na ozemlju Republike Slovenije že več kot trideset let** in sta si v tem času tu po mnenju Varuha v Republiki Sloveniji ustvarila družinsko in zasebno življenje. S strani CSD Maribor izpostavljena primera sta del širše problematike dolgotrajnega toleriranega nezakonitega bivanja tujcev v Republiki Sloveniji, katero je Varuh začel sistematično obravnavat v letu 2015 in je nanjo prvič opozoril v Letnem poročilu Varuha človekovih pravic RS za leto 2016 (str. 231-233).

Z navedenima položajema tujcev je CSD Maribor seznanil tudi Urad predsednika republike, ki je dal pobudo za sestanek Varuha in ostalih deležnikov z željo poiskati rešitev za konkretna primera. Na sestanku v aprilu 2018 je bilo po predstavitvi konkretnih primerov ugotovljeno, da **imata oba tujca odprta sodna postopka urejanja svojega statusa**, zato skupina o teh primerih ni razpravljala. Je pa Varuh na tem srečanju izpostavil problematiko dolgotrajno tolerirano nezakonito bivajočih oseb v Republiki Sloveniji in nujnost njene sistemske rešitve. Varuh je predstavil svoje ugotovitve o »nerešljivosti« situacij pobudnikov, ki dolgotrajno nezakonito bivajo na ozemlju Republike Slovenije, država pa takšno stanje tolerira. Varuh je udeležence sestanka seznanil s prakso Evropskega sodišča za človekove pravice in temeljne svoboščine, po kateri **pravica do družinskega in zasebnega v določenih primerih prevlada nad zahtevami migracijske zakonodaje posamezne države, zato je država v takšnih primerih dolžna legalizirati bivanje nezakonito bivajočih**.

Pobudi CSD Maribor, ki jih je prejel Varuhu, opozarjajta na nujnost zakonodajne ureditve problematike dolgotrajno nezakonito bivajočih oseb na ozemlju Republike Slovenije, saj **v trenutnih pravnih okvirih rešitev teh situacij ni mogoča**. To potrjujeta tudi izpostavljena primera, ki predstavljata kršitev načela socialne države. **(7.2-6/2018** in **7.2-7/2018)**

Opis poteka obravnave pobud in predlogi Varuha

Varuh se z obravnavano problematiko podrobno ukvarja že od leta 2015. Varuh je takrat prejel pobudo komaj polnoletenega državljana Bosne in Hercegovine, ki mu je po 14 letih nezakonitega bivanja v RS grozila odstranitev v matično državo. Pobudnik je v RS prišel, ko je bil star štiri leta, oče pa mu zaradi nezmožnosti izkazovanja zadostnih sredstev za preživljanje kot pogoja za pridobitev dovoljena za prebivanje, statusa tujca ni uredil. Pobudnik je v bil v RS vključen v javni vrtec ter je tu zaključil osnovnošolsko in srednješolsko izobraževanje. Ko je pobudnik dopolnil 18 let, mu je policija izdala odločbo o prostovoljni odstranitvi iz države v roku enega meseca. Ker pobudnik v svoji matični državi nikoli ni stkal kakršnihkoli kulturnih, socialnih ali družinskih vezi, bi njegova odstranitev iz RS lahko pomenila kršitev pravice do družinskega in zasebnega življenja iz 8. člena EKČP. Varuh se je v zvezi s to pobudo z dopisom dne 14. 4. 2015 obrnil na MNZ z namenom, da se primer pobudnika podrobneje preuči. Ob tem je Varuh opozoril na sodno prakso ESČP[180] ter poudaril, da je potrebno upoštevati izjemne okoliščine primera in zelo verjetne nepovratne uničujoče posledice, ki bi nastale pobudniku ob realizaciji odstranitve. Varuh je v dopisu prav tako predlagal dopolnitev ZTuj-2 tako, da bi osebam, v tovrstnih izjemnih in opravičenih primerih, omogočala ureditev statusa tujca. Varuha je menil, da bi bila dopolnitev ZTuj-2 učinkovita rešitev, saj je na podlagi obravnavnih pobud sklepal, da zgoraj navedeni primer ni osamljen.

MNZ je dne 20. 4. 2015 v odgovoru pojasnilo, da ne vidijo razlogov za spremembo ZTuj-2, saj razlog za spremembo zakonodaje ne more biti posamičen primer. Prav tako se

180 Sodbi ESČP Butt proti Norveški in Osman proti Danski

je njihova utemeljitev zavrnitve Varuhovega predloga glede navedene problematike nanašala na organizacijsko strukturo javne uprave. Ker so upravne enote pri svojem delu samostojne, naloge s svojega delovnega področja pa opravljajo pod strokovnim vodstvom ministrstev, ki imajo nad njimi nadzorstveno funkcijo, naj bi jim bila s tem zaprta vsa vrata za kakršnokoli ukrepanje glede konkretnih primerov posameznikov, ki bodo kadarkoli subjekti v postopku na prvi stopnji.

Kot je Varuh MNZ-ju odgovoril v dopisu z dne 6. 7.2015 namen prvega dopisa ni bil doseči vpliv na izdajo dovoljenja za prebivanje za konkreten primer ter prejudiciranje rešitve primera, pač pa opozoriti na sistemsko pomanjkljivost ZTuj-2. Namen je bil namreč zaprositi MNZ za preučitev možnosti za spremembo ZTuj-2 ter odpravo ovir za obstoječe in bodoče potencialne primere, za katere druga rešitev v zakonu ne obstaja. Poleg tega je Varuh MNZ opozoril tudi na primer »Somalijske deklice«, ki je privedel do spremembe oziroma dopolnitve 47. člena ZTuj-2, kljub temu da je šlo zgolj za posamičen primer, saj je US odločilo, da primer predstavlja pomanjkljivost v zakonu. Varuh je MNZ nato ponovno pozval na preučitev možnosti za spremembo ZTuj-2, ki bi zagotovila uresničevanje 8. člena EKČP.

MNZ je v odgovoru z dne 20. 7. 2015 najprej navedlo, da se jim primer »Somalijske deklice« z zgoraj omenjenim primerom pobudnika ne zdi primerljiv, ni pa pojasnilo zakaj. Nadalje je navedlo, da navajana sodna praksa ESČP[181] s strani Varuha vsebuje preveč specifičnih elementov, da bi lahko vplivala na slovenski pravni red, s čimer se Varuh ne more strinjati, saj je ESČP v navajani zadevi obsodilo Nizozemsko za kršitev 8. člena EKČP, pri čemer je pritožnica živela v omenjeni državi brez statusa 16 let (dolžina bivanja je na podlagi sodne prakse ESČP eden pomembnejših dejavnikov pri presojanju o kršitvi 8. Člena EKČP s strani države) ter so bile njene vloge za pridobitev ustreznega statusa vedno znova zavrnjene. Ker je nizozemska zakonska ureditev podobna kot slovenska v Ztuj-2, je neupoštevanje ustreznega ravnotežja med interesi države oziroma politiko priseljevanja in osebnimi interesi pobudnika očitno. Prav tako je MNZ ponovno navedlo, da posamičen primer ne more biti podlaga za sistemsko urejanje tako občutljvega področja kot so migracije, kar pa po Varuhovem mnenju ne more biti argument za nepripravljenost MNZ-ja pri urejanju tako neučinkovitih pravnih določb, saj morajo imeti ravno občutljiva pravna področja močno normativno strukturo, ki omogoča njihovo zakonito delovanje. Končno pa želi Varuh izpostaviti še zmotno mišljenje MNZ, da bi sistemska toleranca do nezakonitih priseljencev pomenila bistveno odstopanje od skupne evropske migracijske politike in zakonodaje, saj primerjalnopravna analiza kaže ravno nasprotno.

Ker je odziv MNZ-ja odražal nepripravljenost urejanja ali sploh ukvarjanja s tem področjem, je Varuh še v istem letu sklical srečanje z nevladnimi organizacijami in posamezniki, ki delujejo na področju tujskega prava. Na tem srečanju je Varuh predstavil omenjeno problematiko in se s sodelujočimi dogovoril za sodelovanje na tem področju. Prav tako je za namen konkretnih postopkov pripravil tudi povzetek relevantne sodne prakso ESČP in sodelujočim predlagal, da na podlagi zbrane prakse ESČP sprožijo konkretne postopke urejanja statusa osebam, ki so v položaju dolgotrajnega toleriranega nezakonitega bivanja v RS.

Na podlagi zgoraj navedenega dogovora je Varuh prejel še enaindvajset pobud glede dvaintridesetih oseb, ki v Republiki Sloveniji dolgotrajno nezakonito živijo in država to tolerira. Ob tem je potrebno poudariti, da gre v teh primerih za osebe, ki so dale soglasje za začetek postopka pri Varuhu skladno s 26. členom ZVarCP, kar nekaj oseb pa se za podajo soglasja ni odločilo zaradi strahu pred izpostavitvijo in morebitno odstranitvijo iz države.

Varuh je na podlagi prejetih pobud zbral in predelal opise dejanskih stanj ter izoblikoval seznam pobudnikov, na podlagi česa je dne 26. 9. 2016 MNZ-ju poslal predlog za spremembo ZTuj-2 v delu, ki se nanaša na postopek ureditve statusa. V predlogu je Varuh navedel, da je sistemska ureditev položaja oseb, katerim je država dolgotrajno tolerirala nezakonito bivanje v RS, eno širših vprašanj, ki so pomembna

181 Sodba ESČP Jeuness proti Nizozemski

za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ker je MNZ v zadnjem dopisu navedlo, da posamičen primer ne more biti razlog za spremembo oziroma dopolnitev zakonodaje, je Varuh predlog za spremembo ZTuj-2 oprl na 15 konkretnih pobud, ki jih je obravnaval v tistem času. Prav tako je opozoril na začasnost in neučinkovitost možnosti urejanja statusa v primerih pobudnikov ter na posledice, ki tem osebam zaradi neurejenega statusa nastajajo vsak dan. Poleg tega je na podlagi sodne prakse ESČP[182] opozoril, da imajo tujci, ki so si v dolgih letih bivanja v državi ustvarili zasebno življenje z oblikovanjem osebnih, kulturnih in socialnih vezi, pravico do zasebnega življenja ter jim mora biti na podlagi le-te priznan status bivanja, ki ne bo zgolj začasen in ne bo povročal bistvene negotovosti, kot je to posledica današnje ureditve. Varuh je prav tako posebej izpostavil obveznost države glede legalizacije statusa oseb, ki v RS nimajo družinskega življenja, temveč so si ustvarili le mnoge socialne in kulturne vezi, torej zasbno življenje. Ker je bil tako Varuh mnenja, da obstoječa pravna ureditev ne omogoča ureditve ustreznega statusa osebi, ki je v RS bivala vrsto let in si s tem na območju RS ustvarila krog življenjskih interesov, socialne in kulturne vezi, morebiti pa tudi družinsko okolje, je MNZ-ju ponovno predlagal zakonodajno dopolnitev, ki bi uredila dolgotrajno tolerirano nezakonito bivanje.

MNZ je na predlog Varuh odgovorilo z dopisom z dne 17. 10. 2016, in sicer, da gre v zvezi z dolgotrajnim toleriranim bivanjem za zahtevno problematiko ter da so v fazi preučevanja možnih rešitev, na podlagi katerih bi zadevo lahko ustrezno sistemsko uredili. Varuh je MNZ nato dne 20. 10. 2016 ponovno opozoril na to problematiko in sicer zaradi uvida priložnosti za ureditev problematike v sklopu postopka priprave sprememb ZTuj-2. MNZ je v odgovoru z dne 4. 11. 2016 navedlo, da so v zaključni fazi sprememb in dopolnitev ZTuj-2, da bodo pripombe in predloge Varuha preučili, jih smotrno upoštevali pri pripravi predloga sprememb in dopolnitev ZTuj-2 ter Varuha o končnih odločitvah tudi seznanili. V začetku januarja 2017 je Varuh iz medijskih objav izvedel, da je bil ZTuj-2 sprejet na Vladi RS in poslan v DZ, zato je na MNZ dne 11. 1. 2017 naslovil poizvedbo o stanju in aktivnostih MNZ-ja v zvezi s to problematiko. Dne 24. 2.2017 je Varuh prejel odgovor MNZ-ja, v katerem je le-to navedlo, da predloga ni moč upoštevati, saj gre za zahtevno, kompleksno in sistemsko materijo. Po njihovem mnenju se ta problematika ne more urejati v področnem specialnem zakonu, temveč na politični ravni ter bi bil sprejem posebnega akta za ureditev te tematike mogoč zgolj ob doseženem političnem soglasju.

Varuh je v odgovoru z dne 12. 5. 2017 MNZ opozoril, da spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v demokratični družbi, ki je zavezana k spoštovanju vladavine prava , ne more biti stvar političnega dogovarjanja. Politični konsenz o spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin je bil namreč dosežen že ob sprejemu URS in ratificiranju mednarodnopravnih dokumentov s področja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Poleg tega je Varuh pojasnil, da je predlog za spremembo ZTuj-2 zgolj ena od možnosti za ureditev položaja teh oseb, ki bi se je RS lahko poslužila za ureditev te probelmatike in ne predstavlja edine možne rešitve. Je pa Varuh ocenil, da, bi bila ta rešitev optimalna, saj 51. člen ZTuj-2 nudi pravno podlago za spremembo oziroma dopolnitev. Varuh je v dopisu predstavil še dejanska stanja petih novih pobudnikov, ki jih je še prejel v zadnjih petih mesecih. V zaključnem delu odgovora je Varuh MNZ prosil, naj vsebinsko odgovori na poizvedbo Varuha z dne 26. 9. 2016 ter ob tem upošteva dejanska stanja novih pobudnikov. Poleg tega naj podrobno pojasni, kakšne so bile aktivnosti MNZ v zvezi z navedeno problematiko od sredine aprila 2015, ko ga je Varuh prvič seznanil o tej sistemski težavi. Varuh je MNZ prav tako zaprosil za posredovanje primerjalnega pregleda ureditve te problematike v drugih državah članicah EU.

MNZ je v dopisu z dne 7. 6. 2017 Varuhu pojasnilo, da se po njihovem mnenju obravnavani pobudniki delijo na dve skupini. Prva skupina obsega primere posameznikov, ki so, kot državljani drugih republik nekdanje SFRJ, v RS bivali že pred njeno osamosvojitvijo oziroma v času osamosvojitve, nekateri od njih pa so bili tudi izbrisani iz registra stalnega prebivalstva. V drugo skupino pa spadajo tujci, katerim je bilo v RS dovoljeno zadrževanje (nekaterim od teh je bilo potem izdano dovoljenje

182 Sodbi Omojudi proti Veliki Britaniji in Jeunesse proti Nizozemski

za začasno prebivanje). V zvezi s prvo skupino je MNZ pojasnilo, da je bil za urejanje statusa teh tujcev v RS namenjen ZUSDDD. Na podlagi tega zakona so imele osebe možnost v roku treh let po uveljavitvi zakona na podlagi posebnih (olajšanih) pogojev pridobiti dovoljenje za stalno prebivanje. Po mnenju MNZ so imeli državljani drugih republik na voljo dovolj dolg rok, v katerem so lahko oziroma bi lahko, vložili prošnjo za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje. Ker je bila za prvo skupino tujcev v RS že sprejeta posebna, po mnenju MNZ ustrezna zakonodaja za ureditev njihovega statusa, se s predlogom o zakonodajni dopolnitvi ZTuj-2, kot jo je predlagal Varuh, ni strinjalo. Glede druge skupine je MNZ navedlo, da je v določenem delu sledilo predlogu Varuha in sicer glede spremembe 51. člena ZTuj-2 v povezavi z 73. členom ZTuj-2, ki razširja krog tujcev, katerim je bilo dovoljeno zadrževanje v RS[183]. MNZ je nadalje opozorilo tudi, da bi po njihovem mnenju legalizacija statusa oseb z dolgotrajnim toleriranim prebivanjem v državi, spodbudila nezakonite migracije.

Varuh se z navedenim v odgovoru MNZ-ja ni mogel strinjati. Nemožnost ureditve statusa takšnih tujcev je problematika, ki prizidane vsako leto več ljudi, država pa ima v okviru svoje migracijske politike dolžnost spoštovati temeljne človekove pravice in svoboščine.

Varuh je to problematiko prvič obširno predstavil v Letnem poročilu Varuha za leto 2016[184], kjer je izpostavil dva primera pobudnikov z dolgotrajnim toleriranim bivanjem v RS, za katere je Varuh menil, da bi jim šla samostojna pravica do bivanja. Predstavljeni pobudi sta se nanašali na skupino izbrisanih ter skupno zavrnjenih prosilcev za azil z namenom predstaviti dve skupini oseb, iz katerih večinoma prihajajo osebe v položaju dolgotrajnega toleriranega nezakonitega bivanja.

Vlada RS se je v svojem Odzivnem poročilu osredotočila predvsem na pojasnjevanje konkretnih postopkov in ustreznosti ureditve preko omenjenih dveh izpostavljenih pobud. V Odzivnem poročilu se je MNZ izognilo bistvu problematike. Bistvo je namreč v tem, da pobudniki še vedno nezakonito prebivajo na ozemlju RS in so skladno s prakso ESČP neodstranljivi, saj bi v nasprotnem primeru prišlo do kršitev 8. člena EKČP.

Varuh je zaradi ocene, da zgoraj navedena sprememba ZTuj-2 ni zadostna rešitev za osebe v tem položaju, o tej problematiki z dopisom z dne 22. 12. 2017 seznanil Vlado RS. Varuh je v dopisu Vlado RS seznanil s potekom svojega dela v zvezi s problematiko statusne ureditve oseb z dolgotrajnim toleriranim nezakonitim bivanjem v RS ter pojasnil, da obstoječa ureditev ni v skladu z EKČP[185] ter tako temeljne človekove pravice in svoboščine teh oseb niso zavarovane, kar je utemeljil tudi na sodni praksi ESČP[186]. Varuh je poudaril, da bi status teh oseb, ki ga v takšnih primerih »de facto« že imajo, z ustrezno zakonsko spremembo oziroma dopolnitvijo zgolj »de iure« uredili. Ker je aktualna ureditev zgolj začasna rešitev statusa teh oseb in ne pomeni trajne ureditve, je ob tem predlagal, da se v namen zagotovitve spoštovanja pravice iz 8. člena EKČP razmisli, ali ne bi šlo pripraviti predloga predpisa, ki bo omogočal ureditev navedene problematike.

Odgovor Vlade RS z dne 22. 2. 2018 je podobno kot MNZ, vseboval predvsem pojasnjevanje določil ZTuj-2 in sklep, da je po mnenju Vlade RS, z dopolnitvijo ZTuj-2 ustrezno urejena možnost legalizacije statusa dlje časa nezakonito prebivajočih tujcev, ki sledi tudi standardom in merilom EKČP. Vlada je v svojem odgovoru navedla še, da je dopolnitev zakonodaje z novelo ZTuj-2 z dne 17. 10. 2017, osebam, ki v RS bivajo nezakonito, omogočila pridobitev dovoljenja za začasno prebivanje z veljavnostjo dveh let, pod zakonsko določenimi pogoji. Tako se je povečalo število tujcev, ki jim je bilo dovoljeno zadrževanje za čas najmanj štiriindvajstetih mesecev, in lahko pridobijo dovoljenje za začasno prebivanje na podlagi 51. člena ZTuj-2. Prejšnja ureditev je namreč to možnost določala le za tujce, ki so se smeli zadrževati

183 Podrobneje o spremembi 51. člena ZTuj-2 v poglavju Sprememba Zakona o tujcih.

184 Letno poročilo Varuha za leto 2016, str. 231-233

185 8. člen EKČP

186 Sodbe Üner proti Nizozemski, Rodriguez da Silva in Hoogkamer proti Nizozemski, Omojudi proti Veliki Britaniji Jeunesse proti Nizozemski, Butt proti Nizozemski in Gül proti Švici

v RS za čas najmanj 24 mesecev in njihova odstranitev iz države ni bila možna zgolj iz načela nevračanja. Z dopolnitvijo 51. člena se je razširila možnost izdaje dovoljenja za začasno prebivanje na tujce, pri katerih je odstranitev iz države možna iz večih razlogov, ki so navedeni v 73. členu ZTuj-2 in ne zgolj iz načela nevračanja, pri čemer pa morajo obstajati tudi drugi utemeljeni razlogi oz. utemeljene osebne okoliščine. Po mnenju Vlade RS je omenjena rešitev vzpostavila ustrezno pravno podlago, ki bo omogočila ureditev statusa tujcev, ki niso zakonito prebivali v RS, ampak izpolnjujejo pogoje za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi zakona 51. člena ZTuj-2. Stališče Vlade je, da je obdobje dveh let, kolikor traja dovoljenje za začasno prebivanje, dovolj dolg časovni okvir v katerem se tujec lahko aktivno vključi v družbo in si nato uredi status po kateri drugi izmed pravnih podlag, ki jih določa ZTuj-2. Ta predvideva tudi možnost podaljšanja dvoletnega dovoljenja, v kolikor odstranitev iz države v tem času še vedno ni možna ter obstojijo posebne okoliščine, ki utemeljujejo njegovo prebivanje v RS. Vlada RS v svojem odgovoru tako zaključuje, da je bila z dopolnitvijo zakonodaje ustrezno urejena možnost legalizacije statusa dlje časa nezakonito prebivajočih tujcev, ki ustreza tudi merilom EKČP. Zelo podoben odgovor je Vlada podala tudi na poslansko pobudo v zvezi z ureditvijo položaja oseb, ki že več let bivajo v Sloveniji brez urejenega statusa[187].

Prišlo je sicer tudi že do spremembe ZTuj-2, ki je razširila možnost izdaje dovoljenja za začasno prebivanje na tujce, katerih odstranitev iz države ni možna zgolj iz načela nevračanja, temveč tudi iz drugih razlogov, navedenih v 73. členu ZTuj-2. Z dopolnitvijo ZTuj-2 se je krog oseb, upravičenih do dovoljenja za začasno prebivanje razširil še na osebe, katerih odstranitev iz države ni mogoča (ne zaradi načela nevračanja) in obstojijo utemeljeni razlogi in posebne osebne okoliščine, ki utemeljujejo njihovo prebivanje v RS. Razlogi, zaradi katerih se tujcu dovoli zadrževanje v RS in so taksativno našteti v 73. členu ZTuj-2, so: če tujčeva odstranitev iz države zaradi načela nevračanja ni dovoljena; če tujec nima in si ne more preskrbeti veljavne potne listine države, katere državljan je; če zdravnik zaradi tujčevega zdravstvenega stanja odsvetuje takojšnjo odstranitev iz države; če mora tujec zaradi smrti ali hujše bolezni družinskega člana, ki prebiva v Republiki Sloveniji, dovoljen čas bivanja v državi podaljšati; če je potrebno zagotoviti nujno udeležbo tujca v postopku pred državnim organom Republike Slovenije; če mladoletni tujec v Republiki Sloveniji obiskuje osnovno šolo, do zaključka šolskega leta; če tujca država, katere državljan je ali država, v kateri je oseba brez državljanstva imela svoje zadnje prebivališče, ni pripravljena sprejeti; če odstranitev ni možna, ker ni mogoče zagotoviti prevoza tujca iz države po kopenski, zračni ali vodni poti, če odstranitev ni možna, ker so v državi, katere državljan je tujec ali v državi, v kateri je oseba brez državljanstva imela svoje zadnje prebivališče, nastopile okoliščine, kot so naravne in druge nesreče, ki ne omogočajo vrnitve; če za mladoletnega tujca brez spremstva to zahteva njegov skrbnik za posebni primer.

Navedena sprememba po mnenju Varuha ni zadostna, saj se morajo te osebe najprej podvreči postopku odstranitve iz države in v tem postopku potem zaradi neodstranljivosti pridobiti dovolitev zadrževanja, ki se izda in podaljšuje za šest mesecev. Po izpolnitvi pogoja štiriindvajsetih mesecev, lahko zaprosijo za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje in status lahko uredijo za dve leti. Dovolitev zadrževanja kot taka pa pomeni le pravico zadrževati se na ozemlju Republike Slovenije in ne daje možnosti aktivnega vključevanja v družbo.

Osebe, ki jim je dovoljeno zadrževanje dovoljeno v RS, nimajo pravice do zaposlitve, ne morejo se vključiti v zdravstveno, pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Poleg tega je Varuh na podlagi obravnavanih pobud ugotovil, da si tujec po preteku dveh let bivanja, na podlagi začasnega dovoljenja za bivanje, velikokrat ne more urediti statusa "po kateri izmed drugih pravnih podlag", kot to v svojih odgovorih navajata MNZ in Vlada RS. Velikokrat pobudnikom ni bila odobrena niti prošnja za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi 51. člena ZTuj-2 in se zato zopet znajdejo v enakem položaju, kot so bili pred izdajo dovoljenja za začasno prebivanje. Oseba,

187 Odgovor Vlade RS na poslansko pobudo v zvezi z ureditvijo položaja oseb, ki že več leč bivajo v Sloveniji brez urejenega statusa, z dne 19. 4. 2018, št. 00105-3/2018/5.

kateri se dovoli zadrževanje v RS, ima pravico do nujnega zdravstvenega varstva[188] v skladu z ZZVZZ. Šoloobvezni otroci imajo pravico do osnovnega šolstva skladno z določili ZOsn[189]. Prav tako imajo na podlagi ZTuj-2 pravico do osnovne oskrbe, ki obsega pravico do izplačila denarne pomoči v višini in na način, kot ga za izplačilo denarne socialne pomoči določa ZSVarPre in jo zagotavlja Urad Vlade za oskrbo on integracijo migrantov. Pravice do prostega dostopa na trg dela na podlagi dovoljenja za zadrževanje oseba nima.[190]

Osebe, ki v RS prebivajo na podlagi dovoljenja za zadrževanje imajo torej minimalno varstvo pravic, ki jim omogoča zgolj golo preživetje, možnosti za razvoj, izkazovanje in napredek pa praktično nimajo. Te osebe morajo, če želijo izpolniti pogoj za pridobitev dovoljenja za začasno prebivanje, štiriindvajset mesecev živeti na podlagi dovoljenja za zadrževanje, kar pomeni predvsem nemožnost dela ter nadaljnjega izobraževanja (razen osnovnega) ter vseh posledic zaradi tega nastanejo. Poleg tega te osebe živijo v konstantni nevednosti glede tega, kdaj in če bodo morali zapustiti državo in se vrniti v državo izvora, s katero so po večini izgubili kakršenkoli stik. Tovrstna nevednost lahko povzroča hude psihične travme in zavira naravno vzpostavljanje stikov ter grajenje odnosov z okolico. Takšna situacija je v nasprotju s 34. členom URS, ki določa, da »*ima vsakdo pravico do osebnega dostojanstva in varnosti*«.

Preko analize dejanskih stanj je Varuh ugotovil, da kljub temu, da ZTuj-2 v 51. členu določa možnost podaljšanja dovoljenja za začasno prebivanje, do tega nato v praksi v veliko primerih ne pride. To pomeni, da mora oseba v takšni situaciji postopek za ureditev statusa začeti na začetku, torej ponovno zaprositi za dovolitev zadrževanja, po preteku štiriindvajsetih mesecev pa nato lahko ponovno zaprosijo za dovoljenje za začasno prebivanje. Zato ni napačno zaključiti, da navedena sprememba omogoča izdajo dovoljenja za prebivanje, ki pomeni začasno rešitev njihovega statusa in ne trajne rešitve, s čimer takšnega ukrepa ne moremo označiti za zadovoljivo rešitev problematike. Sedanja ureditev ni zadostna v smislu možnosti za pridobitev dovoljenja za prebivanje osebi, ki je v Republiki Sloveniji bivala več let in si s tem v Sloveniji ustvarila krog življenjskih interesov, socialne in kulturne vezi, morebiti tudi družinsko okolje (ne pa nujno!) – ter da s tem krši 8. člen EKČP.

Obveznosti držav preprečiti stanja oseb brez državljanstev po mednarodnih konvencijah

OZN je s ciljem zagotoviti zaščito ljudem brez državljanstva ter omejiti in preprečiti pojav apatridnosti, leta 1954 sprejela KSOBD in leta 1961 KZŠOBD. Apatridnost je pojav, ki pesti mnogo ljudi po vsem svetu in jim onemogoča enakopravno uživanje človekovih pravic ter dostop do potnih listin in osebnih dokumentov in navsezadnje dostojno življenje, je namreč nujno zahteval ureditev na mednarodnopravni ravni, ki bi določila minimalne standarde oskrbe oz. obravnave teh oseb. Konvenciji navajata vrsto načel, ki so dopolnjena ter natančneje opredeljena tudi v drugih pravnih aktih s področja mednarodnega prava človekovih pravic ter regionalnih sporazumov.

KSOBD[191] iz leta 1954 je temeljni mednarodni pravni akt, katerega cilj je regulacija pravnega statusa oseb brez državljanstva ter vzpostavitev pravnega okvirja standardiziranega obravnavanja teh oseb v državah podpisnicah. Namen KSOBD je zaščita osnovnih človekovih pravic in potreb, ki bi osebam brez državljanstva omogočila vključitev v družbo ter dostojno življenje, zaradi česar se posledično krepi solidarnost, družbena povezanost in stabilnost v regiji. Države podpisnice so

188 ZZVZZ v drugem odstavku 25. člena določa: »Nujno zdravljenje obsega neodložljive zdravstvene storitve oživljanja, ohranitve življenja in preprečitve poslabšanja zdravstvenega stanja obolelega ali poškodovanega. Nujnost zdravljenja presoja osebni zdravnik oziroma pristojna zdravniška komisija v skladu s splošnim aktom Zavoda.«

189 ZOsn v 10. členu določa: »Otroci, ki so tuji državljani oziroma osebe brez državljanstva in prebivajo v Republiki Sloveniji, imajo pravico do obveznega osnovnošolskega izobraževanja pod enakimi pogoji kot državljani Republike Slovenije.«

190 ZZSDT v 6. členu taksativno določa kategorije tujcev, ki imajo pravico do prostega dostopa na trg dela. Ker kategorije tujca, ki v RS prebiva na podlagi dovoljenja za zadrževanje med naštetimi ni, to a contrario pomeni, da te osebe pravice do prostega dostopa na trg dela nimajo.

191 Convention relating to the Status of Stateless Persons [Konvencija o statusu oseb brez državljanstva]. 1954.

s pristopom h KSOBD pozvane k pospešitvi integracije in naturalizacije teh oseb, ki živijo na njenem ozemlju, v svojo skupnost.[192]

V preambuli je določeno načelo spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svobočin vseh ljudi, brez diskriminacije. Oseba brez državljanstva je v KSOBD definirana kot oseba, ki je na podlagi svoje zakonodaje nobena država ne priznava kot svojega državljana. Iz zaščite KSOBD so izvzete osebe, ki jim je namesto s strani UNHCR, zaščita nudena s stani katere druge agencije OZN. Iz dometa zaščite so izključene tudi osebe, ki jim že država gostiteljica nudi enakovredne pravice kot svojim državljanom in pa tudi osebe, za katere obstoji utemeljen sum, da so izvršili kakšno hudo kaznivo dejanje zoper človečnost, vojni zločin ali drugo hudo kaznivo dejanje, ki je v nasprotju z načeli mednarodnega prava in načeli OZN. Temeljno vodilo KSOBD je prepoved diskriminacije. Apatridi morajo biti obravnavani bodisi enako kot državljani države gostiteljice bodisi kot ostali tujci, KSOBD pa jim določene pravice podeljuje tudi neposredno. Država pogodbenica je dolžna apatridom nuditi enako obravnavo kot ostalim tujcem glede pravice do pridobivanja premoženja, glede pravice do zaposlitve, še posebej kar se tiče plače in pogojev za samozaposlitev ter glede pravice do proste izbire kraja prebivališča in svobode gibanja znotraj države. Po KSOBD se zahteva kar se da ugodna obravnava apatridov, ki mora dosegati vsaj takšen nivo obravnave, kot velja za tujce na splošno, tudi glede nudenja nastanitve, pravice do združevanja, priznavanja potrdil o doseženi izobrazbi in pravice do šolanja po doseženi osnovnošolski izobrazbi. Višji nivo zaščite, torej izenačeno obravnavo z državljani države gostiteljice, KSOBD zagotavlja glede pravice do svobode veroizpovedi, ki vključuje tudi pravico do verskih obredov in verske vzgoje otrok, glede pravice do sodnega varstva in dostopa do pravne pomoči, glede pravic intelektualne lastnine in glede pravice do osnovnošolskega izobraževanja. Enaka obravnava z državljani se zahteva tudi na področju delovnopravnih razmerij, socialne varnosti in davčnih obveznosti. Osebam brez državljanstva KSOBD podeljuje pravico do nediskriminatorne obravnave glede na raso, vero ali državo izvora in pravico do izdaje osebnega dokumenta, če ti nimajo veljavnih potnih listin. Država je upravičena izdajo osebnega dokumenta odkloniti le, če bi temu utemeljeno nasprotovali razlogi varstva javnega miru in varnosti. KSOBD svojim pogodbenicam prepoveduje izgon apatridov, ki zakonito bivajo na ozemlju države gostiteljice, razen v primeru obstoja resnih razlogov varstva javnega miru in varnosti, pa tudi v teh primerih je država dolžna spoštovati postopkovne garancije. V zadnjem delu KSOBD je naslovljena obveznost države, da si po svojih najboljših močeh prizadeva doseči asimilacijo in naturalizacijo oseb brez državljanstva v svojo skupnost. Države pogodbenice so dolžne implementirati določbe KSOBD v svojo nacionalno zakonodajo in tako zagotoviti, da se minimalni standardi varstva iz prenesenih določb spoštujejo tudi v praksi. O izvedbi slednje obveznosti so zavezane tudi poročati generalnemu sekretarju ZN.

KSOBD ima 90 pogodbenic, med njimi tudi RS.[193]

KZŠOBD[194] iz leta 1961 stremi k cilju postavitve varoval, ki bi preprečevale in zreducirale pojav apatridnosti. Pri tem se osredotoča na preprečitev apatridnosti ob rojstvu, in sicer tako, da državam pogodbenicam nalaga pozitivno obveznost podelitve državljanstva otrokom, rojenim na njenem ozemlju. Drugi fokus KZŠOBD je preprečevanje kasnejšega nastanka apatridnosti z odvzemom državljanstva.[195]

KZŠOBD otrokom, ki so se rodili na ozemlju države pogodbenice daje pravico do državljanstva, če bi sicer postali apatridi. Država to svojo obveznost sicer lahko omeji tako, da določi starost, ko prosilec še lahko vloži prošnjo za državljanstvo ali pa z določitvijo pogojev glede stalnega prebivališča ali nekaznovanosti za kazniva dejanja, ki ogrožajo nacionalno varnost. Te omejitve pa ne morejo biti aplicirane v primeru, ko se otrok rodi v zakonski zvezi državljanski države pogodbenice na teritoriju te države. KZŠOBD predpisuje domnevo, da se je najdenček rodil na teritoriju države,

192 Uvodna pojasnila Konvencije o statusu oseb brez državljanstva. 1954.

193 Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, 1992. Uradni list RS št. 35/1992 z ne 17. 7. 1992.

194 Convention on the Reduction of Statelessness [Konvencija o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva]. 1961.

195 Uvodna pojasnila Konvencije o zmanjševanju števila oseb brez državljanstva. 1961.

kjer je bil najden in da se je rodil staršem državljanom te države. Če se je otrok rodil v tujini, KZŠOBD državi pogodbenici nalaga obveznost podelitve državljanstva temu otroku, ki bi sicer ostal brez državljanstva, če so njegovi starši državljani te države. Te določbe skozi prizmo zmanjšanja števila oseb brez državljanstva zasledujejo načelo združitve družine. KZŠOBD želi preprečiti situacije, v katerih bi sprememba osebnega statusa (sklenitev ali razveza zakonske zveze in posvojitev) povzročila apatridnost. V drugih okoliščinah KZŠOBD izgubo državljanstva pogojuje s predhodno pridobitvijo državljanstva druge države bodisi po samem zakonu ali na podlagi vložene prošnje. Eno temeljnih vodil, ki jih zasleduje KZŠOBD je, da odvzem državljanstva ni dopusten, če bi to vodilo v apatridnost. Dopustnost odvzema državljanstva je omejena le na skrajne primere povezane s prevaro, navajanjem lažnih dejstev, dejanj, iz katerih izhaja nelojalnost državi ali pa država s tem ukrepom varuje svoje vitalne interese. Poleg tega odvzem državljanstva ne sme na nikakršen način temeljiti na diskriminaciji na podlagi vere, rase, etnične ali politične pripadnosti in mora biti izvedeno v skladu s procesnimi zakonskimi določili in možnostjo dostopa do sodnega varstva. KZŠOBD ščiti pred nastopom apatridnosti tudi v primerih sprememb državnih meja. Ko pride do ozemeljskih sprememb, ima država naslednica na tem delu ozemlja pravico s svojimi predpisi urediti vprašanja državljanstva, a mora pri tem paziti, da ne bi povzročila, da bi ljudje na njenem ozemlju postali apatridi. V končnih določbah KZŠOBD poziva države podpisnice, da se osebe, ki imajo državljanstvo zgolj na papirju, de facto pa so apatridi, obravnava kot osebe brez državljanstva in jim nudi zaščito po tej konvenciji.

KZŠOBD ima 71 pogodbenic, med njimi pa ni RS. Če bi RS ratificirala KZŠOBD, bi se razširil krog naslovnikov, ki bi jih država bila dolžna varovati, saj je opredelitev osebe brez državljanstva v KZŠOBD širša kot definicija osebe brez državljanstva iz KSOBD. V slednji je namreč definirana le oseba, ki je de iure brez državljanstva, medtem ko KZŠOBD nudi zašito tudi osebam, ki so apatridi de facto.[196] RS bi tako morala, če bi sledila obveznostim iz KZŠOBD, tudi nekatere primere pobudnikov, ki jih je obravnaval Varuh, uvrstiti med de facto apatride in jim nuditi ustrezno varstvo, namesto da jih obravnava kot državljane drugih republik iz nekdanje SFRJ.

Za RS bi bil pri reševanju problematike dolgotrajno nezakonito prebivajočih oseb, če bi postala podpisnica KZŠOBD, relevanten 10. člen. Ta določa obveznost države zagotoviti, da bodo vse njene pogodbe s preostalimi državami članicami, ki obravnavajo prehod preko ozemlja preprečevale izgubo državljanstva osebe zaradi transferja čez njeno ozemlje. Če država ne vzpostavi mehanizma, ki bi to preprečili, ji je v 2. odstavku tega člena naložena obveznost podeliti državljanstvo tej osebi, ki je na tak način ostala brez državljanstva. Izhajajoč iz namena KZŠOBD, bi se lahko ta člen uporabil tudi za osebe, ki so prispele v RS in tu ostale brez državljanstva (v mnogih primerih zaradi novonastale zakonodaje o državljanstvu v njihovih izvornih državah nekdanje SFRJ). RS bi bila, če bi postala podpisnica KZŠOBD, potemtakem prva dolžna urediti status tem osebam.[197]

S pristopom RS h KZŠOBD, ki predvideva podelitev državljanstva otroku, ki je rojen v RS staršem, ki so tuji državljani, pa tega državljanstva ne morejo prenesti na otroka oz. otroku, ki bi sicer postal apatrid, bi se tem osebam ponudila možnost ureditve statusa, česar naša zakonodaja trenutno ne predvideva.

KZŠOBD opisuje vrsto situacij, kjer posamezniku grozi izguba državljanstva in ponuja instrumente, ki bi osebe, ki imajo stkano vez z določeno državo, zaščitili pred izgubo statusa. Tudi za države nepodpisnice tako ponuja vodilo, predvsem glede postavitve meril, ki jim je potrebno zadostiti ob pravnem normiranju te problematike in identificiranja problematičnih določb ter praznin v obstoječi nacionalni zakonodaji.

Iz obeh zgoraj predstavljenih konvencij izdaja, da se je vsaka država članica mednarodne skupnosti dolžna aktivno zavzemati za zmanjšanje števila oseb brez državljanstva in spoštovanje človekovih pravic nasploh. Nekatere temeljne določbe

196 UNHCR, Handbook on protection of stateless persons nter the 1954 Convention relating to the status of stateless persons (2014), str. 4-7.

197 Dovžan, Pravni vidiki ratifikacije konvencije OZN o zmanjševanju apartidnosti (1996), str. 25.

KSOBD so celo postale del običajnega mednarodnega prava in tako zavezujejo vse mednarodnopravne subjekte, ne glede na to ali so pristopili k tej mednarodni pogodbi.[198] Iz preambul ter ciljev, ki jih obe konvenciji zasledujeta sledi, da si je država dolžna prizadevati integrirati osebe brez državljanstva v svojo skupnost, jih ne diskriminirati ter jim nuditi dostojno življenje, pri čemer so med drugim omenjene pravica do izobraževanja, pravica do dela, pravica so socialne varnosti, pravica so svobodnega gibanja, pravica do pravnega varstva in ostale svoboščine, ki človeku omogočajo dostojanstveno življenje. Ta integracija je možna le z zagotovitvijo pravičnega pravnega okvirja, ki bi omogočil osebam brez statusa, da si ta status ob izkazu izpolnitve v zakonodaji predvidenih kriterijev uredijo. **S tem ko RS dolgotrajno ignorira vse osebe, ki živijo na njenem teritoriju v brezpravnem položaju, ne sledi ciljem KSOBD, h katerim se je zavezala že ob osamosvojitvi, saj ne nudi ne varnosti, ne dostojanstva, ne ustrezne zaščite tem osebam, ki so v posebej ranljivem položaju in se vsakodnevno soočajo številnimi težavami**.

Po mnenju Varuha bi država morala sprejeti odločne in ustrezne ukrepe, ki bi zavrli opisne kršitve določb EKČP in URS. Menimo, da gre za sistemsko pravno praznino in da bi bil naučinkovitejši način urejanja te problematike bodisi sprememba obstoječih zakonov bodisi sprejetje posebnega zakona, ki bi se nanašal zgolj na osebe, ki na ozemlju RS prebivajo dolgotrajno in nezakonit.

20.
Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da sprejme potrebne ukrepe, da bi se osebam, ki v Republiki Sloveniji prebivajo že več let in so si s tem tu ustvarile krog življenjskih interesov, socialne in kulturne vezi ter morebitno družinsko okolje, zagotovili učinkovit postopek za urejanje dovoljenja za prebivanje in s tem spoštovanje ustavno varovane pravice do osebnega dostojanstva ter drugih temeljnih človekovih pravic in svoboščin v skladu z EKČP.

Predvidene in nepredvidene odsotnosti javnih uslužbencev ter arbitrarno določanje prioritetnih zadev reševanja ne morejo biti opravičljiv razlog za dolgotrajnost postopka

V eni izmed zadev je pobudnik zatrjeval dolgotrajnost postopka izdaje dovoljenja za začasno prebivanje iz razloga združitve z družino. Šlo je za slovenskega državljana, ki je želel dovoljenje za začasno prebivanje za svojo mater, državljanko Bosne in Hercegovine, ki zaradi zdravstvenih težav ni bila zmožna skrbeti zase. Vlogo je vložil konec meseca junija leta 2017, konec novembra 2017 pa je vložil pobudo za začetek postopka pri Varuhu zaradi dolgotrajne obravnave njegove vloge. Trdil je, da je vsak teden osebno odšel na upravno enoto, vendar tam ni uspel ničesar izvedeti. V zvezi z dolgotrajnostjo postopka se je z dopisom obrnil tudi na načelnika upravne enote, vendar odgovora ni prejel.

Pobudnik je tudi izpostavil, da je želel prijaviti začasno prebivališča za mamo na podlagi potrdila o vloženi vlogi za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi ZPPreb, zaradi ureditve zdravstvenega zavarovanja za mater, vendar je bil zavrnjen, saj naj to ne bi bilo mogoče. V zvezi s tem je naknadno vložil pisno vlogo, o kateri pa tudi še ni bilo odločeno.

Upravna enota nam je na poizvedovanje potrdila, da **v konkretnem postopku ni bilo opravljeno nobeno procesno dejanje v petih mesecih od vložitve vloge pobudnika**. Prvo procesno dejanje v zadevi je bilo opravljeno šele po prejemu Varuhove poizvedbe, o pobudnikovi vlogi pa je bilo naposled odločeno sredi meseca januarja leta 2018. Upravna enota je to skušala opravičevati s tem, da je bila vloga vložena v času letnih dopustov, ko se zaradi kadrovske podhranjenosti rešujejo zgolj prioritetne zadeve. Za prioritetne naloge naj bi skladno z usmeritvami Ministrstva za notranje zadeve in ZTuj-2 štele vloge za izdajo enotnih dovoljenj za začasno prebivanje voznikom v mednarodnem tovornem in potniškem prometu ter vloge za začasno prebivanje iz razloga študija. Na dodatno poizvedovanje glede prioritetnih zadev smo prejeli pojasnilo, da je prednostno reševanje zadev določeno v četrtem odstavku 44. člena ZTuj-2 v primerih izdaje dovoljenj za začasno prebivanje iz razloga študija. Glede prioritetnega reševanja zadev voznikov v mednarodnem prometu pa so sporočili, da eksplicitnih usmeritev ministrstva niso našli in nam jih zato ne morejo posredovati. Prioritetno reševanje teh zadev so dodatno opravičevali s pritiski delodajalcev zaradi nastajanja gospodarske škode.

V konkretnem postopku ni bilo opravljeno nobeno procesno dejanje v petih mesecih od vložitve vloge pobudnika.

198 Definicija apatrida iz 1. člena konvencije je po mnenju Komisije za mednarodno pravo prešla v normo običajnega mednarodnega prava. (UNHCR, *Handbook on protection of stateless persons nter the 1954 Convention relating to the status of stateless persons* (2014), str.7.)

Dolgotrajnost konkretnega postopka je upravna enota opravičevala tudi z nepredvidenimi bolniškimi odsotnostmi v trajanju pet polnih mesecev do oktobra 2017, pri čemer pa ni pojasnila točnega časovnega okvirja teh odsotnosti. Kot so navedli, so eno odsotnost uspeli nadomestiti šele v mesecu oktobru 2017, vendar pa je bilo novo sodelavko potrebno uvesti v delo, saj ni imela izkušenj z vodenjem postopkov na področju migracij. V letu 2017 so tudi beležili povečan pripad zadev v primerjavi z letom 2016, zlasti se je povečalo število vlog za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje iz razloga študija. Situacijo so reševali s prerazporeditvijo dela in uvedbo nadurnega dela. Dodali so še, da **se je z vzpostavitvijo enotne vstopne točke za tujce na upravne enote prenesla glavnina dela, ki ga je prej opravljal Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: ZRSZ), temu pa niso sledile kadrovske okrepitve**. Izpostavili so tudi, da je bila pobudnikova vloga nepopolna, dopolnjena pa je bila šele v mesecu novembru 2017.

Glede pobudnikovih obiskov na upravni enoti in dopisa njenemu načelniku so nam z upravne enote sporočili, da se glede želje po razgovoru z vodjo oddelka, težko opredelijo, saj ne vodijo evidence morebitnih pisnih in drugih najav. Dopustili pa so možnost, da zaradi prezasedenosti ali odsotnosti vodje to ni bilo mogoče. Potrdili so nam, da je načelnik v mesecu oktobru 2017 prejel vprašanje pobudnika, vendar pa na dopis ni odgovoril. V zvezi s tem so zaključili, da glede na to, da je bilo prošnji pobudnika v zadevi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje v celoti ugodeno, odgovor načelnika ni več potreben.

Glede vloge za prijavo prebivališča nam je upravna enota pojasnjevala, da je brezpredmetna, saj da ni pogojev za prijavo prebivališča skladno z ZPPreb. Potrdilo o vloženi prošnji za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje za slovenskega državljana tujcu omogoča prebivanje v Republiki Sloveniji brez prijave začasnega prebivališča. Kot so navedli, je treba ločiti med izdajo dovoljenja za začasno prebivanje in prijavo začasnega prebivališča, pri slednji pa naj ne bi šlo za upravno zadevo iz 2. člena ZUP, ker da upravni organ s prijavo prebivališča ne odloči o pravici ali pravni koristi stranke ali o njeni obveznosti. Menili so, da s prijavo prebivališča stranka ne pridobi pravice do prebivanja, ampak velja obratno. S tem, ko je pobudnik pridobili dovoljenje za prebivanje tujca, je nastopila dolžnost prijave prebivališča. Ob tem so še navedli, da potrdilo o vloženi prošnji z izdajo dovoljenja za začasno prebivanje v ZPPreb ni določeno kot podlaga, ki dopušča prijavo začasnega prebivališča, četudi tujcu dovoljuje pravico prebivati na ozemlju Republike Slovenije.

Na podlagi navedb v pobudi in pojasnil upravne enote je Varuh ugotovil, da je v konkretnem postopku prišlo do neupravičenega zavlačevanja postopka, do kršitve načela dobrega upravljanja ter do kršitve načela zakonitosti.

Na podlagi navedb v pobudi in pojasnil upravne enote je Varuh ugotovil, da je v konkretnem postopku prišlo do neupravičenega zavlačevanja postopka, do kršitve načela dobrega upravljanja ter do kršitve načela zakonitosti.

Postopek izdaje dovoljenja za začasno prebivanje je trajal skoraj osem mesecev, pri čemer je do prvih procesnih dejanj upravnega organa prišlo šele po prejeti poizvedbi Varuha v mesecu decembru 2017. Vloga je bila nepopolna, zato bi na podlagi 67. člena ZUP bilo treba v roku petih delovnih dni zahtevati, da se pomanjkljivosti odpravijo, in določiti rok za dopolnitev. Kljub instrukcijski naravi tega roka, in s tem neobstoju procesnopravnih posledic v primeru prekoračitve roka, takšna zamuda predstavlja kršitev zakona in prispeva k daljšemu postopku. Varuh ne more sprejeti kot opravičljive razloge predvidenih odsotnosti, saj meni, da bi morale biti te določene na način, da je zagotovljen dokaj nemoten delovni proces. Glede nepredvidenih odsotnosti Varuh sicer ni mogel ugotoviti, ali gre za opravičljiv razlog, saj niso bili pojasnjeni točni časovni okviri teh odsotnosti. Ukrepi reševanja kadrovske podhranjenosti so bili neustrezni, saj niso pripomogli k zmanjševanju zaostankov. Glede na težave s kadri, bi bilo moč pričakovati, da bi zaposlili že strokovno usposobljeno osebo. Tudi razlogi reševanja prioritetnih zadev niso bili prepričljivi, saj **se je upravna enota med drugim sklicevala na reševanje zadev, ki nikjer niso določene kot prioritetne**. Pritiski delodajalcev zaradi gospodarske škode zagotovo ne morejo opravičiti dolgotrajnega postopka v pobudnikovem primeru, ki je zaradi zdravstvenih težav matere tudi potreboval posebno pozornost. Takšno določanje obravnave vlog kaže na arbitrarno delovanje upravne enote. Povečanje števila vlog za izdajo začasnega dovoljenja iz razloga študija, ki so skladno z ZTuj-2 določene kot prioritetne, Varuh sicer šteje kot

opravičljiv razlog za dolgotrajnost postopka, vendar pa ga v konkretnem primeru ne more sprejeti, saj tudi reševanje teh zadev ne more opravičiti, da pobudniku v osmih mesecih ni bil poslan vsaj poziv na dopolnitev vloge. V delu, kjer se je upravna enota sklicevala na težave zaradi vzpostavitve enotne točke za tujce pa je Varuh mnenja, da bi morala država zagotoviti kadrovske okrepitve v takšnih primerih, vendar pa vseeno šteje, da to ni opravičljiv razlog za dolgotrajnost konkretnega postopka. Vstopna točka je vzpostavljena že od leta 2015 in v treh letih bi bilo moč pričakovati, da bi upravna enota že zagotovila nastali kadrovski manko.

Varuh je v tem postopku tudi ugotovil, da je bilo prekršeno načela dobrega upravljanja, s tem ko pobudnik s strani načelnika upravne enote ni prejel odgovora na pisno zahtevo za pojasnilo, kar je bilo v nasprotju s 18. členom tedaj veljavne Uredbe o upravnem poslovanju. Ta je določala, da mora organ odgovoriti na vse dopise, ki jih prejme v fizični ali elektronski obliki, razen če so šikanoznega značaja, najkasneje v 15 dneh po prejemu dopisa. Varuh pobudnikovega dopisa ni ocenil za šikanoznega, zato meni, da bi načelnik moral pobudniku odgovoriti.

Varuh je v konkretnem postopku ugotovil tudi kršitev načela zakonitosti, saj pobudnikova vloga za prijavo prebivališča ni bila obravnavana. **V sodni praksi je bilo že večkrat poudarjeno, da stališče upravnih organov, da prijava prebivališča ni upravna zadeva in da se v tej zadevi ne vodi upravni postopek, ni pravilno** (gl. sodbo Upravnega sodišča opr. št. I U189/2013 z dne 2. 10. 2013). Upravna enota bi morala pobudnikovo vlogo za prijavo začasnega prebivališča na podlagi potrdila o vloženi vlogi (ki je v času dovolitve veljalo še kot dovoljenje za začasno prebivanje, razen za prestop državne meje – deveti odstavek 129. člena ZTuj-2, ki se je uporabljal do 31. 12. 2017) obravnavati in izdati odločbo, če je menila, da prijava začasnega prebivališča ni mogoča, ker niso izpolnjeni pogoji, ki jih določa ZPPreb (gl. sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije opr. št. I Up 242/2012 z dne 14. 6. 2012). Ob tem Varuh še dodaja, da je v času pobudnikove vložitve vloge za prijavo začasnega prebivališča veljal ZTuj-2, ki je določal, da potrdilo o vloženi vlogi za izdajo dovoljenja za začasno prebivanje za družinskega člana slovenskega državljana, velja kot dovoljenje za začasno prebivanje, do dokončne odločitve o prošnji, razen za prehajanje državne meje. To pomeni, da bi na podlagi drugega odstavka 10. člena ZPPreb, ki določa, da začasno prebivališče prijavi tujec z veljavnim dovoljenjem za začasno prebivanje ob upoštevanju ZTuj-2, upravna enota prebivališče morala prijaviti. Dodatno težo temu daje dejstvo, da je bila pobudnikova mati v Republiki Sloveniji in da bi prijava prebivališča za njo omogočila koriščenje storitev zdravstvenega zavarovanja, do katerih je bila upravičena kot družinska članica slovenskega državljana. (5.2-68/2017)

Ponovno o prstnih odtisih tujcev

V letu 2018 smo med drugim prejeli (v vednost) dopis v zvezi s tujcem, ki naj bi moral prstne odtise oddati na slovenskem veleposlaništvu v matični državi (ne na diplomatskem in konzularnem predstavništvu v tujini). (0.5-9/2018)

Ker smo navedeni dopis prejeli le v vednost, želimo na tem mestu le na splošni ravni pokomentirati, da je Varuh v preteklosti že večkrat opozoril na problematiko oddaje prstnih odtisov (in tudi predlagal določeno spremembo ZTuj-2, ki bi v izjemnih primerih dopuščala oddajo prstnih odtisov tudi v Republiki Sloveniji, a pri tem predlogu ni bil uspešen). Gre za precej kompleksno problematiko, vezano na zakonsko zahtevo, da tujci prvo dovoljenje za začasno prebivanje pridobijo pred vstopom v Republiko Slovenijo.

Varuh v grobem loči dve vrsti situacij.

Pri prvi situaciji gre za urejanje statusa oseb, ki je v državi že razvila zasebno in družinsko življenje v smislu 8. člena EKČP (npr. tu živela od svojih mladih let, se tu poročila, postala starš, itd.), četudi je tu morda živela brez dokumentov. Varovanje pravic iz 8. člena EKČP po naši oceni lahko v takih primerih pretehta nad suverenim upravičenjem države, da samostojno določa pravila vstopa migrantov, pogoje

za izdajo dovoljenj za prebivanje, delovnih dovoljenj, itd. Zato se taki osebi mora omogočiti pridobitev dovoljenja za prebivanje (v ZTuj-2 je podlaga za pridobitev takega dovoljenja za začasno prebivanje 51. člen - drugi utemeljeni razlogi). Zahtevati od takih oseb, da gredo v svojo državo na veleposlaništvo Republike Slovenije oddati prste odtise in tam čakati na odločitev, je z vidika 8. člena EKČP po Varuhovem mnenju nesprejemljivo.

Pri drugi situaciji pa gre za osebe, ki iz različnih razlogov ostanejo brez statusa (denimo neuspešni prosilci za azil) in v tej državi še niso razvili zasebnega oziroma družinskega življenja v smislu 8. člena EKČP (sicer bi zaprosili za dovoljenja za prebivanje na podlagi 51. člena ZTuj-2 ali zaradi združitve družine). Taka oseba si denimo poišče slovenskega delodajalca, ki bi jo bil pripravljen zaposliti, naleti pa na oviro, da mora pridobitev enotnega dovoljenja za prebivanje in delo urejati v izvorni državi oziroma da ji mora biti dovoljenje tam vročeno. Varuh v tovrstnih primerih načeloma ne vidi argumentov z vidika varovanja človekovih pravic, ki bi pretehtali nad suverenim upravičenjem države, da za pridobitev delovnega dovoljenja zahteva, da se ga pridobi pred vstopom v to državo na veleposlaništvu Republike Slovenije v tujini (preprečevanje nezakonitih delovnih migracij).

2.7.2 Mednarodna zaščita, začasna zaščita in načelo nevračanja

Ali so postopki mednarodne zaščite v Republiki Sloveniji predolgi?

Varuh je na podlagi prejetih pobud in odgovorov Ministrstva za notranje zadeve pripravil poročilo o dolgotrajnosti postopkov mednarodne zaščite.

Odločitev o (ne)podelitvi statusa mednarodne zaščite je treba sprejeti čim hitreje in brez zavlačevanja, vendar seveda ne na račun poštenosti samega postopka. Prošnje mladoletnih prosilcev za mednarodno zaščito je treba skladno z 48. členom ZMZ-1 obravnavati prednostno. Prošnje mladoletnikov so izključene iz obravnave v pospešenem postopku in se torej obravnavajo v okviru rednih postopkov, vendar kot že rečeno – prednostno. Zakon ne določa podrobneje, kaj to pomeni, lahko pa je v pomoč vsaj teleološka razlaga. Mladoletniki po ZMZ-1 veljajo za ranljive osebe s posebnimi potrebami. Gre namreč za še posebej ranljive posameznike, ki težje prenašajo stres in negotovost povezanih z vprašanjem njihove prihodnosti in preživetja. Tudi ZMZ-1 predpisuje prednostno obravnavo in upoštevanje še višjih standardov, kot običajno veljajo za preostale osebe. Ključno je, da se postopek izvede hitro, z dodatno skrbnostjo in z ozirom na največjo korist otroka (15. člen ZMZ-1), z namenom zmanjšanja psihične obremenitve mladoletnika in njegove čimprejšnje integracije v primeru priznanja statusa mednarodne zaščite.

Vezano na devet konkretnih primerov je Varuh lahko ugotovil, da je do razgovora z mladoletnikom prišlo v povprečju po dobrih petih mesecih od vložitve prošnje, povprečen čas odločanja o posamezni prošnji mladoletnika pa je bil skupno dobrih osem mesecev in pol. Ko je šlo za družine, je bila statistika odločanja in osebnih razgovorov še nekoliko slabša. V treh primerih je od vložitve prošnje za mednarodno zaščito in osebnega razgovora v povprečju preteklo sedem mesecev, povprečen čas odločanja o posamezni prošnji za mednarodno zaščito pa je bil 10 mesecev. Tudi tu je šlo za odločanje zunaj zakonsko določenih rokov, saj bi moralo MNZ v skladu s 47. členom ZMZ-1 v rednih postopkih odločiti načeloma najkasneje v šestih mesecih.

Tako v primeru mladoletnikov kot družin se je MNZ sklicevalo na bistveno povečanje prošenj za mednarodno zaščito, kot zakonsko dopustnemu razlogu za dolgotrajno čakanje prosilcev na osebni razgovor oziroma končno odločitev. V nadaljevanju se zato podrobneje osredotočamo na zatrjevani zakonski razlog ter kršitve, ki po mnenju Varuha izhajajo iz ravnanja MNZ pri odločanju o obravnavanih primerih.

Z argumentom povečanja števila vloženih prošenj glede na prejšnja leta se je mogoče strinjati, saj statistični podatki[199] pokažejo, da je bilo v letu 2016 vloženih 1308 prošenj za mednarodno zaščito (od tega jih je bilo 1222 prvič vloženih v tem letu), medtem ko npr. leto poprej le 277. V letu 2017 pa so bile do meseca junija vložene že 602 prošnje za mednarodno zaščito. Vprašanje, ki se tu postavi je, ali gre resnično za tako veliko število prošenj, ki terjajo uporabo izjeme iz četrtega odstavka 47. člena ZMZ-1 . Varuh ocenjuje, da temu ni tako, saj se država srečuje z večjim številom prosilcev šele od prejšnjega leta. Zdi se, da število prošenj vendarle ni tako veliko, da situacija na področju mednarodne zaščite, z nekaj ustreznimi organizacijskimi in drugimi ukrepi ne bi bila obvladljiva in skladna z vsemi zakonskimi standardi oziroma standardi človekovih pravic. Do takšnega zaključka je v svojem poročilu[200] o obisku v Sloveniji od 20. do 23. marca 2017 prišel tudi Nils Muižnieks, komisar Sveta Evrope za človekove pravice, v katerem je med drugim zapisal, da je trenutno število oseb z mednarodno zaščito in prosilcev za azil, ki so v Sloveniji, omejeno in obvladljivo. Hkrati je predlagal, naj oblast razmisli o nekaj sistemskih prilagoditvah azilnega sistema, tako da bo lahko obravnaval večje število prosilcev za azil kot v preteklosti, hkrati pa zagotavljal kakovost postopka, zlasti glede trajanja azilnih postopkov. Tudi Varuh je v svojih letnih poročil že večkrat poudaril, da obseg dela ali preobremenjenost oblastnih organov (sodišč, inšpektoratov,...) in kadrovska podhranjenost niso in ne morejo biti opravičljiv razlog za dolgotrajnost posameznega postopka oz. odločanja.[201]

Opozoriti pa je treba tudi še na eno pomembno dejstvo, ki nakazuje na obstoj sistemskega problema pri reševanju prošenj za mednarodno zaščito, ki pa vendarle ni povezan z večjim številom vloženih prošenj v zadnjih dveh letih - namreč, **že vse od leta 2010 Varuh v svojih letnih poročilih poroča o dolgotrajnem odločanju v postopkih za priznanje mednarodne zaščite**. V letu 2010 je bila obravnavana pobuda glede dolgotrajnosti postopka za pridobitev mednarodne zaščite, kjer je pobudnik prejel odgovor pristojnega organa šele po Varuhovem dvakratnem posredovanju.[202] Tudi v letu 2011 je Varuh prejel nekaj pobud zaradi dolgotrajnosti postopka mednarodne zaščite in ugotovil, da MNZ ne ravna v skladu z določilom 31. člena (o pisnem obvestilu v primeru zamude pri odločanju) takrat veljavnega ZMZ. Varuh je v tozadevnem letnem poročilu tudi izrecno zapisal, da je na to opozoril že prejšnje leto, vendar se stanje ni spremenilo.[203] V Letnem poročilu za leto 2012 je ponovno zapisano, da Varuh ne more poročati o napredku na tem področju in je zato na MNZ naslovil mnenje o nesprejemljivosti (pre)dolgih azilnih postopkov. MNZ je že takrat zatrjevalo, da postopki vsaj na prvi stopnji nikakor ne trajajo tako dolgo in da je treba upoštevati, da gre za zahtevne upravne postopke. Zagotovilo je, da si bodo tudi v prihodnje prizadevali čim hitreje odločati o prošnjah za mednarodno zaščito, med drugim z vzpostavitvijo podpornih mehanizmov v okviru Evropskega urada za podporo azilu.[204] Tudi glede leta 2013 je Varuh opozarjal na nespremenjeno stanje glede dolgotrajnosti postopkov odločanja o mednarodni zaščiti, in prav tako glede leta 2014.[205] V sledečem letu je Varuh zaradi dolgotrajnega iskanja tolmača v postopku za priznanje mednarodne zaščite ugotovil kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena URS, ki od pristojnih organov med drugim zahteva tudi sprejemanje odločitev v razumnem roku[206]. V tem primeru je Varuh pričakoval od MNZ tudi pojasnilo metodologije, ki jo uporablja za izračun dolžine trajanja

199 Statistični podatki o tujcih v Sloveniji. Dostopno tudi na: http://www.mnz.gov.si/si/mnz_za_vas/tujci_v_sloveniji/statistika/

200 Dostopno tudi na: https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-slovenia-from-20-to-23-march-2017-by-nils-muizn/1680730405

201 Npr. v Letnem poročilu za leto 2015, str. 131, 215-216 (dostopno tudi na: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP2015_VARUH.pdf).

202 Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2010, str. 156 (dostopno tudi na: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP10.pdf).

203 Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2011, str. 180 (dostopno tudi na: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Letno_porocilo_Varuha_za_leto_2011.pdf).

204 Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2012, str. 166, 175-176 (dostopno tudi na :http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Letno_porocilo_Varuha_2012.pdf).

205 Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2013, str. 184 (dostopno tudi na: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Devetnajsto_redno_letno_porocilo_Varuha_CP_RS_za_leto_2013.pdf) in Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2014, str.200-201 (dostopno tudi na: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2014_-_SLO_-_dvostr_-_web.pdf).

206 Ibidem str. 200, 201

postopkov za priznanje mednarodne zaščite, vendar odgovora ni prejel. Dodatno pa je Varuh v tem konkretnem primeru zaprosil tudi za obvestilo o morebitnih ukrepih v izogib nadaljnjim sistemskim nepravilnostim, ki so bile prepoznane – glede česar je nato odziv MNZ bil, da gre za izjemen in individualen primer in zanikalo obstoj sistemskih nepravilnosti.

Varuh se torej ne more strinjati z argumentom povečanja števila vloženih prošenj kot dopustnim zakonskim razlogom za odločanje izven predpisanega šest mesečnega roka in z neobstojem sistemskih nepravilnosti. Te so bile, kot je razvidno iz predhodnega odstavka, zaznane že v preteklih letih in na njihov obstoj ne kažejo zgolj v tem poročilu obravnavani primeri, pač pa tudi primeri iz preteklih let.

Šestmesečni rok, določen v 47. členu ZMZ-1, predstavlja dopustno časovno mejo, znotraj katere je treba odločiti o prošnji za mednarodno zaščito - in ne pomeni, da do odločitve ne sme priti prej. Kljub nakazani (v ZMZ-1 ni predvidenih nobenih sankcij v primeru prekoračitve roka) instrukcijski naravi tega roka, in s tem neobstoju procesnopravnih posledic v primeru prekoračitve roka, takšna zamuda predstavlja kršitev zakona[207], prispeva k daljšemu postopku mednarodne zaščite in krši načelo dobrega upravljanja. Pomeni lahko tudi kršitev določenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, npr. pravice do enakega varstva pravic po 22. členu URS, ki zahteva, da se v bistveno enakih primerih odloča enako in da je treba odločitev sprejeti **v razumnem roku**. Varuh se v Letnem poročilu za leto 2014 tudi sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. Up-10/03-16 z dne 10. 7. 2003, v kateri je zavzelo stališče, da je razlog za posebno določitev rokov *»v tem, da se zagotovi učinkovito uresničevanje pravic in obveznosti, o katerih odloča uprava. Zato odločanje v instrukcijskih rokih, ki so določeni z zakonom, ne pomeni le zakonitega dela upravnega organa, temveč hkrati spoštovanje pravice do enakega varstva pravic (22. člen URS). Slednja ustavna pravica pa je, ko gre za postopke, v katerih se pred državnimi organi odloča o pravicah ali obveznostih, poseben izraz pravice do enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena URS).«*[208] *Varuh se je že v Letnem poročilu za leto 2012 postavil na stališče, da je šest-mesečni rok za sprejem odločitve o prošnji instrukcijske narave ter da je odločanje izven tega roka mogoče razumeti zgolj kot možnost v zelo izjemnih primerih.*[209]

Dolgotrajnost postopkov mednarodne zaščite lahko privede tudi do kršitve prepovedi mučenja po 18. členu URS v povezavi s kršitvijo človekovega dostojanstva po 21. členu. Ustavno sodišče Republike Slovenije je večkrat zapisalo: »človekovo dostojanstvo je temeljna vrednota, ki prežema ves pravni red in ima zato tudi objektivni pomen pri delovanju oblasti tako v konkretnih postopkih kot tudi pri sprejemanju predpisov«.[210] Prosilci za mednarodno zaščito se soočajo s psihičnimi stiskami zaradi svojega negotovega položaja, ki jih dolgotrajnost postopka še okrepi ali ustvari. Tudi v letnem poročilu Varuha iz leta 2012 je izpostavljeno, da predolgo odločanje, še posebej o tistih prosilcih z utemeljenimi prošnjami za status begunca, povzroča hudo duševno stisko in vpliva na njihovo duševno ter telesno zdravstveno stanje.[211]

MNZ je obstoj sistemskih nepravilnosti zanikalo. Navedli so, da je bilo v letu 2016 v Republiki Sloveniji vloženih 1308 prošenj za mednarodno zaščito, rešenih pa 1136 prošenj. Na podlagi navedenega je MNZ ugotovilo, da je bila analiza, na kateri temelji poročilo Varuha, pripravljena na podlagi 1,75% prošenj za mednarodno zaščito, ki so bile v leti 2016 vložene v Republiki Sloveniji. Glede na navedeno je MNZ menja, da na podlagi takšnega vzorca nikakor ni mogoče zaključiti, da je trajanje postopkov za priznanje mednarodne zaščite v Republiki Sloveniji sistemska nepravilnost. Povprečen čas trajanja postopkov za priznanje mednarodne zaščite v letu 2016 (torej v letu, ko so bile vložene in rešene prošnje, na katerih temelji Varuhovo poročilo), je

207 O instrukcijskih rokih in pomenu prekoračitev le-teh je Varuh že večkrat pisal v letnih poročilih, npr. v Letnem poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2015, str. 127/128 in str. 133.

208 Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2014, str. 98.

209 Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2012, str. 175 (dostopno tudi na: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Letno_porocilo_Varuha_2012.pdf).

210 U-I-109/10, 3. oktober 2011, 8. točka. Dostopno na: http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US29564

211 Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2012, str. 166, 175-176 (dostopno tudi na: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Letno_porocilo_Varuha_2012.pdf).

bil 74 dni, od tega 123 dni za postopke, v katerih je bilo prosilcem ugodeno, 172 dni za postopke, v katerih so bile prošnje zavrnjene, 75 dni za postopke, v katerih so bile prošnje završene in 49 dni za ustavljene postopke. V letu 2015, je povprečen postopek priznanja mednarodne zaščite trajal 148 dni, od tega 224 dni za postopke, v katerih je bilo prošnjam ugodeno, 266 dni za postopke, v katerih je bila prošnja zavrnjena, 60 dni za postopke, v katerih je bila prošnja završena in 87 dni za ustavljene postopke. To pomeni, da je bil čas trajanja postopka za priznanje mednarodne zaščite v letu 2016 (kljub temu, da je bilo število prošenj v primerjavi z letom 2015 večje za 472%) bistveno krajši tako pri povprečnem času trajanja postopka kot tudi glede na posamezne vrste postopke, razen za postopke po Uredbi 2013/604/EU. V letu 2017, ko je bilo vloženih 1476 prošenj za mednarodno zaščito (kar je za 13% več kot leta 2016) je povprečni čas trajanja postopka znašal 70 dni, od tega 128 dni za postopke, v katerih je bilo prošnjam ugodeno, 311 dni za postopke, v katerih je bila prošnja zavrnjena, 51 dni za postopke, v katerih je bila prošnja završena in 45 dni za ustavljene postopke. V statistiki za leto 2017 odstopa čas trajanja postopkov, v katerih je bila prošnja zavrnjena zato, ker je MNZ v letu 2017 prednostno reševalo prošnje prosilcev, ki so bili v Republiko Slovenijo sprejeti na podlagi relokacije. Glede na navedeno MNZ meni, da ni mogoče zaključiti, da postopki za priznanje mednarodne zaščite trajajo predolgo, pri čemer pa vedno obstajajo in bodo obstajali primeri, ko postopki bodisi zaradi razlogov na strani prosilca ali drugih objektivnih razlogov trajajo dlje. Iz tega razloga se MNZ tudi ne moglo strinjati z Varuhovo trditvijo, da se je tveganje obstoja sistemskih nepravilnosti zaradi trajanja postopkov za priznanje mednarodne zaščite nakazovalo že v preteklih letih, saj ta zaključek temelji na izjemnih in posameznih primerih, ki jih je Varuh obravnaval.

MNZ je nadalje navedlo, da se tudi ne more strinjati, da povečano število prošenj za mednarodno zaščito ne more pomeniti uporabo izjeme iz tretjega odstavka 47. člena ZMZ-1. Ob tem so navedli, da se je število prošenj v letu 2016 v primerjavi z letom 2015 povečalo za 472%. Gre torej za izjemno povečanje števila prošenj, ki je bilo hkrati nenadno. Zato MNZ nasprotno od Varuha meni, da je ravno navedeno dejstvo, torej, da je bilo povečanje števila prošenj tudi nenadno, pomemben dejavnik pri presoji morebitnega obstoja sistemskih nepravilnosti glede trajanja postopkov. Vsi postopki, ki jih je Varuh zajel v analizi, razen enega, pa so bili odločeni v okviru roka iz tretjega odstavka 47. člena ZMZ-1. (5.2-64/2016)

2.7.3 Mladoletniki brez spremstva

Po zadnjih podatkih, ki smo jih pridobili od Urada Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov, se mladoletnike brez spremstva sedaj namešča v Azilni dom (7 mladoletnikov brez spremstva, ki imajo status prosilca za mednarodno zaščito), v Dijaški domu Postojna (13 mladoletnikov brez spremstva, od tega 9 s statusom prosilca za mednarodno zaščito, 4 pa s statusom mednarodne zaščite), v Dijaški dom Vič (2 mladoletnika brez spremstva s statusom mednarodne zaščite), v Dijaški dom Nova Gorica (1 mladoletnik brez spremstva s statusom mednarodne zaščite) in v Dijaški dom Maribor (1 mladoletnik brez spremstva s statusom mednarodne zaščite), ena oseba, ki ima status prosilca za mednarodno zaščito, pa živi pri rejniški družini. Na vprašanje, ali so na območju države še kakšne druge nastanitvene lokacije, pa bi se tja po potrebi (ponovno ali prvič) nastanilo tudi osebe, mlajše od 18 let in ki so obenem brez spremstva, odgovora nismo dobili. Zanimivo je, da nikjer ni omenjen Center za tujce – v tej zvezi gl. str. 115 in nasl. Letnega poročila za leto 2015.

Prišlo je do premikov glede ugotavljanja starosti

Lani smo poročali[212], da smo ugotovili skrb vzbujajoče okoliščine v zvezi z ugotavljanjem starosti - v petih letih in ob vseh postopkih za mednarodno zaščito,

212 Str. 269-270.

v katerih so bili v tem obdobju kot prosilci mladoletniki brez spremstva, so bila izdelana vsega skupaj tri izvedeniška mnenja glede njihove starosti. Sicer pa je bilo v Odzivnem poročilu Vlade Republike Slovenije na triindvajseto redno letno poročilo VČP za leto 2017 na strani 146 med drugim navedeno, da se Ministrstvo za notranje zadeve *»trenutno glede možnosti izdelave izvedeniških mnenj dogovarja z Inštitutom za sodno medicino pri Medicinski fakulteti, Univerza v Ljubljani«*.

Tokrat lahko zapišemo, da nam je MNZ na naše poizvedovanje sporočilo[213], da so *»se z Inštitutom za sodno medicino v Ljubljani dogovorili za izdelavo izvedeniških mnenj glede dejanske starosti prosilcev za mednarodno zaščito, pri katerih bo prisoten očiten dvom v njihovo starost. Za izdelavo izvedeniškega mnenja strokovnjaki na inštitutu potrebujejo slike obeh ključnic, obeh zapestij in zobni rentgen. Zaradi želje po čim manjši izpostavitvi rentgenskemu· sevanju, bomo slike ključnic in zapestij pridobili s pomočjo magnetne resonance. Za zobni rentgen alternativa brez sevanja ne obstaja, bo pa opravljen na sodobnem aparatu, ki ima minimalno količino sevanja. Pred slikanjem bodo na inštitutu s prosilci opravili krajši razgovor in rutinski zdravniški pregled. O napotitvi na postopek ugotavljanja starosti bosta prosilec in njegov zakoniti zastopnik obveščena s sklepom. V vseh stopnjah postopka ugotavljanja starosti bo imel prosilec spremstvo svojega zakonitega zastopnika in zagotovljenega tolmača. Na postopek za ugotavljanje starosti bodo napoteni le tisti prosilci, pri katerih bo obstajal očiten dvom v njihovo starost.«*

Glede na uvodoma izpostavljeno statistiko se zastavlja vprašanje, kolikokrat bo dvom v starost dejansko prepoznan za očitnega. (5.2-18/2016)

Pa je do premikov res prišlo tudi glede informiranja?

Doslej nismo prejeli prepričljivih pojasnil ministrstva o tem, kako se način pojasnjevanja pravic in dolžnosti prosilcev dejansko prilagaja starosti in stopnji duševnega razvoja mladoletnikov brez spremstva[214]. V tej zvezi je bilo tudi v Odzivnem poročilu Vlade Republike Slovenije na triindvajseto redno letno poročilo VČP za leto 2017 na str. 146 s strani Ministrstva za notranje zadeve navedeno le, da *»je začelo s postopkom priprave prilagojenega načina informiranja mladoletnikov, ki bo prilagojen stopnji duševnega razvoja«*.

Na naše tokratno poizvedovanje o tem kako je morebiti zdaj že bil stopnji duševnega razvoja prilagojen način informiranja mladoletnikov, se je Ministrstvo za notranje zadeve odzvalo[215] s pojasnilom, da je *»trenutno v fazi izvedbe javnega naročila za zagotovitev novih brošur in video materiala za različne kategorije prosilcev. Zaradi spremembe zakonodaje, reorganizacije, potrebe po novih jezikovnih različicah in želje po posodobitvi podajanja informacij bo brošura prenovljena, prosilcem pa bo dana možnost pridobitve informacij preko video materiala.«* Kot so še pojasnili, bosta tako brošura, kot tudi video material vsebovala informacije o poteku postopka pridobitve mednarodne zaščite, postopku določitve odgovorne države članice, pravicah in dolžnostih, možnostih pravnih sredstev in ostale podatke, ki so pomembni za postopek pridobitve mednarodne zaščite in za ustrezno informiranost udeležencev v tem postopku. Brošura naj bi imela zadnjih nekaj strani prilagojenih mladoletnikom brez spremstva, *»saj bo vsebovala podatke, ki so pomembni le za to kategorijo prosilcev za mednarodno zaščito, kot npr. vloga zakonitih zastopnikov, možnosti ocene starosti, ipd. Video material bo razdeljen na dva ločena dela, od katerih bo eden namenjen informiranju nepismenih ali slabo pismenih oseb, drugi pa informiranju mladoletnikov, predvsem mladoletnikov brez spremstva.«* (5.2-18/2016)

Posebej tule še izpostavljamo, da tujcem oziroma prosilcem za mednarodno zaščito, ki jim je bila omejena osebna svoboda, na drugem mestu namenjamo posebno podpoglavje (gl. str. 203 in nasl.).

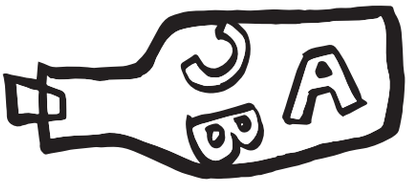
213 Dopis št. 2142-616/2017/5 (1312-12) z dne 9. 1. 2019.

214 Gl. str. 268-269 Letnega poročila za leto 2017.

215 Dopis št. 2142-616/2017/5 (1312-12) z dne 9. 1. 2019.

2.7.4 Pregled aktivnosti

1.	**3. in 4. 5. 2018**	Svetovalka Varuha Živa Cotič Zidar se je udeležila konference **Od besed k dejanjem**: zagotavljanje človekovih pravic migrantov v okviru implementacije Globalnega dogovora o migracijah po letu 2018, ki je potekala na nemškem zunanjem ministrstvu v Berlinu. Na konferenci so govorili o Globalnem dogovoru o migracijah in vprašanjih, povezanih z njegovo implementacijo, ter o implementacijah pravic delavcev migrantov v posameznih državah. Udeleženci konference so razpravljali tudi o vlogi nacionalnih institucij za človekove pravice pri zagotavljanju pravic migrantov, v okviru česar je svetovalka Varuha Živa Cotič Zidar predstavila delovanje Varuha na področju varstva pravic delavcev migrantov in raziskovalno dejavnost Varuha na področju tujcev in mednarodne zaščite.
2.	**5. 6. 2018**	Varuhinja se je kot ambasadorka Life Learning Akademije na Ljubljanskem gradu udeležila Akademskega ekonomskega kongresa (Academic Economic Congres), ki ga že peto leto pripravlja omenjena akademija. Spremljali so jo tudi direktorica strokovne službe Varuha Martina Ocepek, prejemniki nagrad Mentor in Referenca, svetovalka Varuha Mojca Valjavec ter študenti Pravne fakultete Manja Hubman, Matej Cerovšek, Urban Kropivšek, Lina Atelj in Lučka Brunec, ki so nagrado prejeli za ekipno izvedbo naloge Osebe z dolgotrajnim toleriranim nezakonitim bivanjem v RS.
3.	**17. 8. 2018**	Namestnika varuhinje Ivan Šelih in Miha Horvat sta se v prostorih Varuha udeležila pogovora s predstavnikoma ambasade ZDA Jamesom Peranteauom in Gregorjem Domadenikom. Tema pogovora je bila predstavitev dela Varuha in domnevno nezakonito vračanje migrantov.
4.	**5. 10. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalci Varuha Mojca Valjavec, mag. Uroš Kovačič in Robert Gačnik so se sestali s predstavniki regionalnega predstavništva Visokega komisariata Združenih narodov za begunce (UNHCR) za srednjo Evropo. Glavna tema pogovora so bili postopki s tujci na mejah ter izdano vmesno (s)poročilo Varuha o aktivnostih in ugotovitvah Varuha o očitkih policistom, da zavračajo možnosti dajanja prošenj za mednarodno zaščito, ter druge ugotovitve Varuha o dostopu do azilnih postopkov v Sloveniji.
5.	**12. 11. 2018**	Varuhinja je v Koloseju v Ljubljani sodelovala na okrogli mizi Migrant, begunec, dejstva in doživljanje, ki jo je pripravila Slovenska univerza za tretje življenjsko obdobje.



2.8 OMEJITVE OSEBNE SVOBODE

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
8. Omejitev osebne svobode	**157**	**159**	**101,3**	**135**	**26**	**19,3**
8.1 Priporniki	20	26	130,0	20	4	20,0
8.2 Zaporniki	91	65	71,4	59	5	8,5
8.3 Psihiatrični bolniki	15	18	120,0	15	1	6,7
8.4 Osebe v socialno varstvenih zavodih	19	26	136,8	23	9	39,1
8.5 Mladoletniki v mladinskih, vzgojnih in drugih domovih,	2	4	200,0	4	2	50,0
8.6 Ilegalni tujci in prosilci za azil	4	12	300,0	7	3	42,9
8.7 Osebe v forenzični enoti psihiatrije	5	5	100,0	4	1	25,0
8.8 Drugo	1	3	300,0	3	1	33,3

2.8.1 Splošne ugotovitve

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 in tujci v centru za tujce ali azilnem domu. Najprej navajamo obravnavo pobud zaprtih oseb (pripornikov in obsojencev na prestajanju kazni zapora), preostale pobude s tega področja pa navajamo v nadaljevanju po posameznih vsebinskih podpodročjih.

Splošne ugotovitve – pobude pripornikov in obsojencev

Leta 2018 smo obravnavali 26 pobud pripornikov (leta 2017: 20 zadev) in nekaj manj pobud obsojencev na prestajanju kazni zapora kot leto prej (65, 2017: 91).

Tudi na tem področju so strokovni sodelavci kar nekaj vprašanj s pobudniki rešili že v telefonskih pogovorih, zato ni bilo potrebe za obravnavo zadeve v nadaljnjem, bolj formalnem postopku. Poleg obravnave pobud na tem področju smo zavode za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) obiskovali tudi zaradi izvajanja nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma (DPM), o čemer poročamo v posebnem poročilu.

Leta 2018 smo obravnavali 26 pobud pripornikov (leta 2017: 20 zadev) in nekaj manj pobud obsojencev na prestajanju kazni zapora kot leto prej (65, 2017: 91).

Kot vsa leta doslej smo z delovanjem na tem področju ugotavljali, ali se spoštujejo pravila in standardi, na podlagi katerih se je država tako z Ustavo RS kot mednarodnimi konvencijami zavezala, da bo ob odvzemu prostosti spoštovala človekove pravice, zlasti človekovo osebnost in njegovo dostojanstvo. **Med 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 in obsojencev smo še naprej preverjali (v nekaterih primerih tudi z obiski) pri pristojnih organih (npr. sodiščih), zlasti pri Upravi RS za izvrševanje kazenskih sankcij (UIKS), v ZPKZ ali na Ministrstvu za pravosodje (MP). Posamezne teme s tega področja (npr. strategijo preprečevanja samomorov zaprtih oseb) smo obravnavali tudi na srečanjih s predstavniki MP in UIKS.

Če smo v zadevi začeli postopek (npr. glede zatrjevane večje nepravilnosti ali očitne arbitrarnosti), smo zaprte osebe seznanjali s prejetimi odgovori na poizvedbe pri pristojnih organih ter s svojimi ugotovitvami in morebitnimi drugimi ukrepi, na primer priporočili pristojnim organom. Da bi lahko ugotovili podlago za Varuhovo nadaljnje ukrepanje, smo pobudnike po potrebi pozvali še, naj sporočijo, ali so prejeta pojasnila ustrezna ali pa morda netočna in pomanjkljiva. Kadar pobudnikovega odziva nismo prejeli, obravnave zadeve nismo mogli nadaljevati. **Ob upoštevanju navedenega in glede na to, da smo praviloma posredovali šele, če organi, ki so bili pristojni za zadevo, niso zavzeli stališča ali o zadevi niso odločili, je temu ustrezen tudi delež končanih zadev po utemeljenosti na področju obravnave pobud zaprtih oseb.**

Spodbuden je podatek o nadaljevanju trenda zmanjšanja števila zaprtih oseb, vendar so nekateri zavodi še vedno prezasedeni.

Spodbuden je podatek o nadaljevanju trenda zmanjšanja števila zaprtih oseb, vendar so nekateri zavodi še vedno prezasedeni, čeprav je zaprtih oseb v primerjavi z drugimi državami še naprej malo. **Med prezasedenimi je še naprej ZPKZ Ljubljana, zato to in nefunkcionalnost stavbe, v kateri je zapor v Ljubljani, gotovo terjata gradnjo novih namestitvenih objektov v Ljubljan**i, čeprav (kot to stalno poudarjamo) problema prezasedenosti ni mogoče reševati le z gradnjo novih zaporov.

Tudi pritožbe obsojenk in pripornic iz ZPKZ Ig o slabih razmerah (kot so neprimerni prostori za obiske njihovih otrok in nemožnost nočitve njihovih partnerjev in otrok) potrjujejo pravilnost odločitve, da je potrebna večja prenova tudi tega zavoda.

UIKS je natisnila letak 10 vprašanj otrok staršev, ki so v zaporu.

Odsotnost staršev zaradi prestajanja kazni zapora vpliva tudi na njihove otroke, zlasti če so ti še mladoletni. Varuh je v preteklosti že opozoril na pomen ohranjanja stikov otrok z njihovimi zaprtimi starši. Glede tega je UIKS že vedla nekatere aktivnosti za boljšo ureditev na tem področju. Med temi je mogoče na primer izpostaviti odločitev UIKS, da je natisnila letak 10 vprašanj otrok staršev, ki so v zaporu. Obravnavana so vprašanja, ki jih otroci staršev, ki so v zaporu, najpogosteje sprašujejo, skupaj s predlogi, kako nanje odgovoriti. Gre za koristen pripomoček, ki bo gotovo marsikomu v pomoč pri razumevanju te problematike. Sicer pa o stikih otrok z zaprtimi starši poročamo tudi v poglavju o otrokovih pravicah.

Slabe bivalne razmere za zaprte osebe so tudi v odprtem oddelku ZPKZ Ljubljana in še v nekaterih drugih zavodih.

Slabe bivalne razmere za zaprte osebe so tudi v odprtem oddelku ZPKZ Ljubljana in še v nekaterih drugih zavodih, zato te razmere zahtevajo sprejetje potrebnih ukrepov za zagotovitev spoštovanja človekovih pravic zaprtih oseb, zlasti njihove osebnosti in dostojanstva. Obsojenci so namreč obsojeni le na odvzem svobode, ne pa tudi na odvzem človeškega dostojanstva.

Ugotavljamo tudi, da v ZPKZ še naprej ostaja šibka točka organiziranje dejavnosti in zagotavljanje dela vsem zaprtim osebam, ki so sposobne za delo in želijo delati. Zato znova poudarjamo, da mora biti čas prestajanja kazni zapora za obsojenca priprava na njegovo vrnitev in vnovično vključitev v družbo. Ob tem opozarjamo na potrebo po spoštovanju priporočila CPT. Ta je namreč tudi ob obisku v Sloveniji leta 2017 priporočil, naj si slovenski organi še naprej prizadevajo zagotoviti zadovoljiv

program dejavnosti za vse zapornike, tako pripornike kot obsojence. Cilj pri tem naj bo, da vsi zaporniki in priporniki razumen del dneva (tj. osem ur ali več) preživijo zunaj svojih sob, ko se ukvarjajo z raznimi koristnimi dejavnostmi: z delom, ki je po možnosti poklicno koristno, izobraževanjem, športom, rekreacijo ali se družijo.

Ugotavljamo tudi, da v ZPKZ še naprej ostaja šibka točka organiziranje dejavnosti in zagotavljanje dela vsem zaprtim osebam, ki so sposobne za delo in želijo delati.

Pričakovati je mogoče, da bo tudi **delovanje probacijske službe** pripomoglo k pogostejši rabi alternativnih sankcij in s tem k zmanjšanju števila zaprtih oseb, zato Varuh začetek delovanja te službe pozdravlja (slovesnost ob odprtju Uprave za probacijo je potekala 3. 4. 2018 v prostorih probacijske enote v Celju). Probacija je izvajanje pogojne obsodbe z varstvenim nadzorstvom, dela v splošno korist kot načina izvršitve kazni zapora ali denarne kazni, hišnega zapora na podlagi sodne odločbe po kazenskem zakoniku, pogojnega odpusta z varstvenim nadzorstvom na podlagi odločbe komisije za pogojni odpust po kazenskem zakoniku, dela v splošno korist v postopku poravnavanja ali pri odloženem pregonu in naloge odprave ali poravnave škode pri odloženem pregonu na podlagi sklepa ali sporazuma državnega tožilca po zakonu, ki ureja kazenski postopek (prvi odstavek 2. člena Zakona o probaciji). **Probacijo, ki se izvaja v skupnosti in vključuje omejitve svobode z naloženimi pogoji in obveznostmi, izvaja Uprava RS za probacijo, ki je organ v sestavi Ministrstva za pravosodje, sestavljajo pa jo centralna enota v Ljubljani in probacijske enote po Sloveniji, med drugim tudi v Celju.** Za osebe, ki so v probacijo vključene po kazenskem zakoniku, je probacija usmerjena v pomoč, varstvo ali nadzor oseb, da se zmanjša možnost ponovitve kaznivega dejanja in za uspešno vključetev v družbo. Uprava RS za probacijo s strokovno obravnavo tem osebam pomaga pri opredelitvi vzrokov, ki so vplivali na storitev kaznivega dejanja, pri njihovem odpravljanju, pri reševanju osebnih stisk in težav, pri urejanju življenjskih razmer in vzpostavljanju družbeno sprejemljivih oblik vedenja. Strokovna obravnava lahko vključuje tudi spremljanje vedenja oseb v različnih življenjskih okoljih, da se prepoznajo in odpravijo oblike vedenja, ki ovirajo uspešno vključitev v družbo.

Varuh pozdravlja začetek delovanja probacijske službe.

Leta 2018 je bil znova spremenjen in dopolnjen ZIKS-1, in sicer z ZIKS-1G. V postopku priprave novele smo sodelovali s svojimi pripombami. Nekatere od njih je pripravljavec tudi upošteval oziroma se do (vsaj večine od njih) tudi opredelil, kar ni vedno praksa. Posebej velja pozdraviti, da so bili že pri pripravi novele upoštevani in izvedeni nekatera priporočila in predlogi Varuha, ki smo v preteklosti podali na področju izvajanja kazenskih sankcij.

Leta 2018 je bila sprejeta novela ZIKS-1G, ki upošteva tudi nekatera Varuhova priporočila in predloge.

Omenimo lahko boljšo ureditev t. i. zapora ob koncu tedna, nadzor hišnega zapora, tega izvaja probacijska enota, ne policija, pridobitev izpiska iz kazenske evidence ob nastopu kazni, obveščanje oškodovanca o izhodih, odpustu ali pobegu obsojenca, zlasti pa boljšo ureditev namestitev v posebni strožji režim, vključno z vlogo zdravnikov pri tem – pri čemer se upoštevajo tudi stališča CPT. Pozdravili smo tudi prijaznejšo ureditev možnosti telefonskih stikov obsojencev z osebami zunaj zavoda. Menimo namreč, da je ohranjanje stikov z osebami, ki so obsojencu blizu, koristno, saj lahko pripomore k boljši pripravi na vrnitev v družbo po prestani kazni in preprečuje socialno izključitev. Pozdravili smo tudi uvedbo prostovoljstva.

S svojimi pripombami smo sodelovali tudi pri pripravi **novega pravilnika o izvrševanju nalog in pooblastil pravosodnih policistov**. Ta podrobneje ureja izvajanje nalog in pooblastil pravosodnih policistov, določenih v ZIKS-1, program usposabljanja in program strokovnega izpita za pravosodne policiste in kandidate za pravosodne policiste v UIKS, zahtevano vsebino usposabljanja za pravosodne policiste, ki so status pooblaščene uradne osebe pridobili zunaj uprave, in obrazec posebne izkaznice pravosodnih policistov.

Omenimo lahko, da smo **tudi leta 2018 (maja in novembra) sodelovali pri izvajanju programa usposabljanja za novo sprejete pravosodne policiste** tako, da je namestnik varuhinje Ivan Šelih v Gotenici pravosodnim policistom predstavil delo Varuha, svetovalec Varuha Robert Gačnik, spec., pa delo DPM.

Tudi leta 2018 smo sodelovali pri izvajanju programa usposabljanja za novo sprejete pravosodne policiste.

MP je pripravilo **novo Navodilo o razporejanju in pošiljanju obsojencev na prestajanje kazni zapora v zavode za prestajanje kazni zapora**. To navodilo

določa način, kako okrožno sodišče, pristojno za izvršitev kazni zapora oziroma mladoletniškega zapora v skladu z zakonom, ki ureja sodišča in ZIKS-1, sodišče, pristojno za odreditev nadomestnega zapora v skladu z zakonom, ki ureja prekrške, ter sodišče, pristojno za odreditev zapora v skladu z zakonom, ki ureja izvršbo in zavarovanje, pošiljajo osebe na prestajanje zapora.

2.8.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil s področja pobud pripornikov in obsojencev

S **priporočilom št. 11 (2017)** je Varuh priporočal sprejetje vseh potrebnih ukrepov za dosledno spoštovanje pravil in standardov, na podlagi katerih se je država tako z Ustavo RS kot mednarodnimi konvencijami zavezala, da bo ob odvzemu prostosti spoštovala človekove pravice, zlasti človekovo osebnost in njegovo dostojanstvo. **Spodbudno je zagotovilo UIKS, da je to stalna naloga, zato tega priporočila ne ponavljamo, a pričakujemo, da bo še naprej vodilo za delo celotnega osebja v sistemu izvrševanja kazenskih sankcij.**

S priporočilom št. **12 (2017)** je Varuh priporočal, naj ZPKZ skupaj z UIKS upoštevajo dane pripombe in priporočila, ki jih je ob svojem obisku podal Evropski odbor za preprečevanje mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT), ter odpravijo vse ugotovljene pomanjkljivosti. UIKS pojasnjuje, da je CPT po svojem obisku leta 2017 pripravil 30 priporočil oziroma pobud, ki se nanašajo na naloge in pristojnosti UIKS. Kot izhaja iz Odzivnega poročila Vlade RS, je UIKS kot smiselne sprejela vse pobude in priporočila CPT. **Nekatere od pobud CPT so bile že vključene v delo zavodov za prestajanje kazni zapora** (na primer priporočilo št. 57 glede možnosti prijave k zdravniku z uporabo zaprte kuverte), **za uresničevanje nekaterih od priporočil so potrebna kontinuirana prizadevanja UIKS** (na primer priporočilo št. 48 o širitvi naborov aktivnosti za osebe v posebno strožjih režimih), **za doseganje nekaterih pa si bo UIKS v prihodnosti še naprej prizadevala po svojih zmožnostih in delovnih pogojih** (na primer priporočilo št. 40 glede zagotavljanja minimalnega standarda površine bivalnega prostora za zaprto osebo).

UIKS sledi priporočilom CPT in jih uresničuje.

S priporočilom št. **13 (2017)** je Varuh pozval k čimprejšnji uresničitvi priporočil iz posebnega tematskega poročila glede izboljšanja razmer za nameščanje in obravnavo ranljivih zaprtih oseb (starostniki, bolni, invalidi in drugi). V posebnem tematskem poročilu je Varuh navedel štiri priporočila v zvezi z izvrševanjem kazni zapora za osebe s posebnimi potrebami in njihovim (zdravstvenim in rehabilitacijskim) varstvom. **UIKS se je s tem poročilom seznanila, se nanj odzvala in se do konkretnih priporočil tudi že opredelila.** Pojasnila je, da za izvajanje morebitne posebne strategije za obravnavo oseb s posebnimi potrebami kljub dosedanjim prizadevanjem nima potrebnega kadra, na katerega naj bi se strategija nanašala. Poleg tega je zaradi majhnosti slovenskega zaporskega sistema populacija oseb s posebnimi potrebami, ki prestajajo kazen zapora, majhna in posledično izjemno raznovrstna. Razen splošnih (že znanih in zasledovanih) načel, kot je omogočanje uresničevanja pravice do zdravstvenega varstva in drugih ustavnih pravic, s strategijo ne bi bilo mogoče določiti podrobnejših navodil, ki bi bila zavodom za izvrševanje kazni zapora v pomoč pri njihovem delu in obravnavi oseb s posebnimi potrebami.

UIKS se ne strinja niti s priporočilom Varuha, naj se enotno uredijo načini in pogoji za omogočanje pomoči osebam, ki potrebujejo negovalno in oskrbno pomoč. Možnosti zaprtih oseb za koriščenje storitev nege in pomoči so namreč po ugotovitvah UIKS v konkretnih primerih zelo različne. Nekatere zaprte osebe namreč tovrstne storitve črpajo iz naslova upravičenosti do storitev s področja socialnega oziroma zdravstvenega varstva. Ukrepi, s katerimi zavodi za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) dopolnjujejo storitve, do katerih je posamezna zaprta oseba upravičena po splošnih predpisih, so v praksi izjemno različni, zato po mnenju UIKS sprejetje poenotene prakse ne bi prineslo dodatne koristi za obravnavo te populacije.

Preostali dve Varuhovi priporočili pa se nanašata na vzpostavitev prilagojenih prostorov ali oddelkov, da bodo ti primerni za bivanje oseb s posebnimi potrebami. S tem se UIKS v celoti strinja. Nekatere od ugotovljenih pomanjkljivosti v zvezi z opremljenostjo prostorov je UIKS že odpravila. Pomanjkljivosti, za katerih odpravo so potrebni večji finančni viri, pa bo glede na razpoložljiva sredstva odpravljala še v prihodnje. Varuh odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti pozdravlja, hkrati pa UIKS še naprej spodbuja, naj sprejeme vse potrebne ukrepe za izboljšanje razmer za nameščanje in obravnavo ranljivih zaprtih oseb, kot so starostniki, bolni, invalidi in drugi, da se bo zagotovilo njihovo dostojno prestajanje odvzema prostosti.

UIKS je že poskrbela za odpravo nekaterih ugotovljenih pomanjkljivosti razmer za nameščanje in obravnavo ranljivih zaprtih oseb.

S **priporočilom št. 14 (2017)** smo opozorili, da mora osebje ZPKZ zaradi zagotavljanja varnega prestajanja pripora in zapora ter spoštovanja človekove osebnosti in njegovega dostojanstva skrbeti, da se izredni dogodki dosledno evidentirajo, da se pristojne ustrezno obvešča o teh dogodkih ter da so zapisniki in drugi dokumenti ustrezno izpolnjeni ali zapisani. UIKS v odzivu na to priporočilo pojasnjuje, da skrb za dosledno evidentiranje dogodkov zavodom nalaga 104. člen Pravilnika o izvrševanju kazni zapora. **Ker je naloga Generalnega urada UIKS, da izvaja nadzor, spremlja in usmerja delo zavodov za prestajanje kazni zapora, je skrb za ukrepe, s katerimi se zagotavlja ustrezno evidentiranje izrednih dogodkov, ena od stalnih nalog UIKS.**

21.
Varuh priporoča, naj UIKS še naprej skrbi za izboljšanje razmer za nameščanje in obravnavo ranljivih zaprtih oseb, kot so starostniki, bolni, invalidi in drugi, da se bo zagotovilo njihovo dostojno prestajanje odvzema prostosti.

S **priporočilom št. 14 (2017)** je Varuh ob skrbi za ustrezno število zaposlenih oseb v ZPKZ priporočal sprejetje potrebnih ukrepov za boljšo organizacijo dela, s katerimi bi se zmanjšalo število spremstev zaprtih oseb. Pretežen del spremstev zaprtih oseb zajemajo spremstva na obravnave na sodiščih in v zdravstvene ustanove. UIKS na število obravnav na sodiščih in zdravstvene potrebe zaprtih, ki zahtevajo spremstvo zaprte osebe iz zavoda za prestajanje kazni zapora, ne more vplivati, zato je zmožnost, da bi sama močno spremenila število spremstev, omejena. **UIKS pa zagotavlja, da si prizadeva, da na število potrebnih spremstev vpliva s podeljevanjem namenskih izhodov obsojencem in obsojenkam, kadar glede na varnostne okoliščine njihovo spremljanje ni potrebno, kar zavodi za prestajanje kazni zapora že izvajajo.** Ugotavljamo tudi, da je MP (spodbujeno s predlogi UIKS) Vrhovnemu sodišču RS v letu 2018 poslalo nekatere predloge, ki bi pripomogli k zmanjšanju verjetnosti odpovedovanja spremstev in ki izhajajo iz domene sodišč, ter ga pozvalo, naj poda morebitne druge predloge in predlaga ukrepe, ki bi prispevali k reševanju problematike odpovedi spremstev obsojenih oseb in pripornikov na sodišče zaradi udeležbe ali sodelovanja pri posameznih procesnih dejanjih. Vrhovno sodišče je navedene predloge proučilo, se do njih opredelilo in k nekaterim tudi izrazilo načelno soglasje. UIKS je zato lahko izvedla oziroma izvaja številne dodatne ukrepe, ki pripomorejo k zmanjševanju odpovedi spremstev tako na sodišča kot v zdravstvene ustanove. MP je znova zagotovilo, da si bo tudi v prihodnje prizadevalo za zagotovitev spremstev v čim večjem obsegu.

UIKS je izvedla oziroma izvaja številne dodatne ukrepe, ki pripomorejo k zmanjševanju odpovedi spremstev tako na sodišča kot v zdravstvene ustanove.

Ob tem pripominjamo, da Varuh že dolga leta posebno pozornost namenja širši problematiki pravosodnih policistov in varstvu njihovih pravic. Zavedamo se namreč, da je stanje v zaporih odvisno tudi od organizacijske klime in da je pri tem ključna pravica vsakega zaposlenega do dostojanstva. Zato smo se o stanju o zaporih in nujno potrebnih spremembah s pristojnimi večkrat (tudi v letu 2018) pogovarjali in terjali rešitve. Čeprav Varuh ugotavlja, da je mogoče zaznati napredek pri zagotavljanju primernejše delovne opreme in oblačil, pritrjuje ugotovitvam sindikatov, da je kadrovski primanjkljaj še vedno zelo velik. To problematiko podrobneje obravnavamo v poglavju Delovnopravne zadeve.

2.8.3 Priporniki

Tako kot v preteklih letih so se tudi leta 2018 pobude pripornikov nanašale predvsem na odločitev o odreditvi pripora, kar je mogoče praviloma uveljavljati (le) v sodnem postopku z rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi. Poleg tega so se pobude nanašale tudi na izvajanje pripora, kot so na primer slabe bivanjske razmere in druge

Pobude pripornikov so se nanašale predvsem na odločitev o odreditvi pripora, poleg tega pa tudi na izvajanje pripora, kot so na primer slabe bivanjske razmere in druge okoliščine prestajanja pripora.

okoliščine prestajanja pripora. **Pripornike smo v teh primerih še naprej spodbujali, naj sami izkoristijo notranjo pritožbeno pot, ki jo omogoča 70. člen Pravilnika o izvrševanju pripora.** Tako se lahko pripornik, če meni, da delavci zavoda z njim ravnajo neustrezno, pritoži predsedniku pristojnega okrožnega sodišča oziroma generalnemu direktorju UIKS.

Ravnanje s priporniki nadzira predsednik okrožnega sodišča. **Predsednik sodišča ali sodnik, ki ga ta določi, mora vsaj enkrat na teden obiskati pripornike in jih, če meni, da je to potrebno, tudi brez navzočnosti pravosodnih policistov vprašati, kako se z njimi ravna.** Dolžan je ukreniti, kar je potrebno, da se odpravijo nepravilnosti, ki jih je opazil pri obisku zavoda. Določeni sodnik ne sme biti preiskovalni sodnik. Predsednik sodišča in preiskovalni sodnik smeta ob vsakem času obiskati pripornika, z njim govoriti in sprejemati pritožbe (213.d člen ZKP).

Ob obisku ZPKZ Maribor v vlogi DPM smo se pogovorili tudi s pripornikom, starim 88 let, ki nam je izpostavil svoje težave.

Ob obisku ZPKZ Maribor v vlogi DPM smo se pogovorili tudi s pripornikom, starim 88 let, ki nam je izpostavil težave, s katerimi se srečuje med prestajanjem pripora zaradi svoje starosti in zdravstvenih težav (ob drugih zdravstvenih težavah ima tudi težave z vidom in sluhom).

Zato smo predsednici Okrožnega sodišča v Mariboru predlagali, naj v vlogi nadzor nad ravnanjem s priporniki natančno preveri okoliščine izvajanja njegovega pripora, zlasti pa, kdo in v kolikšnem obsegu sploh zagotavlja potrebno pomoč pri zagotavljanju osnovnih življenjskih potreb pripornika. Predlagali smo še, naj skupaj z ZPKZ Maribor sprejme potrebne ukrepe, da bosta zagotovljena človeško ravnanje s pripornikom ter spoštovanje njegove osebnosti in dostojanstva. Predsednica je v odzivu sporočila, da so za poročilo zaprosili ZPKZ Maribor, ki je med drugim tudi sam potrdil, da bi pripornik potreboval stalno prisotnost osebja za zdravstveno nego. Predlagal je, naj se proučijo možnosti za alternativno izvajanje pripora. Kljub vsemu je pripornik še nekaj mesecev ostal v priporu v ZPKZ Maribor, do nastopa kazni zapora v ZPKZ Dob pri Mirni (kamor je bil pripeljan z reševalnim vozilom). Ta mu je poleg primerne nastanitve uredil tudi, da k njemu dvakrat tedensko prihaja zunanji negovalec (po potrebi tudi večkrat), ki mu pomaga pri osnovni osebni higieni, ter poskrbel za zagotavljanje njegovih osnovnih življenjskih potreb in pomoč pri zdravstvenih težavah. **Tudi ta primer kaže potrebo po čimprejšnji uresničitvi priporočil iz posebnega tematskega poročila glede izboljšanja razmer za nameščanje in obravnavo ranljivih zaprtih oseb (priporočilo št. 13 (2017)), zlasti pa na potrebo po vzpostavitvi prilagojenih prostorov ali oddelkov s potrebno oskrbo in nego, da bodo ti primerni za bivanje zaprtih oseb s posebnimi potrebami.**

Sodišče mora o pritožbi zoper sklep o odreditvi pripora odločiti v 48 urah (šesti odstavek 202. člena in prvi odstavek 207. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP)). **Varuh zato meni, da ni tehtnega razloga, da pritožba ali listine, ki so potrebne za sprejetje odločitve, med pristojnimi sodišči potujejo tri dni.**

Primer:

Počasna komunikacija med sodišči v nujni zadevi
Pobudnica, ki je bila v priporu v Zavodu za prestajanje kazni zapora Ig, je Varuha seznanila, da že več dni čaka na odločitev o pritožbi, ki jo je vložila zoper sklep o priporu. V odgovoru na našo poizvedbo je Okrajno sodišče v Novi Gorici navedlo, da je prejelo pritožbo njenega zagovornika v petek, 9. 2. 2018, po e-pošti in jo še istega dne po e-pošti posredovalo v odločanje Višjemu sodišču v Kopru. Kazenski spis je sodišče 9. 2. 2018 po pošti poslalo višjemu sodišču, to pa ga je prejelo v ponedeljek, 12. 2. 2018. Pritožbo pobudnice zoper omenjeni sklep je okrajno sodišče prejelo 12. 2. 2018 in jo takoj po telefaksu poslalo v odločanje višjemu sodišču, ki je o obeh pritožbah odločilo s sklepom z dne 12. 2. 2018.

V skladu z drugim odstavkom 200. člena ZKP je dolžnost vseh organov, ki sodelujejo v kazenskem postopku, in organov, ki jim dajejo pravno pomoč, da ravnajo posebno hitro, če je obdolženec v priporu. **Zato je mogoče pričakovati, da bo prvostopenjsko sodišče po prejemu pritožbe v priporni zadevi storilo vse, da bo pritožbeni organ**

čim prej imel dejansko možnost sprejeti odločitev (za katero potrebuje tudi vse potrebne *listine).* Ker se je v konkretnem primeru izkazalo vročanje po pošti za zamudno, smo v dopisu izrazili pričakovanje, da bo sodišče v zadevah, ki terjajo hitro ukrepanje, če je mogoče upravičeno predvideti, da pošiljka ne bo k pristojnemu organu prispela najpozneje naslednji dan, uporabilo način vročanja, ki bo to omogočil, npr. po sodnem osebju, kot to dopušča prvi odstavek 117. člena ZKP.

Okrajno sodišče v Novi Gorici je v svojem odzivu zagotovilo, da bo v prihodnje v podobnih primerih ravnalo na način, kot smo ga izpostavili v dopisu, oziroma spoštovalo roke, ki jih določa procesna zakonodaja.

Čeprav zakon ne določa, kdaj začne teči 48 rok, v katerem je treba odločiti o pritožbi zoper sklep o odreditvi pripora, se je že izoblikovala sodna praksa, po kateri se ta rok računa od predložitve pritožbe organu, ki o njej odloča. Zato nas je zanimalo še, kdaj je informacijski sistem višjega sodišča evidentiral prejem pritožbe in ali je sodišče po njenem prejemu karkoli storilo za čimprejšnjo pridobitev potrebnih listin, da bi v zadevi lahko odločilo. Višje sodišče je pojasnilo, da je urad njihovega sodišča 9. 2. 2018 ob 13.23 po e-pošti prejel pritožbo skupaj s sklepom o odreditvi pripora in predložitvenim poročilom. Okrajno sodišče pa je v tem času višje sodišče po telefonu obvestilo o vloženi pritožbi in da bo spis sodišču poslan po pošti. Ker je dežurna sodnica poročevalka menila, da za odločitev o pritožbi potrebuje celoten spis, se dežurni senat med 10. in 11. 2. 2018 ni sestal.

Varuh je v končnem odgovoru izrazil pomislek glede odločitve višjega sodišča, da zaradi telefonskega sporočila, da bo spis poslan po pošti, ni zahtevalo, da se mu spis pošlje nemudoma na drug način. Menili smo, da je za začetek roka po 207. členu ZKP mogoče šteti tudi trenutek, ko pritožbo v elektronski obliki sprejme njegov informacijski sistem. Višje sodišče se s takšnim stališčem ni strinjalo in ob tem opozorilo, da bi takšna razlaga določbe lahko privedla do situacije, ko bi se višjemu sodišču skrajšal 48-urni rok, ko je treba odločiti o pritožbi v zadevah, ki so obsežne in zahtevne, če bi sodišče prve stopnje najprej po telefaksu dostavilo pritožbo in potem z zamikom še spise. Zato bodo vztrajali pri dosedanji praksi in bodo o pritožbah odločili v 48 urah po prejemu spisovnega gradiva na sodišče. Varuh se z mnenjem sodišča načeloma strinja, kljub temu pa menimo, da bi sodišče v konkretnem primeru, potem ko je bilo seznanjeno tako s pritožbo kot dejstvom, da bo spis poslan po pošti (in bo tako dostavljen najprej v ponedeljek), lahko prispevalo k hitrejšemu ravnanju, če bi še posebej zahtevalo, da se mu spis dostavi nemudoma.
8.1-4/2018

Če pripornik nastopi prestajanje kazni pred pravnomočnostjo sodbe, je glede pravic in dolžnosti, določenih v ZIKS-1 in v na njegovi podlagi izdanih predpisih, praviloma izenačen z drugimi obsojenci. V primerjavi s pripornim režimom je tako v ugodnejšem položaju, zato je tudi v njegovem interesu, da sodišče o njegovi vloženi zahtevi, da se odda v zavod za prestajanje kazni zapora pred pravnomočnostjo sodbe, odloči hitro.

Primer:

Čakanje na predčasno prestajanje zaporne kazni
Pobudnik, ki je bil v priporu, je Varuha v začetku julija 2018 seznanil, da v zadevi Okrožnega sodišča v Ljubljani z opr. št. IV K 32890/2017 še ni nastopil kazni, čeprav je bila sodba izdana 8. 6. 2018 in je sodišče pisno zaprosil za predčasno prestajanje kazni.

V odgovoru na Varuhovo poizvedbo, ki jo je sodišče prejelo 9. 7. 2018, je sodišče navedlo, da je 10. 7. 2018 izdalo odredbo za predčasno prestajanje kazni zapora v predmetni zadevi. Ker so bili ob upoštevanju navedenega odgovora izpolnjeni pogoji za nastop kazni, nismo ugotovili podlage za nadaljnje Varuhovo posredovanje v pobudnikovi zadevi. Seznanili smo ga, da bo iz pripora premeščen v zavod, ko bo zavod

prejel omenjeno odločitev. **Čeprav sodišče v odgovoru ni zapisalo, kdaj je prejelo pobudnikovo zahtevo, da na podlagi sodbe, ki je bila izdana 8. 6. 2018, predčasno nastopi prestajanje zaporne kazni, smo pobudo presodili za utemeljeno, saj je prestajanje kazni očitno začel šele po Varuhovem posredovanju.** O vsaki tovrstni zahtevi je potrebno hitro odločanje sodišča. **8.1-12/2018**

Izvajanje pripora je povezano z omejitvami

ZKP določa, da se smejo zoper pripornika uporabiti samo tiste omejitve, ki so potrebne, da se prepreči beg ali dogovarjanje, ki bi lahko škodovalo uspešni izvedbi postopka. Z dovoljenjem preiskovalnega sodnika, ki opravlja preiskavo, ali predsednika senata in pod njegovim nadzorstvom ali pod nadzorstvom nekoga, ki ga on določi, lahko pripornika v mejah hišnega reda zavoda obiskujejo bližnji sorodniki, na njegovo zahtevo pa tudi zdravnik in drugi. Posamezni obiski se smejo prepovedati, če bi zaradi tega lahko nastala škoda za postopek.

Ministrstvo za pravosodje je v noveli ZKP-N upoštevalo naše predloge glede odločanja o obiskih pripornikov.

Menimo, da bi morale biti odločitve o tem, da se prošnji za izdajo dovolilnice za obisk pripornika ne ugodi ali da se tozadevna dovolilnica ne izda, vsebovati tudi navedbo razloga(-ov) za tako odločitev (več v poročilu Varuha za leto 2016, str. 129–130). V enem izmed obravnavanih primerov leta 2018 je Okrožno sodišče v Mariboru menilo, da je možna pisna zavrnitev prošnje za obisk z dopisom in odločbo, saj zakon pisne oblike zavrnitve obiska ne določa. **Na problematiko izdaje dovolilnic za obiske pripornikov smo v preteklosti že opozorili tudi Ministrstvo za pravosodje kot pripravljavca novele Zakona o kazenskem postopku (ZKP-N) in predlagali, naj se v zakonu jasno predpiše, v kakšni obliki je treba izdati odločitev o tem (sklep, odločba ali samo dopis), da morajo biti te odločitve obrazložene in kako je z morebitnim izpodbijanjem te odločitve.** Ugotavljamo, da je MP kot pripravljavec te novele naše predloge upošteval in je pripravil spremembo v delu ureditve dovoljevanja obiskov pripornika.

ZKP pripornici ni omogočil udeležbe na pogrebu bližnjega sorodnika.

Upoštevati je treba, da se zaradi izvajanja pripora pripornik ne more sam prosto odločati o tem, ali se bo udeležil pogreba bližnjega sorodnika, saj je pod oblastjo države. V eni izmed obravnavanih zadev je ZPKZ Ig pobudnici pojasnil, da zaradi kadrovskih težav njenega spremstva na pogreb ne bo omogočil. Tako ji je onemogočil slovo od pokojnice v krogu svojcev, ki je enkraten in nenadomestljiv dogodek.

Primer:

Onemogočanje udeležbe na pogrebu bližnjega svojca
Pobudnica je Varuha seznanila, da ji ZPKZ ni omogočil udeležbe na pogrebu njene babice, čeprav je pravočasno izrazila željo in si tudi zagotovila sredstva za plačilo stroškov, povezanih z njenim spremstvom na pogreb. Smrt bližnjega je nedvomno situacija, ki pomembno vpliva na (družinsko) življenje osebe, zato bi bilo mogoče po Varuhovem stališču pričakovati, da bo ZPKZ ne le zagotovil takšen izhod, ampak da bo tudi sam aktivno pristopil k reševanju zadeve na način, da od sodišča čim prej pridobi ustrezno dovolilnico. V tej zadevi je sodnica v odgovoru Varuhu navedla, da sama ni videla ovir, da se dovolilnica ne bi izdala. Dovolilnice pa ni izdala le zato, ker ji je ZPKZ sporočil, da pripornice ne morejo peljati na pogreb.

Po opravljeni poizvedbi pri UIKS smo v končnem odgovoru, ki smo ga poslali tudi UIKS, zapisali, da kadrovske težave praviloma ne smejo biti izgovor ali celo opravičilo za zavrnitev prošnje za udeležbo na pogrebu bližnjih oseb. **Varuh meni, da bi bilo, kadar zaradi razlogov na strani države ne bi bilo mogoče odobriti udeležbe na dogodku, kot je pogreb bližnjega, prav, da se na drug ustrezen način poskuša zagotoviti potreben kader (npr. s prerazporeditvijo iz drugih zavodov).** Primerno bi bilo, da bi ZPKZ takoj, ko je ugotovil, da v skladu s svojimi možnostmi spremstva ne bo mogel zagotoviti, o tem obvestil UIKS in bi skupaj poiskali ustrezno rešitev.

Če namreč država nekomu odvzame prostost, mora biti tudi pripravljena na situacije, kot je ta. V tovrstnih primerih, ki lahko močno posegajo v pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), bi bilo primerneje, da bi zavodi za izvrševanje kazenskih sankcij v primeru odpovedi spremstva zaradi izključno kadrovskih razlogov predhodno pridobili stališče generalnega direktorja UIKS. S tem bi se lahko na ravni uprave pravočasno zagotovil preizkus v vsakem primeru, ali je cilj, ki mu država z odvzemom prostosti sledi, sorazmeren s posameznikovo pravico do družinskega življenja in ali v matičnem zavodu ali preostalih zavodih dejansko ni nobene druge razumne rešitve. **2.1-10/2017**

22.
Varuh zavodom za prestajanje kazni zapora priporoča posebno pozornost pri obravnavanju prošenj zaprtih oseb za udeležbo na pogrebu bližnjih.

2.8.4 Zaporniki

Tudi leta 2018 obravnavane pobude obsojencev so se nanašale na različne vidike prestajanja kazni zapora, kot so pozivanje na prestajanje kazni zapora, nastop kazni zapora, slabe bivalne razmere, režim prestajanja kazni zapora ali premestitve iz svobodnejšega v strožji režim, premestitev v drug zavod ali oddelek (ali prostor), prekinitev in odložitev prestajanja kazni zapora, ogroženost in nasilje soobsojencev, možnosti za delo, pridobivanje (in odvzem) raznih ugodnosti, obiski in druga komunikacija z zunanjim svetom (kot je dopisovanje), zaseg predmetov, zdravstvena oskrba, vključitev v obravnave odvisnosti, opravljanje urinskih testov, prehrana, spremstvo ali privedba ob pomoči pravosodnih policistov ter uporaba prisilnih sredstev, pogojni odpust idr.

Tudi leta 2018 obravnavane pobude obsojencev so se nanašale na različne vidike prestajanja kazni zapora.

Tudi te pobude (tako kot v primeru pobud pripornikov) smo (kot je to že ustaljena praksa) po potrebi preverjali (v nekaterih primerih tudi z obiski) pri pristojnih organih, zlasti pri UIKS ali MP ali v zadevnem ZPKZ. Tako je Varuh v okviru preverjanja navedb iz anonimne pobude obiskal ZPKZ Ljubljana, Odprti oddelek Ig (oddelek). Že ob obisku konec leta 2017 smo glede na ugotovljeno nizko temperaturo v hodniku pred spalnicami (14,5 °C, zunanja temperatura zraka pa je bila 10,3 °C), **predlagali, naj v oddelku proučijo možnosti za njegovo ogrevanje**. Da je v hodniku pred spalnicami hladno, smo ugotovili že ob prejšnjem obisku DPM. Navedbe obsojencev, da tisti, ki so razporejeni na delovno mesto hišnika, vedno prejmejo le hladno malico, čeprav je bilo na jedilniku, ki so ga imeli v oddelku, zapisano, da imajo toplo malico, je ob našem obisku potrdila tudi vodja oddelka.

UIKS smo pozvali, naj zavzame stališče do navedenih Varuhovih ugotovitev in nas seznani z morebitnimi ukrepi. Na podlagi prejetih pojasnil Varuh ni ugotovil potrebe za sprejetje dodatnih ukrepov. **UIKS je namreč sporočila, da je zavod pristopil k izboljšanju ogrevanja hodnika z izvedbo naročila za vgradnjo dveh dodatnih grelnih teles in s sanacijo nekaterih oken. Za obsojence, ki so razporejeni na delovno mesto hišnika, pa je bila zagotovljena topla malica, tako da se obsojenci predhodno pri pravosodnem policistu prijavijo za toplo malico in se jim ta naroči iz ZPKZ Ig.** Uresničitev naših priporočil bomo seveda natančno preverili ob naslednjem obisku.

Spodbudno je, da tudi Ministrstvo za pravosodje skrbi za nadzorstvo glede zakonitega ravnanja z obsojenimi, zato te oblike nadzora pozdravljamo.

Spodbudno je, da tudi Ministrstvo za pravosodje skrbi za nadzorstvo glede zakonitega ravnanja z obsojenimi.

Tako nas je ministrstvo seznanilo z nadzorom nad zakonitim ravnanjem z obsojenci v ZPKZ Dob in ZPKZ Maribor podlagi 212. člena ZIKS-1. Sektor za izvrševanje kazenskih sankcij MP nas je seznanil tudi z opravljenim rednim nadzorom nad zakonitim ravnanjem z obsojenci v ZPKZ Ljubljana na področju vodenja postopka prekinitve prestajanja kazni zapora v zvezi z zdravstvenim stanjem obsojencev z vidika spoštovanja pravil postopka ter varovanja vrednot zdravja in dostojanstva obsojencev. Na to problematiko smo opozorili tudi sami, zato pričakujemo, da bo tudi opravljeni nadzor pripomogel k izboljšanju stanja na tem področju.

Za odločanje o pritožbi zoper odločbo, s katero je zavrnjena prošnja za prekinitev prestajanja kazni, je zakonodajalec postavil razmeroma kratek rok treh delovnih dni. Postopki glede odločanja o prekinitvi prestajanja kazni zapora morajo tudi zaradi varovanja zdravja oziroma dostojanstva obsojencev ne glede na zahtevnost potekati kar se da hitro. Na to opozarjamo tudi v naslednjem primeru.

Primer:

Prekoračitev roka v postopku glede odločanja o prekinitvi kazni zapora
Na Varuha se je obrnil obsojenec na prestajanju zaporne kazni v ZPKZ Ljubljana. Izpostavil je dolgotrajnost postopka v zadevi odločanja o prekinitvi prestajanja zaporne kazni. Varuh je med obravnavo pobude poslal poizvedbo UIKS, ki je pojasnila, da je zavod njegovo pritožbo zoper odločbo, s katero je bila zavrnjena prošnja za prekinitev prestajanja kazni, prejel 7. 6. 2018 in jo drugostopenjskemu organu odstopil v reševanje 14. 6. 2018. O pritožbi je generalni direktor UIKS odločil 22. 6. 2018. Pritožbi je ugodil, izpodbijano odločbo odpravil in zadevo vrnil organu prve stopnje v ponovni postopek.

Na podlagi šestega odstavka 82. člena Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1) odloči generalni direktor UIKS o omenjeni pritožbi v treh delovnih dneh. V konkretnem primeru je bil ta zakonski rok prekoračen, saj je organ za odločitev potreboval šest delovnih dni. Odločitev je sprejel istega dne, kot je prejel našo poizvedbo, v kateri smo izpostavili pobudnikove navedbe in zakonsko določbo, ki določa rok za odločitev o pritožbi.

Varuh je pobudo štel za utemeljeno, ker je zavod potreboval teden dni, da je pritožbo dostavil v reševanje drugostopenjskemu organu, in zato, ker je UIKS prekoračila zakonski rok pri odločitvi o pritožbi. Izpostavili smo, da je, glede na to, da je zakonodajalec postavil razmeroma kratek rok za sprejetje odločitve pritožbenega organa v tovrstnih zadevah, mogoče pričakovati tudi, da bo prvostopenjski organ po prejemu pritožbe storil vse, da bo pritožbeni organ čim prej imel dejansko možnost sprejeti odločitev. To namreč zahteva tudi potreba po varovanju zdravja in dostojanstva obsojencev. **8.2-31/2018**

12. člen Zakona o sodelovanju v kazenskih zadevah z državami članicami Evropske unije (ZSKZDČEU-1) v okviru načela specialnosti glede omejitve predaje osebe med drugim določa, da se zoper zahtevano osebo, ki je predana drugi državi članici, sme izvršiti kazen samo zaradi tistega kaznivega dejanja, zaradi katerega je bila predana, razen če ta zakon določa drugače. Menimo, da mora tej okoliščini ustrezno pozornost nameniti zlasti sodišče.

Primer:

Izvršitev kazni po predaji osebe na podlagi evropskega naloga
Pobudnik je Varuha seznanil z izvršitvijo kazni po pravnomočni sodbi Okrožnega sodišča v Celju, opr. št. I Ks 61343/2010 z dne 22. 6. 2017, s katero je bil obsojen na enotno kazen enega leta in treh mesecev zapora. Pobudi je priložil odločbo Županijskega suda u Varaždinu iz katere je izhajalo, da je bil zoper njega odrejen ekstradicijski pripor zaradi postopka predaje na podlagi evropskega naloga za prijetje in predajo, ki ga je izdalo Okrožno sodišče v Celju, da se izvrši pravnomočna sodba tega sodišča, opr. št. III K 61343/2010 z dne 27. 10. 2016, s katero mu je bila izrečena zaporna kazen enega leta.

Ker je pobudnik zatrjeval, da se pri aretaciji v Republiki Hrvaški ni odrekel načelu specialnosti, kot jo določa 12. člen ZSKZDČEU-1, smo zaradi pojasnitve sodišče zaprosili za kopijo odločbe hrvaškega sodišča, na podlagi katere je bil pobudnik predan Republiki Sloveniji. Zanimalo nas je tudi, ali drži, da se je pobudnik odrekel načelu specialnosti ob predaji, oziroma ali je bila podana katera izmed izjem od načela specialnosti.

Sodišče je pojasnilo, da se je po prejemu pobudnikove vloge (pobudnik se je namreč sočasno obrnil na sodišče in na Varuha) pojavil dvom o dovoljenosti izvršbe (izvršitve kazni), zato je bil njegov spis v skladu s četrtim odstavkom 28. člena Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1) odstopljen sodišču, ki je na prvi stopnji izdalo sodbo z opr. št. I Ks 61343/2010 z dne 22. 6. 2017, in da je v nadaljevanju zunajobravnavni senat Okrožnega sodišča v Celju izdal sklep, s katerim je odločil, da se izvrševanje kazni v zadevi pobudnika prekine ter se ga nemudoma izpusti na prostost. Ob tem odgovoru sodišča Varuh ni ugotovil podlage za nadaljnje posredovanje v pobudnikovi zadevi, o čemer smo pobudnika tudi obvestili. **8.2-19/2018**

Osebni pregledi obsojenk in obsojencev

V obravnavo smo prejeli anonimno pisanje obsojenk iz ZPKZ Ig, ki so se pritožile zaradi osebnih pregledov ob vrnitvi v zavod na podlagi zunajzavodskih ugodnosti in namenskih izhodov brez spremstva pravosodnih policistov na podlagi 236.f člena ZIKS-1. **Med drugim so izpostavile, da je njihovo slačenje pred paznicami vsak teden oziroma večkrat na teden ponižujoče, tudi zato, ker so bile nekatere izmed njih v preteklosti žrtve spolnih zlorab in ob osebnih pregledih se spomini na te dogodke vračajo.** Za izhode zunaj zavoda je treba imeti ustrezno zaupanje vodstva zavoda in ti izhodi naj bi bili zato nagrada. Obsojenke morajo kljub temu opraviti osebni pregled, zato jih ob vsaki vrnitvi v zavod čaka razvrednotenje. Tudi če se vračajo od zdravnika, jih ob vrnitvi slečejo, ne glede na to, ali so noseče ali bolne. Nekaterim je to tako neprijetno, da celo razmišljajo, da sploh ne bi več izkoristile izhoda. Zato so želele, da preverimo, kakšen je smisel 236.f člena, saj so obsojenke v njem videle le ponižanje.

V obravnavo smo prejeli anonimno pisanje obsojenk iz ZPKZ Ig, ki so se pritožile zaradi osebnih pregledov ob vrnitvi v zavod na podlagi zunajzavodskih ugodnosti in namenskih izhodov brez spremstva pravosodnih policistov.

Člen 236.f ZIKS-1 določa, da pravosodni policist opravi osebni pregled obsojenca:
- ob sprejemu na prestajanje kazni, razen ob sprejemu v dislocirani polodprti ali odprti oddelek,
- ob prihodu iz zunajzavodskih ugodnosti in namenskih izhodov brez spremstva pravosodnih policistov, razen če obsojenec kazen prestaja v dislociranem polodprtem ali odprtem oddelku,
- pred izvajanjem preizkusa prisotnosti nedovoljenih psihoaktivnih snovi,
- pred namestitvijo v poseben prostor in
- kadar obstaja sum, da obsojenec pri sebi skriva nedovoljene stvari in teh stvari z varnostnim pregledom ni mogoče ugotoviti.

Določa tudi, da se obsojenec pred začetkom osebnega pregleda seznani z razlogi za pregled in s potekom pregleda. Pravosodni policist opravi osebni pregled obsojenca tako, da obsojencu ukaže, naj v pregled odda vse stvari in oblačila, ki jih ima na sebi, nato pregleda površino obsojenčevega telesa in obsojenčevo lasišče. Obsojencu se za čas osebnega pregleda zagotovijo nadomestna oblačila.

Standardna minimalna pravila Združenih narodov za ravnanje z zaporniki (Pravila Nelsona Mandele) v 50. členu določajo, da morajo biti zakoni in drugi predpisi, ki urejajo preglede zapornikov in celic, v skladu z obveznostmi po mednarodnem pravu in upoštevati mednarodne standarde in normative ob upoštevanju, da mora biti v zaporu zagotovljena varnost. Pregledi se izvajajo na način, ki je spoštljiv do človeškega dostojanstva in zasebnosti osebe, ki je preiskovana, in ob upoštevanju načel sorazmernosti, zakonitosti in nujnosti. Člen 52 pa še posebej poudarja, da se vsiljivi pregledi, vključno s slačenjem in pregledom telesnih votlin, opravljajo le, če je to nujno potrebno. Hkrati zaporske uprave ta člen spodbuja k razvijanju in uporabi primerih preiskav kot alternative vsiljivim pregledom.

Tudi nekateri drugi standardi in priporočila poudarjajo, da so glede na težo posega v zasebnost posameznika osebni pregledi zaprtih oseb lahko uporabljeni kot skrajno sredstvo in to le, če je to nujno potrebno, da se ohranita red in varnost v zaporu in če so sorazmerni glede na njihov namen. Ogrožanje varnosti in reda mora biti realno in precejšnje, da se prepreči opravljanje sistematičnih in rutinskih osebnih

pregledov vseh zaprtih oseb. Presoja potrebnosti za izvedbo osebnega pregleda mora biti opravljena v vsakem primeru posebej, to je individualno ali na podlagi zelo utemeljenega suma. Osebni pregledi se lahko opravljajo le, če površinski (varnostni) pregledi niso dovolj za ohranitev varnosti.

Tudi Varuh je imel resne pomisleke, ali je obstoječa zakonska ureditev, ki na splošno omogoča osebne preglede v vseh primerih vrnitev v zavod na podlagi zunajzavodskih ugodnosti in namenskih izhodov brez spremstva pravosodnih policistov, brez presoje v vsakem primeru posebej res sorazmerna, zakonita in nujna.

Ob upoštevanju navedb obsojenk, predpisovin priporočil, ki se nanašajo na osebne preglede zaprtih oseb, je imel tudi Varuh resne pomisleke, ali je obstoječa zakonska ureditev, ki na splošno omogoča osebne preglede v vseh primerih vrnitev v zavod na podlagi zunajzavodskih ugodnosti in namenskih izhodov brez spremstva pravosodnih policistov (razen če obsojenec kazen prestaja v dislociranem polodprtem ali odprtem oddelku), brez presoje v vsakem primeru posebej, torej ne glede na zaupanje, ki ga zaprta oseba že uživa pri vodstvu zavoda, in druge okoliščine vsakega primera posebej, res sorazmerna, zakonita in nujna.

Zato smo UIKS zaprosili za opredelitev okoliščin, ki ga zasleduje navedena določba ZIKS-1, ki daje pravno podlago za tovrstne osebne preglede. Hkrati nas je zanimalo, kako poteka osebni pregled po 236.f členu ZIKS-1, ali se vodi o tem dokumentacija za vsak primer posebej ter ali se osebni pregledi opravijo prav v vsakem primeru omenjenih vrnitev in če se, kako ta praksa utemeljuje zahtevo po skrajnosti in nujnosti tovrstnih posegov v zasebnost zaprtih oseb, še posebej ranljive skupine, kot so ženske. Zanimalo nas je še, kateri drugi ukrepi (če sploh) se uporabljajo v ZPKZ, da osebni pregledi zaprtih oseb ne bi bili potrebni.

UIKS je pojasnila, da v zadnjih letih opaža povečan vnos prepovedanih predmetov in snovi v ZPKZ. Število najdb drog, tablet in pribora za uživanje se v zadnjih letih povečuje, in sicer na čez 400 najdb letno, v prejšnjih letih pa so kljub večjemu številu zaprtih oseb ugotovili letno med 200 in 288 najdb. **Ugotavljali in evidentirali so, da je ena od šibkejših točk, poleg prejemanja prepovedanih predmetov in snovi v pošiljkah in z metanjem čez zid, tudi vnos skozi glavni vhod zavoda, saj podlage za pregledovanje vseh zaprtih oseb, ki so prestajale kazen v zaprtih delih zavoda, niso imeli.** Glede na to so v predlogu novele ZIKS predlagali razširitev pooblastil pravosodnih policistov glede izvajanja osebnih pregledov zaprtih oseb. Predlog so poslali v medresorsko usklajevanje in pripomb nanj niso dobili, zaradi česar sta zdaj v ZIKS-1 zakonsko pooblastilo in dolžnost za izvajanje osebnih pregledov zaprtih oseb skladno z 236.f členom.

UIKS je pojasnila, da je vodstvo zavoda Ig že pred uveljavitvijo novele zakona in pred začetkom izvajanja osebnih pregledov obsojenke v zavodski skupnosti seznanilo s spremembami in dopolnitvami zakona, med drugim tudi z dolžnostjo izvajanja osebnih pregledov.

UIKS je pojasnila še, da je vodstvo zavoda Ig že pred uveljavitvijo novele zakona in pred začetkom izvajanja osebnih pregledov po navedeni določbi obsojenke v zavodski skupnosti seznanilo s spremembami in dopolnitvami zakona, med drugim tudi z dolžnostjo izvajanja osebnih pregledov ob omenjenih vrnitvah, razen če obsojenka kazen prestaja v dislociranem odprtem oddelku.

Poleg tega so jim v eni od zavodskih skupnosti, v kateri so osebne preglede izpostavile kot ponižujoče, pojasnili, da razumejo njihovo stisko, da pa je to eden od načinov, ki pripomore k ohranitvi in zagotavljanju varnosti, reda in discipline v zavodu. Pri pogovorih o tej temi obsojenke na postopek izvajanja osebnih pregledov pravosodnih policistk niso imele pripomb in so zatrjevale, da se ta izvede korektno.

V zavodu Ig osebne preglede izvajajo v za to namenjenem prostoru, kjer je zagotovljena osebna integriteta zaprte osebe. Izvajata ga dve pravosodni policistki (izjemoma ena), pri čemer se zaprto osebo najprej pozove, da v pregled odda vse stvari in oblačila, ki jih ima na sebi, nato se pregledata površina njenega telesa in lasišče. Med osebnim pregledom imajo zaprte osebe na voljo nadomestno oblačilo. **Čas, ko je oseba popolnoma razgaljena, je tako kratek, postopek je za zaprto osebo manj stresen in tudi pravosodna policistka ima več časa za podroben pregled oblačil osebe.**

O vseh izvedenih osebnih pregledih zavod v skladu s 77. členom Pravilnika o izvrševanju pooblastil in nalog pravosodnih policistov evidentira vse zahtevane podatke. UIKS je pojasnila, da se tovrstni osebni pregledi ne izvajajo pri obsojenkah, ki zaporno kazen prestajajo v odprtem režimu in bivajo v ločenem objektu poleg

glavne grajske stavbe (t. i. odprti oddelek). V zavodu lg (in v večini drugih zavodov) v zaprtem delu prestajajo kazen zapora obsojenke tako z zaprtim režimom kot s polodprtim režimom prestajanja kazni zapora. Čeprav tiste, ki zaporno kazen prestajajo v zaprtem režimu, bivajo v drugem nadstropju, tiste s polodprtim režimom pa v prvem nadstropju, popolne ločenosti med njimi zaradi arhitekturne zasnove objekta ni mogoče zagotavljati, zaradi česar se znotraj sivega polja subkulture zaprtih oseb izvajajo pritiski močnejših nad šibkejšimi tudi v smislu vnašanja nedovoljenih predmetov in snovi v zavod. Še posebej so raznim pritiskom lahko izpostavljene obsojenke, ki koristijo zunajzavodske ugodnosti oziroma skladno z varnostno oceno izkoristijo namenske izhode brez spremstva pravosodnih policistov. Z doslednim izvajanjem osebnih pregledov so tako poskrbeli tudi za te obsojenke, na način, da ne doživljajo pritiskov močnejših obsojenk. Poleg tega je koriščenje zunajzavodskih ugodnosti in namenskih izhodov brez spremstva pravosodnih policistov kljub zaupanju osebja zavoda, ki ga uživa obsojenka, vedno povezano s tveganjem vnosa prepovedanih predmetov in snovi.

Dvomili smo, da zakonsko pooblastilo in dolžnost za izvajanje osebnih pregledov, kot sta predvidena v 236.f členu ZIKS-1, res sledita mednarodnim standardom in priporočilom.

Sledili smo lahko razlogom, ki so vodili v razširitev pooblastil pravosodnih policistov glede izvajanja osebnih pregledov. Vendar smo dvomili, da zakonsko pooblastilo in dolžnost za izvajanje osebnih pregledov, kot sta predvidena v 236.f členu ZIKS-1, res sledita mednarodnim standardom in priporočilom.

Nismo mogli prezreti, da so glede na resnost posega v zasebnost posameznika osebni pregledi zaprtih oseb lahko uporabljeni le kot skrajno sredstvo in le, če je to nujno, da se ohranita red in varnost v zaporu in če so sorazmerni glede na njihov namen. Ogrožanje varnosti in reda pa mora biti realno in precejšnje, da se prepreči opravljanje sistematičnih in rutinskih osebnih pregledov vseh zaprtih oseb. **Presoja potrebnosti za izvedbo osebnega pregleda mora biti opravljanja v vsakem primeru posebej, to je individualno ali na podlagi zelo utemeljenega suma.** Osebni pregledi se lahko opravljajo le, če površinski (varnostni) pregledi niso dovolj za ohranitev varnosti.

Opozorili smo na potrebo po spremembi prakse opravljanja osebnih pregledov, ki je dopuščala, da je pregledovana oseba (resda kratek čas) popolnoma razgaljena. Takšna praksa je namreč v neposrednem nasprotju (poleg drugih) s priporočili CPT.

Zato smo se v obravnavanju te problematike obrnili še na MP, saj so nas zanimala še njihova stališča, zlasti glede skladnosti 236.f člena ZIKS-1 s Standardnimi minimalnimi pravili Združenih narodov za ravnanje z zaporniki (Pravila Nelsona Mandele). **Hkrati smo menili, da zaprte osebe ne smejo biti žrtve nepotrebnih posegov v zasebnost zaradi nezmožnosti zagotavljanja popolne ločenosti med posameznimi režimi s sklicevanjem na arhitekturne ovire zavoda.** Kot je navedeno v 11. členu Pravil Nelsona Mandele, je treba poskrbeti za ločitev različnih kategorij obsojencev v ločenih zavodih ali delih zavodov, pri čemer se upoštevajo med drugim potrebe po njihovem obravnavanju. **Predlagali smo tudi razmislek o morebitnih potrebnih spremembah obravnavane določbe ZIKS-1, da bi bili osebni pregledi zaprtih oseb lahko uporabljeni kot skrajno sredstvo in le, če je to nujno potrebno, da se ohranita red in varnost v zaporu in če so sorazmerni glede na njihov namen.** Predlagali smo tudi skrbno spremljanje učinkov izvajanja tega pooblastila pravosodnih policistov in proučitev njegovega vpliva na vnos prepovedanih predmetov in snovi v zavode pred uvedbo tega pooblastila in po njej. Še zlasti smo opozorili na potrebo po spremembi prakse opravljanja osebnih pregledov, ki očitno dopušča, da je pregledovana oseba (resda kratek čas) popolnoma razgaljena. Takšna praksa je namreč v neposrednem nasprotju (poleg drugih) s priporočili CPT.

Ministrstvo je pojasnilo, da je navedene spremembe ZIKS-1 pripravilo na podlagi ugotovitev ob spremljanju in presoji posledic veljavne zakonodaje v praksi. Tako je bilo treba zagotoviti tudi ustrezno zakonsko podlago za pravilno in dosledno ureditev pooblastil pravosodnih policistov, ki so bila do sprejetja novele ZIKS-1G pretežno urejena le na podzakonski ravni, kar je bilo nepravilno in je ministrstvo zato izvedlo dodatne napore, da bi bila pooblastila podrobno (izvorno) urejena na zakonski ravni, kar se zahteva v 87. členu Ustave RS.

Določbe glede opravljanja osebnega pregleda obsojencev je do uveljavitve ZIKS-1G urejal 238. člen ZIKS-1, pri čemer je pravosodnemu policistu le določal pooblastilo, da opravi pregled, ne pa tudi opredelitve vsebine takšnega pregleda niti okoliščin, v

MP je poudarilo, da je treba institut izvedbe osebnega pregleda obsojenca interpretirati in uporabljati v okviru ZIKS-1 kot celote.

katerih se sme oziroma je treba opraviti takšen pregled. Z novim 236.f členom ZIKS-1 so se z zakonom tako uredili tudi navedeni vidiki osebnega pregleda obsojencev, pri čemer iz zakonske določbe ne izhaja in njen namen ni, da se morajo osebni pregledi zaprtih oseb izvajati samodejno. Navedeno tako izhaja tudi iz 29. člena ZIKS-1, ki določa aktivnosti, ki se morajo in jih je zato treba obvezno izvesti ob sprejemu obsojenca v zavod, pri čemer navedeni člen vsakokratnega osebnega pregleda kot obveznosti ne določa. **MP je zato poudarilo, da je treba institut izvedbe osebnega pregleda obsojenca interpretirati in uporabljati v okviru ZIKS-1 kot celote.**

Tako je pravilna razlaga glede na potrebe spoštovanja načela sorazmernosti (2. člen v zvezi s tretjim odstavkom 15. člena Ustave RS) in osebnega dostojanstva glede 236.f člena ZIKS-1 lahko le taka, ki izhaja iz povezave z načeli primernosti, nujnosti in sorazmernosti iz 235.c člena ZIKS-1. To pomeni, da gre za pooblastilo, ki je na razpolago za uporabo **ter se ne sme uporabljati samodejno**, temveč se uporablja v ustreznih okoliščinah ter na podlagi načela sorazmernosti in drugih načel, ki jih morajo pravosodni policisti upoštevati pri uporabi pooblastil, s katerimi se posega v temeljne pravice posameznika ali se te omejujejo. Poleg 29. člena ZIKS-1 so argumenti za takšno pravilno interpretacijo in uporabo zakona v prvem in drugem odstavku 239. člena ZIKS-1, saj prvi odstavek določa uporabo prisilnih sredstev zoper obsojence le, če z drugimi pooblastili ne more preprečiti bega, napada, samopoškodbe ali povzročitve večje materialne škode, drugi odstavek pa določa uporabo prisilnih sredstev zoper druge osebe (ki niso obsojenci) brez kriterija uporabe milejšega sredstva (ker gre za hujše situacije). **To pomeni, da ta razlika glede razlage načela sorazmernosti (drugi odstavek 239. člena ZIKS-1 zajema nižjo stopnjo sorazmernosti v primerjavi z močnejšo razlago v 236.f in 235.c členu ZIKS-1) pomeni, da je treba pri osebnih pregledih obsojencev presojate glede na ustrezne okoliščine in z upoštevanjem načela sorazmernosti.**

MP je sporočilo, da bo UIKS posebej opozorilo na profesionalno in stalno organizacijsko skrb za ustrezno prakso opravljanja osebnih pregledov, ki bo onemogočala, da je pregledovana oseba (resda kratek čas), a le, če je v okoliščinah posameznega primera res nujno in neizogibno, popolnoma razgaljena, ter s tem seveda na profesionalno in dostojanstveno izvajanje 236.f člena ZIKS-1.

Ministrstvo je v zvezi s skladnostjo 236.f člena ZIKS-1 s Pravili Nelsona Mandele pojasnilo, da je prav zaradi spoštovanja navedenih pravil na normativni ravni omejilo dopustnost izvedbe osebnih pregledov le na primere, ki so v 236.f členu taksativno našteti, ne pa tudi širše. V zvezi z zgoraj navedenimi določbami Pravil pa poudarja, da jih je treba spoštovati tudi na tako imenovani izvedbeni ravni. 236.f člen se tako ne sme uporabljati samodejno, ampak morajo pravosodni policist pri tem upoštevati splošno načelo sorazmernosti in druga načela uporabe pooblastil, določena v 40. členu Pravilnika o izvrševanju pooblastil in nalog pravosodnih policistov. Glede na navedeno je MP presodilo, da so bili z 236.f členom ZIKS-1 zasledovani mednarodni standardi in priporočila. Leta 2018 so bila izvedena tudi izobraževanja glede vsebine in pomena rešitev iz novele ZIKS-1G, ki so vsebovala tudi prenovljen institut osebnega pregleda obsojencev. Glede problematike iz pisma obsojenk in našega dopisa je **MP sklenilo, da bodo potrebna dodatna izobraževanja in predstavitve glede pravilnega izvajanja pooblastila osebnega pregleda obsojencev. Zagotovilo je, da ob upoštevanju nadzorstvene funkcije spremlja tudi učinke izvajanja tega pooblastila pravosodnih policistov pred uveljavitvijo 236.f člena ZIKS-1 in po njej, pri čemer poudarja, da se spremenjeni člen uporablja krajše obdobje, za realno oceno pa je nedvomno potrebno spremljanje učinkov v daljšem obdobju.**

Glede na vse navedeno ministrstvo meni, da se z interpretacijo in pogoji izvajanja osebnega pregleda, kot ga ureja 236. f ZIKS-1, v praksi lahko uspešno zasleduje želeni cilj, to je zmanjšanje vnosa prepovedanih psihoaktivnih snovi in drugih nedovoljenih stvari v zavode, ter se s tem zagotavljata red in varnost.

MP je UIKS predlagalo, naj izvede ustrezne aplikativne ukrepe in ga o njih ustrezno obvesti do začetka septembra 2018, čemur je UIKS tudi sledila.

MP je UIKS predlagalo, naj izvede ustrezne aplikativne ukrepe in ga o njih ustrezno obvesti do začetka septembra 2018.

UIKS je temu predlogu sledila in sporočila, da je 29. 8. 2018 vse zavode in prevzgojni dom z dopisom opozorila, da osebnih pregledov obsojencev ne smejo izvajati samodejno, temveč morajo pravosodni policisti pri uporabi pooblastila upoštevati ustrezne okoliščine, načelo sorazmernosti in vsa druga načela, navedena v 40. členu Pravilnika o izvrševanju pooblastil in nalog pravosodnih policistov (PIPNPP).

Zaradi varovanja obsojenčeve pravice do osebnega dostojanstva je UIKS v PIPNPP predlagala drugačno ureditev osebnih pregledov obsojencev. Pri oblikovanju predloga spremembe je upoštevala Guidance Mandela Rules 2018, iz katerih izhaja, da naj pregledovana oseba v nobenem trenutku ne bi bila popolnoma gola. Na podlagi navedenih smernic je predlagala, naj **se pregled obsojenčevih oblačil opravi v dveh fazah**. Po pregledu spodnjega dela oblači (od pasu navzdol) bi tako obsojenec lahko te oblekel in šele nato v pregled oddal zgornji del oblačil (od pasu navzgor).

Sporočila je tudi, da bo zavode še naprej opozarjala, da je **lahko pregledovana osebe pri izvajanju osebnih pregledov popolnoma razgaljena le toliko časa, kot je to nujno potrebno, ter da ji je treba v času osebnega pregleda zagotovili nadomestno oblačilo.** Napovedala je tudi, da bo z dodatnimi izobraževanji pravosodnih policistov in preverjanji izvajanja osebnih pregledov v praksi zagotovila, da se bodo osebni pregledi izvajali v skladu z zgoraj navedenim.

Varuh je izvedene ukrepe pozdravil, problematiko pa bo spremljal še naprej, tako v okviru obravnave pobud zaprtih oseb kot ob obiskih v vlogi DPM.

Varuh je izvedene ukrepe UIKS glede opravljanja osebnih pregledov pozdravil, problematiko pa bo spremljal še naprej, tako v okviru obravnave pobud zaprtih oseb kot ob obiskih v vlogi DPM.

23.
Varuh UIKS priporoča, naj zagotovi profesionalno in dostojanstveno izvajanje osebnih pregledov, ko je to (ob upoštevanju načela sorazmernosti) glede na okoliščine posameznega primera res potrebno.

Za kritično presojo uporabe prisilnih sredstev

V zakonsko določenih primerih lahko pravosodni policisti uporabijo tudi prisilna sredstva. Varuh je že v preteklosti opozoril, da je pri obravnavanju nekaterih primerov, v katerih so pravosodni policisti uporabili prisilna sredstva (in osebe namestili v posebni prostor) v različnih zavodih za prestajanje kazni zapora ugotovil, da zaprtim osebam ni bilo vedno omogočeno, da bi podali lastno izjavo o videnju dogodka, oziroma to ni bilo razvidno iz ocene upravičenosti uporabe prisilnih sredstev. **Znova opozarjamo, da je treba zaprtim osebam, zoper katere so pravosodni policisti morda uporabili prisilna sredstva, vedno dati možnost, da podajo svojo izjavo o videnju postopka in okoliščinah uporabe prisilnih sredstev.** Menimo namreč, da je mogoče mnenje o upravičenosti, zakonitosti in strokovnosti uporabe prisilnih sredstev podati le, če je na voljo pojasnilo prizadetega obsojenca, to je njegova izjava, ne le na podlagi navedb pravosodnih policistov, ki so uporabili prisilno sredstvo. Le na tej podlagi je mogoče preprečiti upoštevanje le enostranskih zatrjevanj in zagotoviti kritično presojo uporabe prisilnih sredstev z ugotavljanjem morebitnih neskladnosti obeh udeleženih strani in ponujenih dokazov. To zahtevajo tudi načela poštenega postopka presoje pravilnosti in zakonitosti uporabe prisilnih sredstev. Poleg tega takrat veljavni Pravilnik o izvrševanju pooblastil in nalog pravosodnih policistov (pravilnik), ki v prvem odstavku 114. člena določa vsebino poročila o uporabi prisilnih sredstev, ki ga je zavod dolžan poslati generalnemu direktorju UIKS, določa, da mora biti iz poročila med drugim jasno razviden podatek, kdo je z obsojencem, proti kateremu so bila uporabljena prisilna sredstva, opravil pogovor.

Primer:

Pomanjkljiva vsebina poročila o uporabi prisilnih sredstev
Pobudnik je Varuhu sporočil, da so pravosodni policisti zoper njega neupravičeno uporabili fizično silo. Da bi preverili njegove navedbe, smo ga obiskali v Zavodu za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni in z njim opravili pogovor ter od uprave zavoda pridobili kopijo presoje upravičenosti uporabe prisilnih sredstev pri obsojencu in poročilo interne komisije za raziskavo okoliščin izrednega dogodka.

Iz presoje upravičenosti uporabe prisilnih sredstev smo razbrali, da je bila ta opravljena na podlagi pogovorov z vpletenimi pravosodnimi policisti, vpogledom v njihove pisne izdelke (od šestih pravosodnih policistov ga je napisal le eden) in ogleda posnetka dogajanja na hodnikih oddelka. Iz poročila ni bilo razvidno, kdo je z obsojencem, proti kateremu so bila uporabljena prisilna sredstva, opravil pogovor. V celotnem poročilu tudi nismo zasledili njegove izjave. V postopku presoje upravičenosti uporabe prisilnih sredstev smo ugotovili še druge pomanjkljivosti. Zato smo UIKS predlagali, naj ob upoštevanju 114. člena pravilnika prouči potrebo po pridobitvi dodatnih pojasnil ali poizvedbah, ki bi v postopku

navedene presoje ob že zbranih dokazih zagotovili ustrezno kritičnost presoje uporabe prisilnega sredstva, saj smo presojo interne komisije v delu, ki se nanaša na uporabo prisilnega sredstva zoper obsojenca, presodili za prehitro sprejeto.

UIKS je pojasnila, da je bil v konkretnem primeru Generalni urad UIKS pisno seznanjen z uporabo prisilnega sredstva, ker pa ni bilo suma glede njegove neupravičene, nestrokovne ali neprimerne uporabe, niso imenovali posebne komisije, ki bi podrobneje proučila uporabo prisilnega sredstva, kot to določa drugi odstavek 114. člena pravilnika. Generalni direktor UIKS je na podlagi drugega odstavka 202. člena ZIKS-1 imenoval interno tričlansko komisijo, ki je bila ustanovljena, da razišče vse okoliščine dogodka in pravilnosti ravnanja zavoda Dob v zvezi z dogodkom, ki se je nanašal na več obsojencev. Ob tem je komisija vodstvo zavoda posebej opozorila na ugotovljeno pomanjkljivost (ki jo je naknadno izpostavil tudi Varuh), da iz poročila ni razvidno, da bi bila pobudniku dana možnost, da pove svoje pogled na dogajanje. Komisija je še posebej opozorila, da bi morali zaposleni pogovore opraviti tudi z vsemi drugimi obsojenci, ki so bili ob dogodku uporabe prisilnih sredstev v sobi. Ob tem naj bi vodstvo zavoda komisiji zagotovilo, da so bili pogovori opravljeni tako z drugimi obsojenci kot s pobudnikom.

Ob tako prejetih pojasnilih je komisija vodstvu zavoda svetovala, naj poskrbi, da se v podobnih primerih vsi pogovori zapisujejo in ustrezno evidentirajo. Opozorila je tudi, da bi morali v konkretnem primeru vsi pravosodni policisti, ki so bili prisotni ob dogodku, napisati uradne zaznamke o tem, čeprav so iz poročila zavoda razvidne njihove navedbe. Kljub ugotovljenim pomanjkljivostim je komisija na podlagi vpogleda v razpoložljivo pisno dokumentacijo in ustno podanih pojasnil vodstva zavoda menila, da je bila uporaba prisilnih sredstev zoper pobudnika upravičena.

24.
Varuh UIKS priporoča, naj v vsakem primeru poskrbi za kritično presojo uporabe prisilnih sredstev z ugotavljanjem morebitnih neskladnosti obeh udeleženih strani in ponujenih dokazov.

UIKS se je v celoti strinjala z Varuhovim stališčem, da je zaradi kritične presoje uporabe prisilnih sredstev še posebej pomembno zaprti osebi, zoper katero so bila uporabljena, omogočiti, da poda svoj pogled na dogodek, tako kot je pomembno evidentiranje dogodkov, ukrepov in opravljenih pogovorov. Zagotovila je, da bo na to tudi v prihodnje posebej pozorna in bo v primeru ugotovljenega neustreznega ravnanja tudi ukrepala. **2.2-46/2017**

Obsojenec lahko nosi svoja oblačila in obutev, če so ta primerno vzdrževana. **Prepoved uporabe lastnih oblačil, perila in obutve v ZPKZ Dob pri Mirni, ki v svojem hišnem redu kot pravilo določa nošenje zavodskih oblačil, morajo upravičevati varnostni ali drugi tehtni razlogi.**

Primer:

Pred komisijo za pogojni odpust le v zavodski obleki?
Pobudnik je v pismu, ki je bilo poslano (tudi) UIKS, izpostavil, da mu je bila kot obsojencu v ZPKZ Dob pri Mirni prepovedana navzočnost na zasedanju komisije za pogojni odpust v civilni (nezavodski) obleki. UIKS smo zato zaprosili za utemeljitev te prepovedi ter morebitne druge ugotovitve in ukrepe glede pritožbenih navedb pobudnika.

UIKS je vlogo obsojenca obravnavala kot pritožbo na podlagi prvega odstavka 85. člena ZIKS-1 in jo ocenila kot utemeljeno. Z varnostnega vidika je zahtevo ZPKZ Dob pri Mirni po nošenju zavodskih oblačil v upravnem delu zavoda, to je zunaj zaprtega dela, presodila za upravičeno. Vendar je UIKS ugotovila, da komisija za pogojni odpust ne zaseda več v upravni zgradbi, temveč v prostorih oddelkov v zaprtem delu zavoda, kar pomeni, da obsojenci, ki se udeležijo zasedanja komisije, ne zapustijo zaprtega dela zavoda. Generalni urad UIKS je zato presodil, da niso podani varnostni zadržki, ki bi utemeljevali stališče zavoda Dob, da bi bilo obsojencem lahko omogočeno nošenje lastnih oblačil na zasedanju komisije za pogojni odpust le, kadar bi ta zasedala v prostorih njihovega matičnega oddelka.

Prehajanje obsojenca iz matičnega oddelka v oddelek, v katerem zaseda komisija, z vidika varnostnega tveganja ne zahteva nošenja zavodske obleke, saj obsojenca pri tem spremlja pravosodni policist, po koncu zasedanja komisije pa mu ni omogočeno prosto gibanje po oddelku, temveč se vrne v svoj matični oddelek. Drugačnega stališča zavoda Dob pri Mirni po mnenju UIKS ne upravičujejo niti varnostni niti morebitni drugi razlogi. Vprašanje (ne)obstoja upravičenih varnostnih razlogov se pojavi tudi v primeru pogojevanja možnosti nošenja lastnih oblačil z bivanjem le v matičnem, ne v drugih oddelkih, sploh ob dejstvu, da je gibanje obsojencev v oddelkih, ki niso njihovi matični, zelo omejeno in nadzorovano.

Z ugotovitvami UIKS smo se strinjali. Zato smo tudi pozdravili poziv UIKS, da zavod Dob obsojencem, ki bodo to želeli, omogoči nošenje lastnih oblačil na zasedanju komisije za pogojni odpust, ko bo ta zasedala v kateremkoli oddelku v zaprtem delu zavoda. 8.2-30/2018

Ponovne težave pri nameščanju obsojencev v socialnovarstvene zavode

ZPKZ Dob pri Mirni nas je seznanil s (ponovnimi) težavami ob nameščanju obsojencev v institucionalno varstvo. Zaradi slabega zdravstvenega stanja enega izmed obsojencev in ker ni mogoče pričakovati njegovega izboljšanja, se je zavod obrnil na Skupnost socialnih zavodov Slovenije za pomoč pri njegovi nastanitvi v socialnovarstveni zavod. Prejeli so nasvet, naj obsojenec poda vloge za sprejem v institucionalno varstvo na več naslovov, kar je zavod tudi upošteval. Vendar so bile vloge za sprejem zavrnjene, med drugi tudi zaradi starosti obsojenca. Pozneje nas je zavod obvestil še o enem podobnem primeru obsojenca.

ZPKZ Dob pri Mirni nas je seznanil s (ponovnimi) težavami ob nameščanju obsojencev v institucionalno varstvo.

Tudi Skupnost socialnih zavodov Slovenje v dopisu z dne 14. 9. 2018, s katerim sta bila seznanjena tako UIKS kot MDDSZ, ugotavlja, da obsojenec ne izpolnjuje starostnega pogoja za sprejem v institucionalno varstvo. Ti domovi zaradi svojega koncepta dela težko zagotovijo ustrezne storitve osebam, ki imajo težave z odvisnostjo od prepovedanih drog, kaj šele z osebami, ki so v programu zdravljenja odvisnosti z nadomestno (substitucijsko) terapijo. Tako omenjenemu obsojencu v domu za starejše najverjetneje ne bi mogli ponuditi storitev, ki jih glede na svoje stanje potrebuje, **zanj zato v sistemu institucionalnega varstva ni vidijo ustrezne rešitve**. Skupnost ob tem pripominja, da bi zaporski sistem moral vzpostaviti ustrezne zmogljivosti za zapornike, ki potrebujejo nego in oskrbo, tudi zaradi daljšanja predpisanih in izrečenih kazni. Izvajalci institucionalnega varstva ob prenapolnjenosti nikoli ne bodo pristali, da bodo postali prikladno odlagališče za vse ljudi, ki jim drugje ne morejo pomagati.

S priporočilom št. 15 (2016) je Varuh spodbujal čimprejšnje sprejetje protokola med MP oziroma UIKS in MDDSZ glede namestitve v domove starejših za tiste obsojence, ki potrebujejo intenzivnejšo in zahtevnejšo nego in oskrbo, saj smo menili, da bi dogovor olajšal delo vseh deležnikov v postopku morebitne namestitve osebe po prestani kazni zapora v socialnovarstveni zavod. To priporočilo je nastalo zaradi težav, ki smo jih v preteklosti zaznavali v nekaterih primerih pri nameščanju oseb v času prekinitve kazni zapora ali po odpustu s prestajanja kazni zapora v dom za starejše ali posebni socialnovarstveni zavod. Tako smo ugotavljali težave v medsebojnem sodelovanju pristojnih (o tem smo poročali že v letnem poročilu za leto 2013 in naslednjih). Obravnavali smo namreč primere, v katerih zapornika, ki je potreboval namestitev v socialnovarstveni zavod, na primer zaradi nege, nihče od teh zavodov ni želel sprejeti. **To lahko pomeni nečloveško ali ponižujoče ravnanje, saj kazen zapora v primeru osebe, ki potrebuje nego in oskrbo zaradi svojih zdravstvenih težav, ki jo zapor ne more nuditi, izgubi svoj namen, njeno zadrževanje v zaporu pa nedopustno ravnanje in kršitev ustavnih pravic.** Ustava RS poudarja varstvo človekove osebnosti in dostojanstva in določa, da je zagotovljeno spoštovanje človekove osebnosti in njegovega dostojanstva v kazenskem in v vseh drugih pravdnih postopkih ter med odvzemom prostosti in izvajanjem kazni. Hkrati prepoveduje vsakršno nasilje nad osebami, ki jim je prostost

kakorkoli omejena (21. člen Ustave RS) ter mučenje, nečloveško ali ponižujoče kaznovanje ali ravnanje (18. člen Ustave RS).

Menili smo torej, da bi dogovor pristojnih o tem postopku lahko pripomogel k odpravi težav na tem področju. Da je dogovor potreben, so potrjevali odzivi na naš predlog, saj je bila njegova sklenitev napovedana že za leto 2014. Ta dogovor se je tudi pripravil, vendar je Direktorat MDDSZ za socialne zadeve leta 2017 po njegovem pregledu presodil, da sklenitev tega dogovora ne bi prispevala k morebitnim izboljšavam v zvezi z namestitvijo oseb v primerih prekinitve kazni zapora ali po prestani kazni zapora. Na sestanku s predstavniki UIKS in Skupnostjo socialnih zavodov Slovenije (SSZS) pa je bil 22. 3. 2017 vendarle sprejet dogovor, ki naj bi pripomogel k nemotenemu nameščanju oseb v primerih prekinitve kazni zapora ali po prestani kazni zapora v socialnovarstvene zavode. Tako je bilo dogovorjeno, da zavodi za prestajanje kazni zapora o vsakem primeru posebej obvestijo SSZS, ta nato imenuje posebno skupino, ki bo sodelovala v posameznem postopku primerne namestitve.

Obravnavani primer kaže, da sprejeti dogovor očitno ni v pomoč pri ureditvi namestitve osebe, ki potrebuje institucionalno varstvo.

Obravnavani primer kaže, da sprejeti dogovor očitno ni v pomoč pri ureditvi namestitve zaprte osebe, ki potrebuje institucionalno varstvo.

Država, v njenem imenu pa zlasti MDDSZ, je zavezana poskrbeti za zagotovitev socialnovarstvenih storitev pri odpravljanju socialnih stisk in težav posameznika, vključno z institucionalnem varstvom, če je to potrebno. Obsojenci, ki zaradi starosti, bolezni ali invalidnosti potrebujejo dodatno pomoč pri zadovoljevanju osnovnih življenjskih potreb v obliki nege ali socialne oskrbe, bi morali bivati v za to prilagojenem prostoru ali oddelku. **Če obsojenec potrebuje ustrezno institucionalno varstvo zunaj zavoda za prestajanje kazni zapora, morajo državni pristojni organi to tudi zagotoviti, sicer gre lahko za nečloveško ali ponižujoče ravnanje**. **Zato smo tako MDDSZ kot MP pozvali, naj sprejmeta vse potrebne ukrepe za zagotovitev institucionalne namestitve obsojenca, če jo ta potrebuje. Hkrati nas je zanimalo, kateri ukrepi bodo sprejeti na sistemski ravni, da ne bo več težav pri nameščanju oseb v primerih prekinitve kazni zapora ali po prestani kazni zapora v socialnovarstvene zavode.** Na odzive pristojnih, zlasti rešitev situacije v primeru obeh obsojencev konec decembra 2018, še vedno čakamo.

25.
Varuh MP priporoča, naj v sodelovanju z MDDSZ sprejme vse potrebne ukrepe za zagotovitev institucionalne namestitve obsojenca, če jo ta potrebuje.

Dolgotrajno odločanje o prošnjah za pogojni odpust

Menimo, da je hitra odločitev o vloženi prošnji za pogojni odpust pomembna, kadar obstaja verjetnost, da bo obsojenec pogojno odpuščen, in če take verjetnosti po presoji komisije za pogojni odpust (komisija) ni. Hitra odločitev v zadnjem primeru je pomembna predvsem zato, da lahko obsojenec v najkrajšem času uporabi pravno sredstvo, ki je dovoljeno zoper odločitev komisije, da se mu torej zagotovi učinkovito pravno varstvo, kar je ustavna pravica vsakogar, tudi obsojenca.

Obsojenci imajo v skladu z ZIKS-1 pravico do pogojnega odpusta s prestajanja kazni zapora, o čemer na prošnjo obsojenca oziroma drugih upravičenih oseb odloča komisija. ZIKS-1 v 8. členu določa, da se te odločbe izdajajo ob smiselni uporabi zakona, ki ureja splošni upravni postopek. ZUP v prvem odstavku 222. člena določa, da mora pristojni organ, kadar se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, pa pred odločitvijo ni potreben poseben ugotovitveni postopek, izdati odločbo in jo vročiti stranki čim prej, **najpozneje pa v enem mesecu od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil začet postopek po uradni dolžnosti.** V drugih primerih, v katerih se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, mora pristojni organ **izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v dveh mesecih**.

Varuh je ob obravnavanju pobud kar nekajkrat ugotovil, da je hitra odločitev komisije prej izjema kot pravilo. Po več opravljenih posredovanjih Varuha pri MP se je namreč izkazalo, da so odločbe o pogojnem odpustu praviloma izdane in vročene (šele) v

dveh mesecih **od sprejetja odločitve, ne pa od dneva prejema popolne prošnje za pogojni odpust oziroma začetka postopka**.

ZIKS-1 (do sprejetja sprememb ZIKS-1G) posebnega roka glede odločanja in izdaje odločb Komisije ni določal. Varuh je zato MP opozoril, da je komisija ob svojem odločanju zavezana spoštovati prvi odstavek 222. člena ZUP.

Varuh je ob obravnavanju pobud kar nekajkrat ugotovil, da je hitra odločitev komisije za pogojni odpust prej izjema kot pravilo.

MP je soglašalo, da se morajo zakonski roki spoštovati. Pojasnilo je, da je bila med spremembe in dopolnitve ZIKS-1G, ki so bile tedaj v fazi medresorskega usklajevanja, vključena tudi časovna opredelitev rokov za z zakonom določena ravnanja komisije, ki se s podzakonskega predpisa (Pravilnika o izvrševanju kazni zapora) prenašajo na zakonsko raven. Med spremembami je bila tako predlagana tudi sprememba (ki je bila tudi sprejeta), da komisija zaseda na rednih sejah najmanj trikrat na leto, torej vsake štiri mesece. **Varuh je opozoril, da predvidene spremembe in dopolnitve ZIKS-1 ne zasledujejo hitrejšega odločanja o prošnjah za pogojni odpust obsojencev.** Do sprejetja ZIKS-1G je namreč komisija na podlagi 8. in 105. do 107. člena ZIKS-1 ter 111. člena Pravilnika o izvrševanju kazni zapora redno zasedala vsake tri mesece (torej štirikrat letno), predlagatelj ZIKS-1G pa si je prizadeval in mu je uspelo ta rok še podaljšati za en mesec, saj spremenjeni 106. člen ZIKS-1 zdaj določa (kot minimum) le tri redne seje komisije v letu. MP je to spremembo upravičevalo z utemeljitvijo, da bo s to spremembo podlaga za (počasno – op. Varuha) odločanje komisije ustrezneje urejena tudi na normativni ravni.

Po sporočilu MP se je v praksi pokazalo tudi, da rok, ki ga določa ZUP za odločanje o prošnjah za pogojni odpust, ni ustrezen. Postopek odločanja komisije, ki mora priprave za sklic seje začeti že mesec pred zasedanjem, ima namreč svoje posebnosti. Tako se morajo o seji obvestiti zavodi za prestajanje kazni zapora in člani komisije, ki si morajo zaradi seje uskladiti druge delovne obveznosti, o točnem datumu seje pa se nato obvesti tudi obsojence, da lahko podajo svoje prošnje. Zavodi morajo k vsaki prošnji podati obširno poročilo in svoje mnenje, komisija pa mora pred odločanjem večkrat opraviti še druge poizvedbe. Na vsaki seji se obravnava približno 200 vlog, vsako odločitev, predvsem negativno, pa je treba še posebej skrbno obrazložiti. Zato je bila v novelo ZIKS-1G dodana sprememba tudi v tem delu, in sicer zdaj drugi odstavek 107. člena določa, da komisija izda odločbo najpozneje v dveh mesecih od končanega postopka.

Ugotavljamo, da novela ZIKS-1G prispeva k boljši normativni ureditvi odločanja komisije, vendar kljub Varuhovemu prizadevanju ne izboljšuje položaja obsojencev pri hitrosti uresničevanja možnosti pogojnega odpusta.

Stroški telefoniranja v zavodih za prestajanje kazni zapora gredo v nebo

Varuh je že večkrat poudaril, da se z ohranjanjem stikov z zunanjim svetom preprečuje tudi socialna izključitev.

Varuh je že večkrat poudaril, da se z ohranjanjem stikov z zunanjim svetom preprečuje tudi socialna izključitev.

Zaprte osebe niso upravičene do brezplačnih telekomunikacijskih storitev, kar pa ne upravičuje precej višjih cen klicev, kot so zunaj zapora, kadar to ni utemeljeno z višjimi stroški, ki izhajajo iz posebnih zahtev, povezanih z izvajanjem kazni zapora (npr. prilagoditve zaradi blokade klicev, predplačniški sistem ...). Tudi Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja Sveta Evrope (CPT) je glede visokih cen telefoniranja že večkrat predlagal, da države zaprtim osebam zagotovijo dostop do telefonskih komunikacij po cenah, ki so primerljive s cenami v širši družbi (npr. CPT/Inf (2012) 9 in CPT (2016) 62).

UIKS nas je v začetku leta 2018 podrobneje seznanila z ureditvijo telefonije, ki je enotna za vse ZPKZ. Navedla je, da telefonske storitve v vseh zavodih izvaja Telekom Slovenije v skladu s sporazumom z UIKS. Podlaga za sklenitev sporazuma naj bi bila odločitev Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (AKOS), ki je TelekomuSlovenije izdala odločbo o določitvi izvajalca univerzalne storitve. UIKS je ob tem opozorila, da na ceno telefonskih storitev žal ne more vplivati, da

Presenetilo nas je, da UIKS še ni prešla na ustreznejši sistem omogočanja telefoniranja, ki bi bil tudi cenovno ugodnejši.

Da gre z vidika potrošnika za nerazumno drag sistem ob sicerščnjih cenah telefonije, pove že podatek, da je cena klica v mobilno omrežje že pri pogovoru, ki preseže dve minuti, dražja od enega evra, pri klicu v tujino pa to vrednost preseže že po eni minuti.

Svet za elektronske komunikacije RS je poslal predlog za znižanje cen telefonskih storitev javnih telefonskih govorilnic v ZPKZ in na splošno v Sloveniji.

UIKS se je odločila, da poišče tehnične rešitve, ki bi zaprtim osebam omogočile izvajanje telefonskih pogovorov cenovno ugodneje, podobno cenam za fizične osebe na trgu.

pa je kljub temu Telekom Slovenije že pozvala, ali bi lahko cenik storitev prilagodil splošnim spremembam cen telefoniranja.

Ker je že iz Analize zagotavljanja javnih telefonskih govorilnic, ki jo je maja 2014 objavila AKOS, ki bdi nad izvajanjem univerzalne storitve, izhajalo, da ni potrebe, da zavodi vztrajajo pri javnih telefonskih govorilnicah, nas je presenetilo, da UIKS še ni prešla na ustreznejši sistem, ki bi bil tudi cenovno ugodnejši.

Pričakovali smo, da bi UIKS pri izbiri kakovostne ponudbe med drugimi merili upoštevala tudi ceno storitve, ki je skladno z zakonom naložena v plačilo osebam, ki se znajdejo pod oblastjo države, zaradi česar same ne morejo izbrati cenovno ustrezne storitve, ki bi kar najbolje zadovoljevala njihove potrebe**. Da gre z vidika potrošnika za nerazumno drag sistem ob sicerščnjih cenah telefonije, pove že podatek, da je cena klica v mobilno omrežje že pri pogovoru, ki preseže dve minuti, dražja od enega evra, pri klicu v tujino pa to vrednost preseže že po eni minuti.**

Potrebo po spremembah na tem področju je mogoče izpeljati tudi iz evropskih zaporskih pravil (glej točko 24.5 Priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope št. R(2006)2 državam članicam o evropskih zaporskih pravilih), naj zaporske oblasti zapornikom pomagajo, da bodo ohranjali stik z zunanjim svetom, ter jim zagotavljajo primerno varstvo, da jim bo to omogočeno. K temu varstvu lahko nedvomno prispeva tudi zagotovitev pravične in razumne cene telefonskih klicev, ki ne bo brez utemeljenih stroškovnih razlogov odstopala od cene istovrstnih storitev na trgu.

Varuh je UIKS zato opozoril, da vztrajanje pri trenutnem stanju lahko v najslabšem primeru tako pri obsojencih kot njihovih družinskih članih zaradi visokih stroškov telefoniranja ali kadar sami ali njihovi bližnji nimajo zadostnih sredstev, povzroči dilemo, ali del teh namenijo ohranitvi stika z osebo v zavodu ali pa jih v celoti porabijo za zadovoljevanje nujnih življenjskih potreb. UIKS smo predlagali, naj se do navedenih stališč opredeli in jih upošteva pri izvedbi postopkov, ki bodo skladno s predpisi, ki urejajo javno naročanje, s čimer bo pripomogla, da bo cena telefonskih klicev zaprtih oseb ustrezala dejanskim razmeram na trgu.

UIKS je Varuhov analitični prikaz problematike izvajanja telefonskih pogovorov zaprtih oseb ocenila kot pomembno pomoč pri pogovorih s ponudnikom telefonskih storitev, da bi dosegla ugodnejše cene telefonskih pogovorov za zaprte osebe. V okviru svojih aktivnosti nas je seznanila, da je maja 2018 na sestanku Sveta za elektronske komunikacije RS (Svet), ki je na pobudo Zavoda za varstvo potrošnikov problematiko cen telefonskih pogovorov v ZPKZ uvrstil na dnevni red, pojasnila pomen vzdrževanja družbenih stikov pri zaprtih osebah med prestajanjem kazni zapora in nujnost uporabe telefona. Svet je pri pregledu cen ugotovil, da Telekom Slovenije za telekomunikacijske storitve v ZPKZ ponuja enake cene, kot jih ponuja v javnih telefonskih govorilnicah, čeprav telefonske govorilnice v ZPKZ ne spadajo pod del univerzalne storitve. **Na podlagi tega je Svet omenjenemu podjetju poslal predlog za znižanje cen telefonskih storitev javnih telefonskih govorilnic v ZPKZ in na splošno v Sloveniji.**

Ker se Telekom Slovenije kljub temu in dodatnim pozivom UIKS ni odzval z znižanjem cen ali drugimi ugodnejšimi rešitvami, se je UIKS odločila, da poišče tehnične rešitve, ki bi zaprtim osebam omogočile izvajanje telefonskih pogovorov cenovno ugodneje, podobno cenam za fizične osebe na trgu. O tem nas je UIKSa seznanila oktobra 2018, Varuh pa bo še naprej spremljal nadaljnje aktivnosti in po potrebi dodatno posredoval.

Prišlo je tudi do pomembnega zaključka ene izmed 'zaporskih zadev' pred ESČP

Ob izteku leta 2018 je doživela epilog tudi zadeva pred ESČP (Pritožba št. 60503/15), povezana s slovenskim zaporskim sistemom. Zadevo smo pri Varuhu obravnavali že od leta 2014 in o njej tudi že poročali (gl. predvsem str. 95-98 in 129-131 Letnega poročila za leto 2015). ESČP je v navedeni zadevi leta 2017 najprej v Statement of

facts povzelo Varuhove ugotovitve (točka 19) in strankama zastavilo tudi vprašanje, ali je bil, posebej upoštevajoč ugotovitve slovenskega Varuha človekovih pravic v tej zadevi, pritožnikov odvzem prostosti med 31. majem 2014 in 9. junijem 2014, odrejen »v skladu s postopkom, predpisanim z zakonom?« Nekoliko za tem, še istega leta, je Varuh, opirajoč se na člen 36 EKČP in tretji odstavek 44. člena poslovnika navedenega sodišča, zaprosil, da se mu dovoli še intervencija kot tretje strani, s čimer smo bili tudi uspešni (gl. str. 26 Varuhovega lanskega letnega poročila). Varuh je nato v vlogi amicus curiae ESČP predstavil bistvene spremembe v nacionalni sodni praksi (npr. sklep Višjega sodišča v Ljubljani z dne 12. 12. 2014 v zadevi Kp 57270/2012), zakonodaji (sprememba 12. člena ZIKS-1 z novelo ZIKS-1F) in podzakonskem predpisovju (Navodilo načina izvedbe postopka oddaje urina in izvedbe kontrolnega preizkusa), do katerih je prišlo predvsem zaradi naših kritik obravnave obsojenčevega primera pred nacionalnimi upravnimi in sodnimi oblastmi.

V omenjenem postopku pred ESČP je država naposled podala izjavo, v kateri je izrecno navedla (neuradni prevod je naš, za izvorno besedilo gl. točko 23 sklepa ESČP z dne 13. 11. 2018 v že navedeni zadevi): »Vlada Republike Slovenije priznava, da je za spremembo zaporskega režima pritožniku iz vikend zapora v zaprti režim na podlagi pritožnikove nezmožnosti oddaje urinskega vzorca manjkala ustrezna pravna podlaga in ni bila v skladu z zahtevami členov 5, 7, in 8 Konvencije, pritožniku pa tudi ni bil zagotovljen pošten postopek glede spremembe režima, kot ga zagotavlja člen 6 Konvencije.« Pritožnik pa vendarle ni sprejel s strani države ponujene kompenzacije v višini 12,500 EUR (10,000 EUR za utrpljeno premoženjsko in nepremoženjsko škodo in 2,500 EUR za stroške postopka). ESČP je nato zavzelo stališče, da je država že sprejela relevantne spremembe v namen jasnejše pravne podlage za spremembo zaporskega režima v primerih zlorabe prepovedanih drog, kot tudi bolj precizna pravila urinskega testiranja za prisotnost prepovedanih drog, vključno z določbo, ki ureja postopek, ko zapornik trdi, da ne more ali pa resnično ne more oddati urinskega vzorca. Sklicujoč se na spremembe pravnega okvirja in višina s strani države ponujene odškodnine, je sodišče z zadevo zaključilo z zgoraj že navedenim sklepom.

2.8.5 Enota za forenzično psihiatrijo

Splošne ugotovitve

Enota za forenzično psihiatrijo Oddelka za psihiatrijo v Univerzitetnem kliničnem centru Maribor (enota) še naprej skrbi za izvajanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu ter za hospitalizacijo pripornikov in obsojencev, če potrebujejo psihiatrično zdravljenje, hkrati po potrebi izvaja opazovanje zaradi izdelave psihiatričnega izvedenskega mnenja glede prištevnosti ali sposobnosti za udeležbo v postopku.

Glede na namen varnostnega ukrepa obveznega zdravljenja, tudi če se ta izvaja ambulantno, menimo, da je smiselno, da se ta opravi čim prej (ne na primer šele po prestani kazni zapora). Varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja (tudi če se izvaja na prostosti) je namreč predvsem kurativni ukrep, katerega vsebina je v medicinskem obravnavanju storilca. Njegov namen je, da se odpravi storilčeva nevarnost, da bi zaradi svojega zdravstvenega stanja še ponavljal kazniva dejanja. Obvezno psihiatrično zdravljenje na prostosti ni povsem nezdružljivo s prestajanjem kazni zapora po drugi sodbi, vendar mora sodišče v takšnem primeru (v sodelovanju z zavodom za prestajanje kazni zapora) poskrbeti, da se izvajanje tega ukrepa začne izvajati na zakonsko določen način.

Obravnavane pobude so se nanašale na izrečeni ukrep obveznega zdravljenja, obravnavo v enoti in nekatere druge vidike, med njimi tudi obravnavo raznovrstnih odvisnosti. Na potrebo po vzpostavitvi obravnave raznovrstnih odvisnosti v enoti smo opozorili že ob obisku konec leta 2017. V odzivu na naše priporočilo je Oddelek

26.
Varuh priporoča, naj MZ v sodelovanju z MP sprejme vse potrebne ukrepe za odpravo težav, s katerimi se Enota za forenzično psihiatrijo spoprijema pri izvajanju svoje dejavnosti.

Spodbuden je podatek, da je leta 2018 brez večjih zastojev nadaljevala delo delovna skupina za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju.

27.
Varuh znova priporoča, naj se sprejmejo vsi potrebni ukrepi, da se seznam zdravstvenih zavodov, ki izpolnjujejo pogoje za izvajanje zadevnih varnostnih ukrepov obveznega zdravljenja, čim prej izdela in objavi.

Varuh se je pri svojem delu že večkrat seznanil s primerom, v katerem sodišče pred sprejetjem ponovne odločitve glede trajanja ali spremembe ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu ali obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti ni zaslišalo storilca.

za psihiatrijo navedel, da je kadra, zaposlenega v enoti, kjer je predvideno tudi za izvajanje programa obravnave oseb, odvisnih od psihoaktivnih snovi (zaprtih oseb ali oseb z izrečenim ukrepom obveznega zdravljenja in varovanja), trenutno premalo. Kader bo mogoče popolno izobraziti, ko bo v enoti zaposlenih dovolj članov kadra, predvidenega v sistemizaciji oziroma v pravilniku o izvajanju ukrepov. Obravnava zaprtih oseb, odvisnih od psihoaktivnih snovi, ki prihajajo iz zavodov za prestajanje kazni zapora (ZPKZ), je smiselna, če hkrati tudi ZPKZ zagotovijo ustrezno namestitev obravnavanih oseb. Program se na oddelku delno izvaja, vendar ustrezni pogoji v ZPKZ še niso vzpostavljeni. **Zato vse pristojne še naprej spodbujamo, naj sprejmejo vse potrebne ukrepe, da bi lahko enota polno začela izvajati tudi ta program.**

Enota je izpostavila tudi potrebo po večji kadrovski zasedenosti, vključno z negovalnim kadrom ter delovnih terapevtov in kliničnih psihologov, ki so nujno potrebni za kakovostno organiziranje aktivnosti pri rehabilitaciji pacientov. Opozarja tudi na nezmožnost vpogleda v Medis za forenzične paciente in na potrebo po opremljanju dveh sob z možnostjo nadzora iz nadzorne sobe, nujne gradbene posege, še vedno nerešen problem glede zobozdravstvene oskrbe pacientov z izrečenim ukrepom obveznega zdravljenja in druge ovire, s katerimi se spoprijema pri izvajanju svoje dejavnosti.

Spodbuden je podatek, da je leta 2018 brez večjih zastojev nadaljevala delo delovna skupina za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju.

Njeno delo se je od avgusta 2018 intenziviralo tako, da je pripravljen pregled mednarodne prakse na tem področju, opredeljeni so ciljne skupine v okviru aktualne zakonodaje, za katere je treba vzpostaviti model specializirane obravnave, pogoji sprejema in odpusta ter model napotovanja in obravnave. Ker potreba po kakovostnem varovanju, psihosocialni in zdravstveni obravnavi, zagotavljanju zaposlitvenih možnosti presega dosedanjo ureditev področne zakonodaje, bo treba za novi model strokovne specializirane obravnave pripraviti nov zakon. Seveda bo treba opredeliti še potrebne kadre, pripraviti oceno potrebnih finančnih sredstev za vzpostavitev enote in predlog akcijskega načrta ter enoto umestiti na ustrezno področje.

Uresničevanje Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 16 (2017)** smo Ministrstvu za zdravstvo (MZ) znova priporočili, naj si kar najbolj prizadeva, da bi bil seznam zdravstvenih zavodov, ki izpolnjujejo pogoje za izvajanje varnostnih ukrepov, čim prej izdelan in ustrezno objavljen. Na potrebo po uresničitvi tega priporočila smo opozorili tudi ministra za zdravje v spoznavnem pogovoru. MZ je pojasnilo, da je odredbo o seznamu zdravstvenih zavodov, v katerih se izvaja varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu in obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti poslalo v soglasje MP. Ker izpolnjuje pogoje samo en zdravstveni zavod, MP soglasja ni podalo. MZ je zato napovedalo, da bo zdravstvene zavode znova pozvalo, naj izrazijo svoj interes za izvajanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti. **Varuh tako znova spodbuja, da se sprejmejo vsi potrebni ukrepi, da se seznam zdravstvenih zavodov, ki izpolnjujejo pogoje za izvajanje obeh varnostnih ukrepov obveznega zdravljenja, čim prej izdela in objavi.**

Odločanje o trajanju varnostnega ukrepa obveznega zdravljenja le s sodelovanjem osebe

Varuh se je pri svojem delu že večkrat seznanil s primerom, v katerem sodišče pred sprejetjem ponovne odločitve glede trajanja ali spremembe ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu ali obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti ni zaslišalo storilca.

Na podlagi obravnave primera smo tako v Letnem poročilu za leto 2017 (str. 158) zapisali, da Zakon o kazenskem postopku (ZKP) v 496. členu določa, da sodišče pred takšno odločitvijo zasliši storilca, če je to potrebno in če njegovo stanje to dopušča. Opozorili smo, da zakon zahteva zaslišanje prav zato, da bi si sodnik ustvaril mnenje o stanju osebe, o kateri odloča v sodnem postopku, oziroma da bi ji dal možnost, da sama pove, kar želi. Tudi oseba v tem postopku ima namreč pravico, da pove, kar želi, sodišče pa mora njene pravno relevantne izjave tudi proučiti in jih upoštevati, ko odloča o nadaljnjem izvajanju izrečenega ukrepa.

V zvezi z obravnavano problematiko je Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT) ob obisku v Sloveniji leta 2017 že priporočil, naj slovenski organi sprejmejo potrebne ukrepe – tudi na zakonodajni ravni – za zagotovitev, da vse paciente, za katere velja varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu, osebno zasliši sodnik v okviru šestmesečnega pregleda varnostnega ukrepa. Vlada RS je v odgovoru na poročilo CPT (CPT/Inf (2017) 28) glede omenjenega priporočila odgovorila, da je na zakonodajni ravni že ustrezno predpisan sistem šestmesečnega ponovnega odločanja, za izvedbo katerega je pristojno samo neodvisno sodstvo, ter da bo sodstvo opozorila na omenjeno priporočilo s posebnim posredovanjem besedila CPT in opozorilom na vsebino in pomen tega priporočila.

Na to problematiko smo leta 2018 posebej opozorili Vrhovno sodišče RS. **To je v odzivu na naše posredovanje sporočilo, da so bili vsi sodniki seznanjeni z našim dopisom in v zvezi z izvedbo zaslišanja opozorjeni na zakonski okvir, kot ga določa 496. člen ZKP, kar pomeni tudi upoštevanje priporočila Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja.**

Vrhovno sodišče RS je sporočilo, da so bili vsi sodniki seznanjeni z našim dopisom in v zvezi z izvedbo zaslišanja opozorjeni na zakonski okvir, kot ga določa 496. člen ZKP, kar pomeni tudi upoštevanje priporočila Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja.

Izvajanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja v socialnovarstvenem zavodu

ZIKS-1 v 155. členu določa, da sodišče, ki je izreklo varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti, tistega, ki mu je izreklo ta ukrep, napoti v zdravstveni zavod (ne na primer v socialnovarstveni zavod), v katerem naj se zdravi. O napotitvi obvesti tudi zdravstveni zavod.

Podrobneje izvajanje varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu in obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti ter posebne strokovne in varnostne pogoje, ki jih morajo izpolnjevati zdravstveni zavodi za njihovo izvajanje, določa Pravilnik o izvrševanju varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu in obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti (Uradni list RS, št. 35/16). Ta v 2. členu določa tudi izvajalce, tako se varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti izvaja v javnih zdravstvenih zavodih in pri drugih pravnih in fizičnih osebah, ki izvajajo psihiatrično dejavnost na podlagi koncesije in izpolnjujejo pogoje iz 151. člena ZIKS-1 in navedenega pravilnika (med njimi torej ni socialnovarstvenih zavodov). Določa tudi prehodno obdobje do določitve izvajalcev iz 2. člena pravilnika, saj v 27. členu določa, da varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti izvajajo javni zdravstveni zavodi ter druge pravne in fizične osebe, ki izvajajo psihiatrično dejavnost na podlagi koncesije in izvajajo varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti na dan uveljavitve tega pravilnika (med njimi ni nobenega socialnovarstvenega zavoda, torej ni niti SVZ Hrastovec).

Po podatkih v eni izmed obravnavanih zadev naj bi se izrečeni ukrep obveznega zdravljenja na prostosti (čeprav naj bi se po odločitvi sodišča, ki ni bila spremenjena, izvajal v Centru za izvenbolnišnično psihiatrijo v Ljubljani) izvajal v SVZ Hrastovec, ki ni zdravstveni zavod niti ne spada med izvajalce varnostnih ukrepov, v ta zavod pa je bila oseba nameščena na podlagi sklepa Okrajnega sodišča v Ljubljani z opr. št. PR 220/2017. **Tudi SVZ Hrastovec je opozarjal, da v skladu z zakonodajo in predpisi opravlja posebne oblike institucionalnega varstva za odrasle duševno in telesno prizadete osebe in ne izvaja nobene oblike kazenskih ukrepov po KZ-**

V obravnavanju zadeve smo se večkrat obrnili na Okrožno sodišče v Ljubljani in predlagali, naj poskrbi za izvršitev izrečenega varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti tako, da bo to v skladu z zakonsko ureditvijo izvajanja varnostnega ukrepa obveznega zdravljenja na prostosti.

1, zato izrečenega varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja ne more izvajati.

V obravnavanju zadeve smo se večkrat obrnili na Okrožno sodišče v Ljubljani in predlagali, naj zagotovi izvršitev svojega sklepa z opr. št. II K 28399/2014 z dne 25. 10. 2016 oziroma izrečenega varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti tako, da bo to v skladu z zakonsko ureditvijo izvajanja varnostnega ukrepa obveznega zdravljenja na prostosti, skladno z odločitvijo Okrajnega sodišča v Ljubljani, da mora biti oseba (ki ji je bil izrečen varnostni ukrep) zaradi svojih potreb nameščena v SVZ Hrastovec, ker mora biti nepretrgoma deležna posebne zaščite in varstva ter zavoda ne more zapustiti po lastni volji.

Z odzivi Okrožnega sodišča v Ljubljani na posredovanja v tej zadevi nismo bili zadovoljni, saj so zbrane informacije omogočale sklepanje, da se izvajanje izrečenega varnostnega ukrepa še ni niti začelo in se ne izvaja v skladu s predpisi. Presodili smo, da gre za okoliščine, ki so lahko predmet službenega nadzora nad delom sodnika, in ob upoštevanju prvega odstavka 79.b člena Zakona o sodniški službi (ZSS) predsedniku Višjega sodišča v Ljubljani dali pobudo za izvedbo službenega nadzora, da se preveri, ali je bilo izpolnjevanje sodniške dolžnosti v tem primeru ustrezno, in da na podlagi Zakona o sodiščih preveri, ali se izpolnjeni pogoji za pregled poslovanja v navedeni kazenski zadevi.

Predsednik sodišča je sledil Varuhovemu predlogu in odredil pregled poslovanja.

Predsednik sodišča je predlogu sledil in odredil pregled poslovanja. **V okviru tega je bilo med drugim ugotovljeno, da se strogo formalno izrečeni varnostni ukrep, ki ga je izreklo sodišče, ni izvajal, se je pa vsebinsko, saj je bil obdolženi na hospitalni ali ambulantni način ves čas pod nadzorom strokovnega in zdravstvenega osebja v SVZ Hrastovec.** Kljub opuščenemu strogo formalnemu načinu izvajanja kazenskega ukrepa je bil obdolženi vendarle ambulantno obravnavan najmanj v okviru kazenskega ukrepa, tako da po ugotovitvah pregleda poslovanja ni šlo za morebitno kršitev pravic obdolženega do nudenja ustrezne zdravstvene oskrbe. Ugotovljeno je bilo namreč, da se je zdravljenje dejansko začelo še pred pravnomočnim izrečenim ukrepom obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti in se tudi ves čas nadaljevalo na podlagi odločbe Okrajnega sodišča v Ljubljani.

Kljub nekaterim našim nadaljnjim pomislekom glede ugotovitev iz opravljenega pregleda postopka v zadevi nismo nadaljevali, saj je sodišče med tem ustavilo izvajanje varnostnega ukrepa.

2.8.6 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

Osebe z omejitvami gibanja v PB in SVZ

Leta 2018 smo obravnavali 18 zadev, povezanih z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah (to je tri več kot leto prej: 15). Več zadev smo obravnavali tudi na področju oseb v socialnovarstvenih zavodih (SVZ), in sicer 27 pobud, leta 2017 pa 19.

Na področju, ki se nanaša na odvzem svobode gibanja ali odvzem prostosti zaradi duševne motnje ali bolezni, smo leta 2018 obravnavali 18 zadev, povezanih z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah (to je tri več kot leto prej: 15). Več zadev smo obravnavali tudi na področju oseb v socialnovarstvenih zavodih (SVZ), in sicer 27 pobud, leta 2017 pa 19. Te ustanove smo še naprej obiskovali v vlogi državnega preventivnega mehanizma (o tem več v posebnem poročilu).

Delež utemeljenih pobud ostaja na področju oseb v SVZ še naprej velik. Večina teh pobud je bila znova povezana z Zakonom o duševnem zdravju (ZDZdr) ali nerešenimi sistemskimi težavami, kot je namestitev oseb v varovane oddelke SVZ po odločitvah sodišč. Tej problematiki smo znova namenili pozornost tudi v okviru tematskih obiskov v vlogi DPM.

Odprte težave smo še naprej reševali neposredno s predstavniki pristojnih ministrstev, z vodstvi ustanov in v medresorskih delovnih skupinah. Na potrebo po uresničevanju Varuhovih priporočil na tem področju je varuhinja izrecno opozorila tudi na spoznavnem delovnem obisku novega ministra za zdravje z njegovo ekipo 5. 11. 2018. Med njimi še posebej na potrebo po vzpostavitvi enote za intenzivno otroško in adolescentko psihiatrijo na Univerzitetni psihiatrični kliniki Ljubljana.

Delež utemeljenih pobud ostaja na področju oseb v SVZ še naprej velik.

Srečali smo se tudi s predstavniki Skupnosti socialnih zavodov Slovenije (SSZS) ter obravnavali številne probleme, s katerimi se najpogosteje srečujejo v domovih za starejše v naši državi. Srečali smo tudi s sekretarko Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije (SCSD) in v pogovoru ugotovili, da postajajo razmere v domovih za starostnike kritične, kajti v njih skoraj ni več prostih postelj.

Tako kot že v preteklih letih so se tudi leta 2018 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 SVZ ter na prošnje za premestitve, možnosti za gibanje na prostem, izhode idr. Nekatere izmed obravnavanih pobud so se znova nanašale tudi na bivalne razmere, obravnavo, oskrbo in odnos zdravstvenega in drugega osebja do pacientov in oskrbovancev v teh primerih ter (še vedno nerešeno) plačilo stroškov namestitve v varovanih oddelkih SVZ.

Navedbe pobudnikov smo naprej preverjali s poizvedbami pri pristojnih organih in jih nato seznanjali s svojimi ugotovitvami ali jim pojasnjevali postopke sprejema na zdravljenje in namestitve v SVZ 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 bodo želeli pridobiti dodatne informacije o pomoči dementnim osebam.

Pomembno vlogo na področju obravnave oseb z duševnimi motnjami ali bolezni imajo tudi zastopniki pravic oseb na področju duševnega zdravja.

Pomembno vlogo na področju obravnave oseb z duševnimi motnjami ali bolezni imajo tudi zastopniki pravic oseb na področju duševnega zdravja.

Ti namreč lahko osebo primerno seznanijo z vsebino pravic ter načini in možnostmi njihovega uveljavljanja, dajejo usmeritve za uveljavljanje pravic in predlagajo možne rešitve, svetujejo osebi glede uveljavljanja pravic in si prizadevajo za spoštovanje teh pravic. Zato smo pobudnikom po potrebi še naprej svetovali, naj izkoristijo njihovo pomoč. **Ob tem smo pozdravili predlog MDDSZ vsem socialnovarstvenim zavodom z varovanimi oddelki, da se za sodelovanje obrnejo kar neposredno na zastopnike, ki delujejo na področju vsakega zavoda, da mu orišejo svoje delovanje ter zavod oskrbijo z zloženkami in plakati.**

Spodbudno je, da je bila leta 2018 vendarle sprejeta Resolucija o nacionalnem programu duševnega zdravja 2018–2028, ki je prvi strateški dokument s celovito in dolgoročno strategijo razvoja na področju duševnega zdravja.

Spodbudno je, da je bila leta 2018 vendarle sprejeta Resolucija o nacionalnem programu duševnega zdravja 2018–2028.

Skupaj s Centrom za izobraževanje v pravosodju pri Ministrstvu za pravosodje (Center), MDDSZ, MZ ter SCSD smo tudi leta 2018 organizirali **Dneve duševnega zdravja**. Osrednji temi tokratne konference sta bili nadzorovana obravnava in obravnava v skupnosti. Gre za pomembna instituta, ki omogočata obravnavo osebe, ki zaradi duševnih motenj potrebuje posebne zdravstvene, socialnovarstvene in druge storitve, ki se izvajajo zunaj psihiatrične bolnišnice v domačem okolju osebe ali v skupnosti. Zato lahko pomembno pripomoreta k deinstitucionalizaciji.

Konference se je udeležilo več kot 170 sodnikov, zdravnikov psihiatrov, socialnih delavcev, psihologov, odvetnikov, izvedencev, zastopnikov, koordinatorjev nadzorovane obravnave in obravnave v skupnosti, nevladnih organizacij, zaposlenih pri Varuhu in drugih iz različnih služb in poklicev. To je bila odlična priložnost za srečanje, izmenjavo izkušenj in dobrih praks, obravnavo odprtih vprašanj in ovir pri delu vseh, ki se ukvarjajo s tako pomembnima temama v desetih letih uporabe ZDZdr. Pripravlja se novela ZDZdr, zato je bilo to srečanje tudi priložnost, da se

Skupaj s Centrom za izobraževanje v pravosodju pri MP, MDDSZ, MZ ter Skupnostjo centrov za socialno delo Slovenije smo tudi leta 2018 organizirali Dneve duševnega zdravja.

Ugotavljamo, da na področju izvedbe priporočil, ki jih je Državni zbor RS izdal ob obravnavi Varuhovega Posebnega poročila o kršitvah človekovih pravic oseb z duševno motnjo pri njihovem neprostovoljnem nastanjevanju in obravnavi v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov ni posebnega napredka.

ugotovijo potrebne izboljšave zakonskega okvira, ki ju določa. Poleg tega tudi vsi sklepi srečanja in številna udeležba vseh deležnikov na tem področju so znova potrdili potrebo po vsakoletni organizaciji tovrstnih srečanj. Zato Varuh pričakuje, da bodo ta srečanja ostala stalnica, in vse pristojne spodbuja, naj koristnim predlogom, kako izboljšati stanje na tem področju, prisluhnejo in jih tudi uresničijo.

Uresničevanje Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 17 (2017**) je Varuh vse pristojne pozval k čimprejšnji izvedbi priporočil, ki jih je Državni zbor RS izdal ob obravnavi Varuhovega Posebnega poročila o kršitvah človekovih pravic oseb z duševno motnjo pri njihovem neprostovoljnem nastanjevanju in obravnavi v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov. **Žal ugotavljamo, da na tem področju ni posebnega napredka.**

Vlada RS je s sklepi z dne 21. 3. 2018 odločila, da resorni ministrstvi (MDDSZ in MF) v 14 dneh najdeta rešitev za sofinanciranje in odprtje dodatnega varovanega oddelka v enem od posebnih ali kombiniranih socialnovarstvenih zavodov. MDDSZ poroča, da si kljub zavedanju, da povečanje zmogljivosti na varovanih oddelkih ne bo rešilo osnovnega problema varovanih oddelkov (torej spremembe sistema), zaradi kratkoročne rešitve razbremenitve obstoječih varovanih oddelkov prizadeva za odprtje dodatnega varovanega oddelka. Tako je pristopilo k izvedbi navedenih sklepov in napovedalo povečanje zmogljivosti za 20 mest (kar leta 2018 še ni bilo izvedeno!). V Domu Nine Pokorn Grmovje se namreč načrtuje gradnja dodatnega varovanega oddelka, vendar le za osebe z demenco (odprtje dodatnega varovanega oddelka bo tako posledično pomenilo le razbremenitev drugih varovanih oddelkov). V Domu Lukavci pa se s prenovo načrtuje širitev zmogljivosti (predvidoma 12 mest), izvedba pa je predvidena v sredini leta 2019.

MDDSZ je ob tem konec leta 2018 napovedalo, da bo posebnim in kombiniranim socialnovarstvenim zavodom znova predlagalo nekatere organizacijske spremembe v sistemu napotovanja stanovalcev v varovane oddelke, med drugim vzpostavitev komisije vodij strokovnih služb posebnih socialnovarstvenih zavodov, ki bodo poskrbele tako za izvajanje sklepov sodišč za neprostovoljno nameščanje uporabnikov kot kroženje stanovalcev z najtežjimi oblikami motenj in težav v duševnem zdravju med enotami varovanih oddelkov posameznih socialnovarstvenih zavodov, s čimer se bo razbremenil pritisk na stanovalce in zaposlene.

MDDSZ je konec leta 2018 napovedalo, da bo posebnim in kombiniranim socialnovarstvenim zavodom znova predlagalo nekatere organizacijske spremembe v sistemu napotovanja stanovalcev v varovane oddelke.

Poleg tega bo MDDSZ znova spodbudilo sodelovanje med koordinatorji obravnave v skupnosti in strokovnimi službami zavodov za dejavnejše, predvsem pa učinkovitejše vključevanje v snovanje osebnih načrtov stanovalcev, pripravljenih na odpust (tako iz varovanih kot odprtih oddelkov). Na podlagi Resolucije o nacionalnem programu duševnega zdravja 2018–2028 (Uradni list RS, št. 24/18) bo MDDSZ v sodelovanju z MZ izboljšalo tudi dostop do storitev za duševno zdravje v skupnosti, nadgradilo mrežo koordinatorjev nadzorovane obravnave in vzpostavilo interdisciplinarno mrežo Centrov za duševno zdravje odraslih, ki bodo imeli tudi mobilne time za krizne intervencije v lokalnem ali domačem okolju. MDDSZ vse posebne socialnovarstvene zavode spodbuja k dejavnemu vključevanju in povezovanju z vsemi deležniki lokalne skupnosti, ki lahko kakorkoli pripomorejo h kakovostnejšemu življenju stanovalcev med zavodskimi zidovi in zunaj njih, z organizacijo regijskih posvetov za izmenjavo pozitivnih in dobrih praks, medsebojno spoznavanje in predvsem mreženje.

Čeprav vključenost v lokalno skupnost in strokovni dialog med deležniki še vedno omogočata veliko možnosti za izboljšanje, tudi MDDSZ poudarja, da pomanjkanje finančnih sredstev za širjenje in razvoj sodobnih pristopov dela, organiziranja bivanja stanovalcev in zaposlovanja strokovnega kadra za delo v socialnovarstvenih zavodih resnično ustvarja veliko breme.

To ugotavljamo tudi sami. **Tako ob obravnavi prejetih pobud v tej zvezi kot ob obiskih v vlogi DPM smo namreč leta 2018 še naprej ugotavljali, da se razmere (še) niso**

spremenile. Poleg tega smo glede te problematike prejeli nova opozorila Skupnosti socialnovarstvenih zavodov ter številna opozorila posebnih socialnovarstvenih zavodov, drugih zavodov in sodišč na nevzdržne razmere na varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov. Da to ni dopustno, smo opozorili tudi na posebni novinarski konferenci v Socialnovarstvenem zavodu Hrastovec 8. 5. 2018.

Zaradi navedenega smo se odločili, da tematski obisk DPM na tem področju leta 2018 ponovimo. **Tudi na podlagi teh obiskov posebnih socialnovarstvenih zavodov smo ugotovili, da stanje glede (pre)zasedenosti ni pomembno boljše, kot je bilo ob obiskih leta 2017, še več, v posameznih primerih je bila prezasedenost leto in pol pozneje celo večja**. Še posebej skrb vzbujajo opozorila, da so bili v zadnjem letu in pol varovani oddelki v vseh obiskanih zavodih večinoma prezasedeni in to tako zelo, da bi težko govorili (kljub velikemu trudu posameznega zavoda) o ustreznih bivalnih razmerah stanovalca, nameščenega prek zmogljivosti. Ob tem ni nezanemarljivo, da se s prezasedenostjo poslabšajo tudi bivalne razmere drugih pacientov, poleg tega je osebje nadpovprečno obremenjeno.

28.
Varuh znova poziva k sprejetju ukrepov, ki bodo zagotovili ustreznejše neprostovoljno nastanjevanje in obravnavo oseb z duševnimi motnjami v socialnovarstvenih zavodih po Zakonu o duševnem zdravju ob zagotovljenih prostorskih zmogljivostih in osebju, ki bo tem osebam lahko zagotavljalo ustrezne socialnovarstvene storitve.

Podpiramo napovedi MDDSZ o sprejetju ukrepov na tem področju, vključno z napovedanim zagotavljanjem novih zmogljivosti (gradnjo varovanega oddelka, namenjenega predvsem osebam z demenco v Domu Nine Pokorn v Grmovju in priprave na prenovo oddelka C v Domu Lukavci), ki bodo pomenile delno (vsaj začasno) rešitev za omenjena zavoda. **Vendar menimo, da bi moralo biti MDDSZ na tem področju dejavnejše in učinkovitejše, saj ne verjamemo, da bodo le načrtovani ukrepi rešili težave stalne prezasedenosti v zavodu Domu na Krasu in drugih zavodih, poleg tega se je treba zavedati, da je treba čim prej poskrbeti za dolgoročno rešitev obravnavanih težav prezasedenosti vseh varovanih oddelkov posebnih socialnovarstvenih zavodov.** Zato znova pozivamo k sprejetju ukrepov, ki bodo zagotovili ustreznejše neprostovoljno nastanjevanje in obravnavo oseb z duševnimi motnjami v socialnovarstvenih zavodih po Zakonu o duševnem zdravju ob zagotovljenih prostorskih zmogljivostih in osebju, ki bo tem osebam lahko zagotavljalo ustrezne socialnovarstvene storitve.

S **priporočilom št. 18 (2017)** je Varuh priporočal, naj MZ čim prej pripravi potrebne spremembe in dopolnitve ZDZdr, ki bodo zagotovile visoko raven spoštovanja temeljnih pravic oseb med zdravljenjem na oddelku pod posebnim nadzorom psihiatrične bolnišnice ali obravnavo na varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda. MZ je v odzivu sporočilo, da pripravlja spremembo tega zakona, predvidoma do konca leta 2018 bo predlog poslan v javno obravnavo. Ob tem Varuh pripominja, da je bila delovna skupina, ki pripravlja osnutek prenove zakona, imenovana že 3. 11. 2016, a javnost s pripravljenimi predlaganimi spremembami in dopolnitvami zakona do konca leta 2018 še ni bila seznanjena. **Minilo je tudi že več kot tri leta, odkar je Ustavno sodišče RS v postopku za presojo ustavnosti, začetem prav na Varuhovo zahtevo, z odločbo št. U-I-294/12-20 z dne 10. 6. 2015 razveljavilo tretji stavek drugega odstavka in tretji stavek tretjega odstavka 74. člena ZDZdr.** Ob tem je odločilo, da začne razveljavitev učinkovati po poteku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu RS (Uradni list RS, št. 46/2015 z dne 26. 6. 2015). Za takšno rešitev se je odločilo zato, ker je kompleksnost urejenih vsebin onemogočala takojšnjo razveljavitev ZDZdr v obravnavanem delu. Da bi zakonodajalcu zagotovilo dovolj časa, v katerem mora postopek sprejema oseb, ki jim je odvzeta poslovna sposobnost, v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov urediti ustavnoskladno, z upoštevanjem razlogov te odločbe, je Ustavno sodišče RS učinkovanje razveljavitve odložilo za najdaljši mogoči rok enega leta. Zato moramo znova opozoriti, da ni dopustno, da zakonodajalec do izteka roka ni poskrbel za ureditev ustavnoskladnega postopka sprejema.

Nedopustno je, da zakonodajalec do izteka roka ni poskrbel za ureditev ustavnoskladnega postopka sprejema oseb, ki jim je odvzeta poslovna sposobnost, v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov.

S priporočilom št. **19 (2017)** je Varuh priporočal, naj MDDSZ poskrbi za sprotno objavo podatkov o številu prostih mest na vseh (verificiranih in neverificiranih) varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov. **MDDSZ je zagotovilo, da prosta mesta spremlja na tedenski ravni v vseh verificiranih varovanih oddelkih (zaradi prezasedenosti prostih mest ni), na svoji spletni strani pa objavlja seznam varovanih oddelkov (za osebe z demenco, za osebe s težavami v duševnem zdravju**

in/ali razvoju pa so objavljeni tudi neverificirani varovani oddelki). Varuh spodbuja zagotavljanje posodobljenega in jasnega pregleda podatkov o prostih mestih v varovalnih oddelkih socialnovarstvenih zavodov, da bi bili ti v pomoč pristojnim organom (predvsem sodiščem) pri odločanju o namestitvah na varovane oddelke na podlagi ZDZdr oziroma drugim, ki jih zanima stanje prostih mest v varovanih oddelkih. Pri tem je treba upoštevati, da je do preteka prehodnega obdobja iz 13. člena 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 (pravilnik) status vseh varovanih oddelkov – vsaj kar se tiče nameščanja po ZDZdr – enakovreden (glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-129/10 z dne 10. 11. 2011). Takšnemu stališču sledi tudi izvajanje ZDZdr, saj sodišča (lahko) nameščajo osebe tako v verificirane varovane oddelke kot v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov, ki (še) niso verificirani.

Zdravljenje oseb v oddelkih pod posebnim nadzorom

Sistem zdravstvene in socialnovarstvene skrbi na področju duševnega zdravja, nosilce te dejavnosti, pravice osebe med zdravljenjem v oddelku pod posebnim nadzorom psihiatrične bolnišnice, obravnavo v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda in v nadzorovani obravnavi določa ZDZdr. Zdravljenje oseb z duševnimi motnjami tako ob izpolnjenih pogojih, ki jih določa ZDZdr, poteka v oddelkih pod posebnim nadzorom psihiatričnih bolnišnic. **ZDZdr določa, da lahko oseba, ki je privolila v sprejem na oddelek pod posebnim nadzorom, kadar koli, izrecno ali z dejanji, iz katerih je to mogoče sklepati, privolitev prekliče in zahteva, da se jo odpusti z zdravljenja na oddelku pod posebnim nadzorom. V tem primeru je treba osebo takoj odpustiti (38. člen ZDZdr).** Če zdravnik meni, da so pri osebi podani razlogi iz 53. člena ZDZdr, osebo kljub preklicu privolitve zadrži na zdravljenju ter jo pouči o razlogih za zadržanje in pravici do odvetnika. O zadržanju osebe zdravnik v štirih urah pisno obvesti direktorja psihiatrične bolnišnice, direktor oziroma posameznik, ki ga pooblasti, pa mora nato takoj obvestiti pristojno sodišče, ki odloči o zadržanju po postopku za sprejem na zdravljenje v nujnih primerih.

Po mnenju Varuha je primerneje, da o omejitvi pravice do osebne svobode odloči pristojno sodišče. O tem podrobneje v naslednjem primeru.

Primer:

O omejitvi pravice do osebne svobode naj odloči sodišče
Varuh je prejel pismo odvetnika, na katerega se je obrnila pacientka zaradi sprejema in zdravljenja na oddelku pod posebnim nadzorom Psihiatrične bolnišnice Ormož. Pacientka naj bi najprej dala privolitev za sprejem na zdravljenje, pozneje pa s sprejemom in zdravljenjem ni več soglašala. Odvetnik je bolnišnico 13. 6. 2018 pozval k ravnanju po 38. členu Zakona o duševnem zdravju (ZDZdr), torej da pacientko zaradi preklica privolitve odpusti z zdravljenja na oddelku pod posebnim nadzorom ali da začne ustrezen postopek za sprejem pred sodiščem. V pobudi je še navedel, da do 20. 6. 2018 ni prejel odgovora bolnišnice, seznanjen pa je bil tudi, da na Okrajnem sodišču v Ormožu ni bil uveden postopek za sprejem na oddelek pod posebnim nadzorom.

Na poizvedbo Varuha je direktor Psihiatrične bolnišnice Ormož pojasnil, da je pri pacientki prisotna velika razdvojenost glede zdravljenja. **Pacientka je bila sprejeta na oddelek na podlagi privolitve, pozneje pa je večkrat izrazila željo po odpustu, vendar so jo v bolnišnici vseeno zadržali na zdravljenju na oddelku pod posebnim nadzorom, ker so bili izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 39. člena ZDZdr. Direktor je še pojasnil, da pacientka spreminja svojo odločitev pred potekom štirih ur in da po tem času ni več razloga, da bi zadevo obravnavalo sodišče.**

Ker je v obravnavanem primeru pacientka glede na pojasnila bolnišnice večkrat spreminjala svojo odločitev glede privolitve za sprejem in zdravljenje, je Varuh bolnišnici predlagal, da v njenem primeru in v drugih podobnih primerih o preklicu

privolitve ravna skladno s tretjim odstavkom 38. člena v povezavi z 59. členom ZDZdr in o preklicu privolitve takoj obvesti sodišče ter najbližjo osebo in zastopnika, če gre za mladoletnika ali polnoletno osebo, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost, pa tudi zakonitega zastopnika. Kadar pacient pogosto spreminja svojo odločitev glede privolitve za zdravljenje in nedvomno pogosto izraža željo po odpustu z oddelka pod posebnim nadzorom, lahko to štejemo kot preklic privolitve, čeprav se to dogaja v štiriurnem roku, po preteku katerega mora zdravnik obvestiti direktorja bolnišnice o zadržanju oziroma direktor takoj nato pristojno sodišče. **Po Varuhovem mnenju je namreč primerneje, da v takšnih primerih o omejitvi pravice do osebne svobode odloči pristojno sodišče.** Bolnišnica se na predlog ni posebej odzvala, zato pričakujemo, da mu tudi sledi. **8.3-12/2018**

Priporočila in smernice za uporabo posebnih varovalnih ukrepov v psihiatriji

ZDZdr določa, da se lahko na oddelkih pod posebnim nadzorom in varovanih oddelkih uporabljajo tudi posebni varovalni ukrepi (PVU). Gre za nujen ukrep (za telesno oviranje s pasovi ali omejitev gibanja v enem prostoru), ki se uporabi zaradi omogočanja zdravljenja osebe, odprave ali obvladovanja nevarnega vedenja osebe, kadar je ogroženo njeno življenje ali življenje drugih, huje ogroženo njeno zdravje ali zdravje drugih ali z njim povzroča hudo premoženjsko škodo sebi ali drugim in ogrožanja ni mogoče preprečiti z drugim, blažjim ukrepom.

Varuh pri obravnavi pobud, zlasti pa v okviru nalog, ki jih opravlja kot DPM, spremlja in preverja izvajanje PVU na oddelkih pod posebnim nadzorom psihiatričnih bolnišnic in varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov. S svojimi ugotovitvami seznanja MDDSZ in MZ. Zadnje nas je že leta 2014 seznanilo, da bo v zvezi z uporabo PVU vse psihiatrične bolnišnice znova pozvalo k dosledni uporabi ZDZdr, priporočil Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nehumanega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT) in strokovnih smernic, ki jih je sprejel Razširjeni strokovni kolegij za psihiatrijo (RSK). Ker gre za smernice iz leta 2001, je ministrstvo navedlo, da bo RSK pozvalo, da jih znova prouči in po potrebi posodobi. MZ je leta 2016 sporočilo, da je RSK imenoval skupino strokovnjakov za prenovo priporočil in smernic za uporabo PVU v psihiatriji, in pojasnilo, da naj bi imenovana skupina priporočila predstavila na slovenskem psihiatričnem kongresu novembra 2016, saj gre za nacionalno pomembno zadevo. Očitno to sporočilo ni bilo izpolnjeno, saj nas je RSK sredi leta 2017 seznanil, da delovna skupina svoje delo šele končuje, smernice naj bi po potrditvi v omenjeni skupini sprejel RSK za psihiatrijo in predstavljene naj bi bile Združenju psihiatrov. Prejeli smo tudi zagotovilo, da nam bodo smernice po potrditvi na RSK poslali. **S smernicami smo bili seznanjeni 20. 3. 2018, ko nam je predsednica RSK sporočila, da je RSK smernice obravnaval na svoji seji 23. 2. 2018, jih sprejel in predlagal njihovo čim prejšnjo objavo.**

Na novo oblikovana priporočila in smernice zajemajo pregled posebnih varovalnih ukrepov, določajo merila, kdaj se smejo uporabiti, ter način njihovega izvajanja in dokumentiranja. Smernice poudarjajo strokovnost in stalno izobraževanje osebja in kar je še posebno pomembno, napotujejo, naj se PVU uporabljajo le, kadar je to strokovno upravičeno in so izčrpane druge, manj omejujoče oblike obravnave. V okvir strokovne obravnave duševnih motenj namreč spada tudi preprečevanje okoliščin, v katerih so PVU neizogibni.

Pričakujemo, da bodo na novo oblikovana priporočila in smernice pomagali pri odločanju, izvajanju in nadziranju uporabe PVU.

Kljub nekaterim še vedno odprtim vprašanji pričakujemo, da bodo priporočila in smernice pomagali pri odločanju, izvajanju in nadziranju uporabe PVU. Po potrebi se bomo do njih še opredeljevali.

Za poenotenje sodne prakse

O zadevah po ZDZdr odloča pristojno sodišče v nepravdnem postopku (30. člen). **Očitno sodna praksa v postopkih po ZDZdr ni vedno enotna, saj smo od sodišč**

prejeli pozive za njeno poenotenje. Na to smo opozorili že v poročilu za leto 2017, pri čemer smo v vednost prejeli pobudo nepravdnih sodnic Okrajnega sodišča v Celju za poenotenje sodne prakse v pridržalnih zadevah (zlasti glede rokov za obravnavo zadržanih oseb in obravnavanjem pritožb v teh zadevah) s predlogom za organizacijo posveta na to temo. Ker smo tudi sami na tem področju (na primer pri računanju rokov, določenih v ZDZdr) zaznavali težave in neenotno prakso, smo predlog podprli in s tem (poleg MP in MZ) seznanili Vrhovno sodišče RS, na katero je bila pobuda naslovljena. **V odzivu na ta predlog nas je Vrhovno sodišče RS seznanilo, da so bila v okviru posveta vodij civilnih oddelkov višjih sodišč 1. 12. 2017 že obravnavana nekatera odprta vprašanja in sprejeti nekateri predlogi ter stališča.** Tako se je oblikovalo soglasno stališče, da roki, ki veljajo za odločanje sodišč prve in druge stopnje v pridržanih postopkih, tečejo tudi v dnevih, ko se na sodiščih ne dela. Gre namreč za roke, za katere ne velja ZPP, saj te določbe veljajo le za stranke, ne pa tudi za odločanje sodišč. Ker ni posebej poudarjeno, da roki lahko tečejo samo, kadar sodišča delajo, je edino sprejemljivo stališče – ob upoštevanju nujnosti in hitrosti teh postopkov –, da se upoštevajo vsi dnevi. Posledica tega stališča je lahko, da sodišča uvedejo tudi dežurstva.

Soglasno je bil sprejet predlog, da Vrhovno sodišče RS in Center za izobraževanje v pravosodju organizirata posvet s področja pridržalnih zadev za sodnike vseh stopenj, in sicer skupaj z izvedenci, ki jih sodišča v takšnih postopkih postavljajo, da se poenoti sodna praksa na ravni celotne države, predvsem glede vprašanj kakovosti izvedenskega mnenja, ki je lahko podlaga za odločitev, da se določi smernica glede obrazloženosti teh odločb in da se pridobijo osnovna znanja na področju duševnega zdravja. Soglasno je bila tudi sprejeta odločitev, da se na predsednika Vrhovnega sodišča RS naslovi dopis, da poda enotno navodilo v zvezi z organiziranjem dežurstev v pridržalnih zadevah. **Posvet na to temo, in sicer v okviru civilne sodniške šole, je bil načrtovan za drugo četrtletje leta 2018, vendar žal ni bil izveden, čeprav bi bil tudi po naši presoji primerna priložnost za usklajevanje stališč v sodni praksi in njeno poenotenje. Zato spodbujamo, da se načrtuje in opravi v letu 2019.**

Žal posvet, načrtovan v okviru civilne sodniške šole, na temo postopkov po ZDZdr leta 2018 ni bil izveden.

Obravnava oseb z duševnimi motnjami v socialnovarstvenih zavodih

Varstvo, bivanje in življenje oseb, katerih akutno bolnišnično zdravljenje, povezano z duševno motnjo, je končano ali zanje bolnišnično zdravljenje ni potrebno, se opravlja v socialnovarstvenih zavodih. Sprejem osebe v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda pa se lahko izvede s privolitvijo ali brez privolitve osebe pod pogoji, ki jih določa ZDZdr. Zoper sklep sodišča, da so izpolnjeni pogoji za zadržanje v varovanem oddelku, ima pravico do pritožbe tudi socialnovarstveni zavod, v katerega naj bi bila oseba sprejeta. **V enem izmed obravnavanih primerov smo v tej zvezi opozorili na načelo dobrega upravljanja.**

Primer:

Za pomoto bi se sodišče lahko opravičilo
Posebni socialnovarstveni zavod z varovanim oddelkom, v katerega sodišča na podlagi Zakona o duševnem zdravju nameščajo osebe z duševnimi motnjami, je Varuha obvestil, da jim je Okrajno sodišče na Ptuju v zadevi Pr 14/2018 vročilo sklep z dne 10. 8. 2018 šele po njegovi pravnomočnosti in da zato niso imeli možnosti, da bi se zoper sklep pritožili. Sodnik, ki je izdal navedeni sklep, je nato 3. 9. 2018 zavodu na njihovo zaprosilo pojasnil, da je sodišče ugotovilo, da je zavod sklep dejansko sprejel 24. 8. 2018 in da je rok za pritožbo začel teči z navedenim datumom. Sodnik je v dopisu z dne 3. 9. 2018 navedel še, da če bo zavod vložil pritožbo, bo sodišče izvedlo ustrezen postopek, pritožbo pa bo obravnavalo Višje sodišče v Mariboru.

Varuh je predsednika Okrajnega sodišča na Ptuju zaprosil za pojasnilo, zakaj je bilo na sklepu z dne 10. 8. 2018 ob vročitvi zavodu že potrdilo o pravnomočnosti, če rok za vložitev pritožbe za vse udeležence postopka še ni potekel. Hkrati je menil, da bi bilo bolj skladno z načelom dobrega upravljanja, da bi v primeru svoje napake

sodišče pojasnilo, da gre za napako in da je bilo potrdilo o pravnomočnosti izdano preuranjeno, ter se za svojo napako opravičilo.

Okrajno sodišče na Ptuju je pojasnilo, da je bil sklep z dne 10. 8. 2018 res pomotoma opremljen z določbo o pravnomočnosti in da je bilo zavodu z dopisom z dne 3. 9. 2018 pojasnjeno, da ima ne glede na to določbo pravico do pritožbe. Navedlo je še, da zavoda ne more šteti za prava neveščo stranko in da naj bi mu bilo gotovo znano, da ima pravico do pritožbe, ne glede na to določbo. Sodnik, ki je izdal sklep z dne 10. 8. 2018, je še navedel, da se mu ne zdi razumljivo izrecno opozarjanje na navedeno napako, če zavod zoper sklep ni vložil pritožbe. Za storjeno napako pa se je v odgovoru na Varuhovo poizvedbo, opravičil.

Varuh je pritrdil stališču sodišča, da zavoda ne moremo šteti za prava neveščo stranko in da bi mu moralo biti znano, da se lahko zoper sklep o nastanitvi osebe na varovani oddelek skladno s 50. členom v zvezi s 75. členom ZDZdr pritoži v treh dneh od vročitve sklepa, ne glede na napačno izdano potrdilo o pravnomočnosti. Kljub temu je menil, da pojasnilo sodnika v dopisu z dne 3. 9. 2018, da je rok za pritožbo za zavod začel teči takrat, ko mu je bil sklep vročen (kar pomeni, da je rok za pritožbo potekel pred prejetjem omenjenega dopisa), in da bo sodišče v primeru vložitve pritožbe izvedlo ustrezen postopek, pritožbo pa bo obravnavalo Višje sodišče v Mariboru, ni bilo smiselno oziroma je bilo celo zavajajoče.

Varuh je presodil, da bi sodnik bolje upošteval načelo dobrega upravljanja, če bi v dopisu z dne 3. 9. 2018, s katerim je odgovoril na zaprosilo zavoda za pojasnilo, zakaj je sklep prejel šele po njegovi pravnomočnosti, izrecno pojasnil, da je bilo potrdilo o pravnomočnosti izdano pomotoma, in se zavodu za pomoto, zaradi katere je zavod menil, da nima več pravice do pritožbe, opravičil ter mu hkrati pojasnil, da je pritožbeni rok zanj že potekel ter da bi kot prava vešča oseba moral vedeti, da se lahko pritoži v treh dneh od prejema sklepa. Tudi sodnikovo pojasnilo, da izrecno opozarjanje na napako ni razumljivo, se Varuhu ne zdi skladno z načelom dobrega upravljanja. Po Varuhovem mnenju bi bilo opravičilo primerno v vsakem primeru napake, še toliko bolj, če zavod ni vložil pritožbe, ker je zaradi izdanega potrdila o pravnomočnosti (neutemeljeno) menil, da je rok za vložitev pritožbe zoper sklep že potekel. **8.4-16/2018**

Veliko oseb je v socialnovarstvenih zavodih obravnavanih zaradi demence. MDDSZ pojasnjuje, da obravnava teh oseb v domovih za starejše poteka z osebnim spremljanjem (brez oviranja svobode gibanja) ali v varovanih oddelkih po ZDZdr. **MDDSZ skupaj z izvajalci institucionalnega varstva že dalj časa opozarja na potrebo po spremembi in dopolnitvi ZDZdr, saj imajo izvajalci zaradi veljavnega zakona številne težave pri izvajanju oskrbe oseb z demenco.** Pripravili so tudi predloge za spremembe in dopolnitve zakona, ki so jih že predstavili pristojnemu ministrstvu.

MDDSZ se zaveda, da so standardi in normativi socialnovarstvenih storitev potrebni prenove, kar je (bila) ena od prednostnih nalog do konca leta 2018. Ustanovljena je bila delovna skupina za pripravo osnutka Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev. Do priprave tega besedila nismo bili seznanjeni, ali je MDDSZ na tem področju poskrbelo za potrebno prenovo standardov in normativov, pri katerih naj bi bili vključeni tudi predlogi DPM.

MDDSZ je uresničilo napoved o pripravi dopolnitev k Usmeritvam za delo z osebami z demenco na področju institucionalnega varstva starejših ter tudi tako odgovorilo na naj pogostejša vprašanja in dileme izvajalcev institucionalnega varstva (o tem že v poročilu za leto 2017).

Dopolnitve k Usmeritvam za delo z osebami z demenco na področju institucionalnega varstva starejših

Usmeritve za delo z osebami z demenco je MDDSZ sprejelo že pred leti in so pomoč domovom za starejše pri zagotavljanju primerljive obravnave oseb z demenco. **Namen dopolnitev teh usmeritev, ki niso pravno zavezujoče, saj so le v pomoč pri organiziranju oskrbe oseb z demenco, je odprava pomanjkljivosti in nejasnosti, ki so bile opažene pri izvajanju oskrbe. Tudi tistih oseb, na katere je ob svojih obiskih opozarjal Varuh v vlogi DPM, kar velja še posebej pozdraviti, in Socialna**

inšpekcija. Tako je bil dopolnjen koncept osebnega spremljanja, to je dela brez oviranja svobode gibanja oseb z demenco, poleg tega so dodatno opredeljeni varovani oddelek in uporaba posebnih varovalnih ukrepov ter medikamentozna terapija. Ker so bile v zadnjih letih narejene pomembne spremembe pri individualnem načrtovanju, je MDDSZ pripravilo tudi vzorec osebnega načrta, ki ima pri oskrbi oseb z demenco pomembno vlogo, skupaj z nekaterimi drugimi tovrstnimi dokumenti. Delovna skupina, ki je pripravila to gradivo, je leta 2018 izvedla tudi regijska srečanja z izvajalci, na katerih so bile dopolnitve usmeritev podrobneje predstavljene in je odgovarjala na vprašanja, smernice je predstavila tudi na raznih strokovnih in regijskih srečanjih izvajalcev institucionalnega varstva starejših.

Odpust z varovanega oddelka pred potekom roka iz sodne odločbe

Eden izmed posebnih socialnovarstvenih zavodov je opozoril, da se dnevno srečuje z dilemo pri izvajanju ZDZdr (78. člen v zvezi z 71. členom ZDZdr): kako ravnati, kadar osebo, ki je bila na varovani oddelek sprejeta neprostovoljno na podlagi sodne odločbe, odpustijo z varovanega oddelka pred potekom roka iz sodne odločbe zaradi izboljšanja njenega zdravstvenega stanja in jo premestijo na odprti oddelek ter o tem obvestijo pristojno sodišče, čez nekaj časa pa se njeno zdravstveno stanje poslabša. MZ je zastavil vprašanje, ali lahko takšno osebo namestijo na varovani oddelek na podlagi iste sodne odločbe, zaradi katere je že bila nameščena na varovani oddelek, ali pa je treba v takšnih primerih znova izpeljati postopek za sprejem po ZDZdr. Zavod je menil, da je treba postopek znova izpeljati, ker pogoji za sprejem na varovani oddelek niso isti kot ob izdaji prvotne sodne odločbe.

MZ je kot pristojno ministrstvo za področje duševnega zdravja zavodu pojasnilo, da mora (ne le sme) osebo, ki je bila neprostovoljno sprejeta na varovani oddelek na podlagi sklepa sodišča in se je njeno zdravstveno stanje toliko izboljšalo, da ne izpolnjuje več pogojev po ZDZdr za zadržanje na varovanem oddelku (prvi odstavek 74. člena ZDZdr), odpustiti z varovanega oddelka, pri čemer zakon ne razlikuje med premestitvijo osebe na t. i. odprti oddelek ali odpustitvijo iz zavoda. Poudarilo je, da zavod osebe, ki jo predčasno odpusti in nastani na t. i. odprti oddelek, ne more znova namestiti na varovani oddelek na podlagi sodne odločbe, ki je bila izdana za prvotni sprejem, čeprav se rok, ki je določen v njej, še ni iztekel. O ponovnem sprejemu osebe na varovani oddelek je treba po mnenju ministrstva obvestiti sodišče, ki (znova) odloči o upravičenosti zadržanja v varovanem oddelku.

Tudi Varuh se je pri svojem delu, predvsem v vlogi DPM, že večkrat srečal s tem vprašanjem in je zavzel enako stališče kot resorno ministrstvo. Ker smo menili, da je koristno, da se z navedenim stališčem ministrstva seznanijo vsi socialnovarstveni zavodi, ki imajo varovane oddelke, smo MDDSZ pozvali, naj s to razlago ZDZdr seznani vse druge socialnovarstvene zavode z varovalnimi oddelki.

Zagotavljanje varstva stanovalcev v domu starejših

Starostniki, med njimi še posebej osebe z demenco, so posebej občutljiva skupina ljudi. Kadar je treba zaradi različnih vzrokov poskrbeti za njihovo oskrbo in varnost v eni izmed oblik institucionalnega varstva, je prav, da se prav vsi, od vodstva do zaposlenih in tisti, ki neposredno delajo s temi osebami, zavedajo njihove ranljivosti. To zavedanje je namreč nujni pogoj človeškega in dostojnega ravnanja s stanovalci in posledično tudi ustreznega (za)varovanja njihovih pravic in temeljnih svoboščin. Zaradi svojih potreb morajo biti stanovalci morda nepretrgoma deležni posebne zaščite in varstva ter socialnovarstvenega zavoda ne morejo zapustiti po lastni volji. **V primeru omejevanja svobode gibanja pa je treba upoštevati ZDZdr in za zadržanje stanovalca pridobiti ustrezno pravno podlago.** Takšno stališče je DPM v preteklosti podal že ob obiskih več domov starejših. Vsi socialnovarstveni zavodi se morajo ravnati po veljavnem zakonu, ne glede na to, ali se z njimi strinjajo ali ne. To velja tako za domove starejših, kjer se na podlagi varnostne ocene odločijo za

koncept dela, ki stanovalce z demenco manj omejuje, kot tiste, kjer varovanje bolj omejuje svobodo gibanja stanovalcev.

Zato nas je presenetilo sklicevanje direktorja enega izmed domov za starejše v časopisnem članku, ki se je nanašal na iskanje pogrešane 80-letne stanovalke. Direktor je navedel, da je *»treba razumeti, da v domovih ne morejo in ne smejo omejevati gibanja stanovalcem, kar je v skladu z mnenjem varuha človekovih pravic, prav tako jih ne zapirajo ali kakor koli vplivajo nanje proti njihovi volji«.* **DPM v nasprotju s pojasnilom, ki ga je direktor doma očitno dal medijem, namreč nikoli ni nasprotoval varovanim oddelkom ali drugim oblikam omejevanja ali oviranja stanovalcev socialnovarstvenih zavodov, če je to potrebno zaradi zagotavljanja njihove varnosti.** V teh primerih poudarjamo le, da mora biti takšna omejitev skrajni ukrep, izpolnjeni morajo biti zakonsko določeni pogoji in pridobljena pravna podlaga za omejitve. **Nepretrgana osebna zaščita in varstvo nekaterih stanovalcev sta ne le potrebna, temveč lahko dejansko tudi nujna, če to zahtevata njihova varnost in morebiti varnost drugih. Za zadržanje pa je treba pridobiti ustrezno pravno podlago, torej soglasje stanovalca ali odločitev sodišča, kot to določa ZDZdr.**

29.
Varuh priporoča, naj socialnovarstveni zavodi poskrbijo za varnost svojih stanovalcev, še zlasti tistih, ki potrebujejo še posebno zaščito in varstvo, v primeru omejevanja svobode gibanja pa dosledno upoštevajo ZDZdr.

Odhod stanovalke je za dom nedvomno resen in stresen dogodek. V posredovanju pri direktorju doma smo zato poudarili tudi, da bi moral dom zaradi tega dogodka proučiti razloge, zakaj se je to sploh zgodilo, predvsem pa, da je treba razmisliti tudi o konceptu dela in varovanja stanovalcev. Ne glede na dober namen, da se stanovalcem čim manj omejuje svoboda gibanja, primer, kot je obravnavani, namreč kaže, da posamezni stanovalci potrebujejo intenzivnejša zaščito in varstvo. Dom je v odzivu med drugim poudaril, da bodo pri svojem delu vedno izhajali iz vidika ustavno zagotovljenih svoboščin in pravic, pri tem pa naj bi bilo vedno treba tehtati, kdaj se te omejijo, kje je meja, kaj upravičuje poseg v svoboščine.

2.8.7 Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje

Splošne ugotovitve

Na tem področju leta 2018 nismo prejeli nobene pobude od mladoletnikov v vzgojnih zavodih ali zavodu za usposabljanje. **Nekaj vzgojnih zavodov in zavod za usposabljanje smo obiskali v okviru izvajanja pooblastil in nalog DPM** (več o tem v posebnem poročilu). Posamezne teme s tega področja smo obravnavali tudi neposredno v pogovoru s predstavniki MIZŠ.

Letu 2018 nismo prejeli nobene pobude od mladoletnikov v vzgojnih zavodih ali zavodu za usposabljanje.

Uresničevanje Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 20 (2017)** smo priporočili, naj MIZŠ po evalvaciji projekta celostne obravnave otrok s čustvenimi in vedenjskimi motnjami v vzgojnih zavodih čim prej pripravi posodobitev vzgojnega programa in pripravi potrebne sistemske rešitve. **V odzivu na to priporočilo je MIZŠ zagotovilo, da bo po evalvaciji projekta pristopilo k posodobitvi vzgojnega programa in pripravilo potrebne sistemske rešitve.**

MIZŠ je zagotovilo, da bo po evalvaciji projekta celostne obravnave otrok s čustvenimi in vedenjskimi motnjami v vzgojnih zavodih pristopilo k posodobitvi vzgojnega programa in pripravilo potrebne sistemske rešitve.

Projekt Celostna obravnava otrok s čustvenimi in vedenjskimi motnjami v vzgojnih zavodih, ki bo trajal do septembra 2019, je MIZŠ razpisalo v okviru Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020. S projektom se v Sloveniji preizkušajo nove metode in oblike dela, ki bodo zagotavljale čimprejšnjo vrnitev otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi motnjami iz institucije v domače okolje, v samostojno življenje ali – če to zaradi družinskih razmer ali otrokovih oziroma mladostnikovih težav ni mogoče – v eno izmed stanovanjskih skupin, ki delujejo v okviru vzgojnega zavoda, vendar kot samostojna stanovanjska

enota na drugi lokaciji. Poleg tega se pristojne spodbuja k preventivnemu delovanju, da bi bilo v prihodnje namestitev čim manj.

S **priporočilom št. 21 (2017)** je Varuh priporočal, naj MIZŠ celostno uredi problematiko vračanja mladoletnikov, ki so na begu, v vzgojne zavode. MIZŠ sporoča, da je problematiko vračanja mladostnikov na begu, ki jih je v vzgojne zavode namestil CSD, uredil v pravilniku, ki ureja normative in standarde za izvajanje vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami, kot je bilo dogovorjeno na medresorski delovni skupini, ki je v ta namen delovala na ministrstvu. Delovna skupina je popisala stanje, zakonske podlage in predlagala možne rešitve, na skupnem sestanku državnih sekretarjev vseh resorjev pa je bilo dogovorjeno, da MIZŠ strokovnim delavcem omogoči pripravljenost na domu v primeru bega mladostnika. Člen 49.a Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami zdaj predpisuje: *»V času šolskih počitnic, ponoči, v soboto in nedeljo ali na praznik oziroma dela prost dan lahko ravnatelj vzgojnega zavoda odredi pripravljenost na domu največ dvema strokovnima delavcema v primeru na policiji prijavljenega bega ali begov otrok oziroma mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi motnjami iz vzgojnega zavoda. Pripravljenost pomeni dosegljivost strokovnega delavca po telefonu ali drugih sredstvih za potrebe prihoda na delovno mesto ali na kraj, kjer je potrebno opraviti nujno delo. Pripravljenost se odredi pisno in vsebuje tudi čas trajanja pripravljenosti na domu.«* S tem je tudi po Varuhovi presoji storjen korak naprej pri ureditvi te problematike, celovito rešitev pa naj bi prinesel novi zakon o vzgojnih zavodih. Ob tem smo pripravljavca tega zakona opozorili, da se uporaba izraza beg lahko nanaša le na primere neprostovoljne namestitve mladostnikov v vzgojne zavode in le v teh primerih bi lahko bila upravičena aktivacija policije.

Z dopolnitvijo Pravilnika o normativih in standardih za izvajanje vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami je bil storjen korak naprej pri ureditvi te problematike, celovito rešitev pa naj bi prinesel novi zakon o vzgojnih zavodih.

V pričakovanju sistemske ureditve delovanja vzgojnih zavodov

Spodbudno je, da je leta 2018 začela delovati medresorska delovna skupina za spremljanje dela vzgojnih zavodov. Njene naloge so pregled normativne ureditve delovanja vzgojnih zavodov, opredelitev težav pri delovanju vzgojnih zavodov z vidika posameznih resorjev, določitev in uskladitev pristojnosti posameznih resorjev in priprava predloga enotne oziroma usklajene normativne ureditve.

Spodbudno je, da je leta 2018 začela delovati medresorska delovna skupina za spremljanje dela vzgojnih zavodov in da je bil pripravljen osnutek predloga zakona o vzgojnih zavodih.

MIZŠ je v sodelovanju s to skupino leta 2018 že pripravilo osnutek predloga zakona o vzgojnih zavodih, s katerim smo se tudi seznanili in nanj podali nekaj dodatnih predlogov in pripomb. Posebej smo pozdravili cilj predloga zakona, ki je zagotoviti enotno, sistemsko rešitev celostne obravnave otrok s čustvenimi in vedenjskimi motnjami v vzgojnih zavodih, ki so vpeti v delo več resorjev. Zlasti nas veseli, da je bilo pri pripravi predloga zakona upoštevanih veliko naših preteklih pripomb in priporočil. Menili smo, da je pripravljeni osnutek predloga zakona dobra osnova za njegovo nadaljnjo pripravo, vendar bo potreben še natančnejše prevetritve, tako terminološko kot glede nekaterih sprememb, ki naj zagotovijo jasne zakonske rešitve celostne obravnave otrok in mladostnikov v vzgojnih zavodih. Kot sistemsko pomanjkljivost smo po proučitvi prvega osnutka predloga zakona šteli, da ne ureja morebitnih pritožbenih poti, ki bi bile na voljo mladostnikom in otrokom ter njihovim staršem, kadar se ne strinjajo s posameznimi vidiki obravnave v vzgojnem zavodu. Te in nekatere druge naše pripombe so bile upoštevane v popravljenem osnutku predloga zakona o vzgojnih zavodih. MIZŠ smo predlagali še, naj se v nadaljnjem postopku priprave zakona še zlasti skrbno proučijo pripombe in predlogi stroke, zlasti vzgojnih zavodov. Če gre za tehtne pripombe in predloge pričakujemo, da bodo upoštevani, za druge pa je treba obrazloženo pojasniti, zakaj jih ni mogoče upoštevati.

30.
Varuh priporoča, naj MIZŠ nadaljuje pripravo zakona o vzgojnih zavodih in v okviru te upošteva tehtne pripombe in predloge stroke.

Bivalne razmere v vzgojnih zavodih

Varuh v vlogi DPM ugotavlja, da so bivalne razmere v vzgojnih zavodih, ki jih redno obiskuje, ne povsem ustrezne glede na strukturo otrok in mladostnikov. Še vedno se namreč uporabljajo Normativi za graditev in opremo domov za učence srednjih šol

v SR Sloveniji iz daljnega leta 1976. Ti predvidevajo, da so bivalni in drugi prostori na posameznika veliki od 9,43 do 11,30 m², površina za učenje je velika 65 x 60 x 73 cm, svetlobnih teles in osvetlitve delovne površine za učenje pa ti normativi sploh ne obravnavajo. Ni tudi normativov za primere stanovanjskih ali vzgojnih skupin. Njihova gradnja se je načrtovala po stanovanjskem zakonu, ki ne opredeljuje števila uporabnikov v sobah.

Varuh v vlogi DPM ugotavlja, da so bivalne razmere v vzgojnih zavodih, ki jih redno obiskuje, ne povsem ustrezne glede na strukturo otrok in mladostnikov, saj se še vedno uporabljajo normativi in standardi iz daljnega leta 1976.

Ne gre prezreti, da se je struktura otrok in mladostnikov, nameščenih v vzgojne zavode ali mladinske domove, v zadnjih letih zelo spremenila. Vse več je otrok in mladostnikov s hudimi težavami v duševnem zdravju s pridruženim nasilnim in heteroagresivnim vedenjem. Menimo, da prav zaradi teh posebnosti ti otroci in mladostniki potrebujejo še več prostora za gibanje. Tako bi moral zakon, ki bo celostno urejal problematiko delovanja vzgojnih zavodov, ustrezno pozornost nameniti zagotavljanju bivalnih razmer v njih.

Ob tem DPM MIZŠ že več let predlaga, naj sredstva nameni tudi za zamenjavo dotrajanega in iztrošenega pohištva ter za vzdrževanje in prenovo vzgojnih zavodov, vendar je pomanjkanje finančnih sredstev očitno še vedno razlog, da izboljšave niso izvedene.

31.
Varuh predlaga, 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.

2.8.8 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito

Splošne ugotovitve

Na tem podpodročju obravnavamo tiste morebitne pobude tujcev, ki so povezane z omejitvami gibanja ali odvzemom prostosti. O drugih pobudah tujcev tudi tokrat pišemo v poglavju o upravnih zadevah – državljanstvo in tujci, o obisku DPM v Azilnem domu pa v poročilu o izvajanju nalog in pooblastil DPM. Posamezno problematiko s tega področja smo obravnavali s predstavniki civilne družbe (nevladnih organizacij) in svetovalci za begunce, ki so močno vpeti v delo z begunci ali migranti, ter s predstavniki MNZ ali Policije. **Potrebo za to je narekovalo tudi znova povečano število migrantov in beguncev.**

Veseli podatek, da se je napovedana prenova moškega oddelka Centra za tujce začela, in sicer 23. 5. 2018 ter da je potekala, kot je bilo načrtovano.

S priporočilom št. 23 (2016) je Varuh tako na primer priporočal, da Vlada RS po opravljeni evalvaciji projekta nastanitve in oskrbe mladoletnih tujcev brez spremstva zunaj Centra za tujce, ki ga je sprejela leta 2016, čim prej pripravi sistemske rešitve za njihovo ustrezno obravnavo, da ne bi bili več nastanjeni v zaprti instituciji, kot je Center za tujce. **Vlada RS je že na seji 27. 7. 2017 opravila evalvacijo pilotnega projekta namestitve mladoletnikov brez spremstva v dijaška domova Nova Gorica in Postojna ter projekt prepoznala kot primer dobre prakse.** Odločila je tudi, da se do vzpostavitve ustrezne sistemske rešitve projekt nastanitve mladoletnikov brez spremstva nadaljuje v Dijaškem domu Postojna.

Varuh že nekaj časa opozarja na problematičnost namestitve mladoletnih tujcev s spremstvom, zlasti tistih brez spremstva v Center za tujce, ki je ustanova povsem zaprtega tipa.

Da so v praksi na tem področju še vedno težave, smo opozorili tudi v poročilu za leto 2017. Ta problematika je bila tudi vsebina našega obiska v vlogi DPM v Centru za tujce decembra 2017. Med našim obiskom so bili v tej ustanovi nameščeni trije mladoletniki brez spremstva. Ugotovili smo, da je bilo v času 1. 1. in 30. 11. 2017 v tem centru nastanjenih 39 mladoletnikov (od tega štiri ženske), starih od 11 do 17 let, pri čemer je bil povprečni čas njihove nastanitve 11 dni. Zato smo v okviru tega obiska pripravili tudi posebna priporočila za izboljšanje stanja. **Tako smo predlagali, da Urad Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov (UOIM) poskrbi, da se bo celovito začel izvajati navedeni sklep Vlade RS, ki opredeljuje, da se mladoletnike brez spremstva brez izjeme nastanjuje v dijaški dom Postojna.** Hkrati smo prosili za sporočilo, v kateri fazi postopka je izvedba druge točke tega sklepa, ki UOIM zavezuje, da do 31. 12. 2018 v sodelovanju z MNZ, MDDSZ, MIZŠ in MZ vzpostavi sistemsko obliko nastanitve ali obravnave mladoletnikov brez spremstva kot ločene enote za njihovo celovito obravnavo. Tudi glede namestitev mladoletnikov s spremstvom smo predlagali, da se poskušajo poiskati druge

alternativne možnosti namestitve, ki bodo bolj upoštevale dobrobit otroka in skrb za njegovo psihično in fizično zdravje ter razvoj.

Še vedno ni bila sprejeta sistemska oblika nastanitve in obravnave mladoletnikov brez spremstva kot ločene enote za njihovo celovito obravnavo.

UOIM je pojasnil, da omenjeni sklep spoštuje in da ni bil seznanjen, da bi Center za tujce poskušal nameščati mladoletnike brez spremstva v Dijaški dom Postojna. Seznanjen pa je bil, da ti v času obravnave na policijski postaji niso zdravstveno pregledani, omenjeni pregledi pa so nujno potrebni pred nastanitvijo v dijaški dom. Glede izvedbe druge točke omenjenega sklepa je pojasnil, da je s sklepom o imenovanju, sestavi, nalogah in načinu dela medresorske delovne skupine za vzpostavitev sistemske oblike nastanitve in obravnave mladoletnikov brez spremstva kot ločene enote za celovito obravnavo glede na starost z dne 27. 11. 2017 ustanovil to delovno skupino. Njena naloga je priprava sistemskih oblik nastanitve in obravnave mladoletnikov brez spremstva. Skupino sestavljajo predstavniki UOIM, MNZ, MDDSZ, MIZŠ, MZ in nevladnih organizacij (Slovenske filantropije in Pravno-informacijskega centra). Skupina bo tako na podlagi dobrih praks, ki obstajajo tako v Sloveniji kot tujini, oblikovala predloge sistemskih rešitev nastanitve mladoletnikov brez spremstva. Poudaril je še, da se pomanjkljivosti v zvezi z nastanjevanjem mladoletnikov brez spremstva, ki imajo status migranta brez urejenega statusa, zavedajo vsi in bodo te upoštevane pri pripravi sistemskih rešitev. **Varuh iskanje rešitev za nastanjevanje mladoletnikov zunaj Centra za tujce šteje za primer dobre prakse, vendar še ni bila vzpostavljena sistemska oblika nastanitve in obravnave mladoletnikov brez spremstva kot ločene enote za njihovo celovito obravnavo, kar pomeni, da so lahko mladoletniki še naprej nastanjeni tudi v Center za tujce**.

Čeprav bi moralo biti sprejetje prošnje za mednarodno zaščito opravljeno v čim krajšem možnem času, je treba v praksi zlasti v primeru večjega števila vlagateljev namere na sprejetje prošenj čakati tudi več dni.

Vlagatelja namere, to je državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, ki je v Republiki Sloveniji in je pred uradnimi organi izrazil, da želi podati prošnjo za mednarodno zaščito, se po tem, ko ga obravnava policija, do vložitve prošnje za mednarodno zaščito **nastani v sprejemne prostore azilnega doma ali druge nastanitvene zmogljivosti države**, kjer so mu zagotovljeni ustrezna prehrana, nujne higienske potrebščine in dostop do nujnega zdravljenja. ZMZ-1 še določa, da se vlagatelja namere, ki samovoljno zapusti sprejemne prostore azilnega doma ali druge nastanitvene zmogljivosti države, obravnava po zakonu, ki ureja vstop, zapustitev in bivanje tujcev v Republiki Sloveniji. O tem mora biti vlagatelj namere obveščen takoj po nastanitvi, in sicer v jeziku, ki ga razume, kar potrdi s svojim podpisom (81. člen ZMZ-1).

Čeprav smo od UOIM prejeli pojasnila, da vlagateljem namere ni odvzeta prostost, saj se lahko gibljejo po dvorišču Azilnega doma ali v neposredni bližini sprejemnih prostorov, ugotavljamo, da v praksi to ne drži.

Razlogi za to so bili tudi v pomanjkanju zdravniškega osebja za izvedbo preventivnega zdravstvenega pregleda in uradnih oseb, ki sprejemajo prošnje. To problematiko smo podrobneje obravnavali na sestanku s predstavniki UOIM in MNZ 21. 5. 2018 in prejeli zagotovila o dodatnih kadrovskih okrepitvah.

Čeprav smo od UOIM prejeli pojasnila, da vlagateljem namere ni odvzeta prostost, saj se lahko gibljejo po dvorišču Azilnega doma ali v neposredni bližini sprejemnih prostorov, ugotavljamo, da v praksi to ne drži. Tudi ob ponovnem obisku Azilnega doma konec leta 2018 v vlogi DPM smo se lahko namreč prepričali, da so nameščeni v sobah, ki so zaklenjene in pod videonadzorom, vsak njihov morebitni izhod pa nadzoruje varnostna služba. Ni bilo mogoče nesporno ugotoviti, ali jim je v času čakanja na sprejem prošnje sploh omogočeno gibanje na svežem zraku.

Policisti naj bi po ugotovitvah nevladnih organizacij in medijev ob prijetju tujcev na meji med Republiko Hrvaško in Republiko Slovenijo ter v notranjosti zavračali podajo njihovih prošenj za mednarodno zaščito.

Sledimo lahko razlogom, da vlagateljev namere zaradi njihovega statusa pred sprejetjem prošnje za mednarodno zaščito ni mogoče nastaniti v Azilni dom tudi zato, ker še niso bili zdravstveno pregledani. **Vendar opozarjamo, da takšna obravnava, ki dejansko kaže na odvzem svobode gibanja, terja ustrezno zakonsko podlago, ki je potrebna za vsako omejeno gibanje oziroma za poseg v osebno svobodo posameznika, ali drugačno organizacijo dela.**

Obravnava očitkov o domnevno neustreznem ravnanju slovenskih policistov

Varuh se je na podlagi medijskega poročanja, vprašanj medijev in poročil nevladnih organizacij junija 2018 seznanil s primeri pričevanja tujcev o domnevno neustreznem

ravnanju slovenskih policistov. Med obravnavanimi zadevami je bila tudi pobuda tujca, ki naj bi dvakrat vstopil v našo državo in zaprosil za mednarodno zaščito, a je bil v obeh primerih vrnjen na Hrvaško. Tudi sicer naj bi policisti po ugotovitvah nevladnih organizacij in medijev ob prijetju tujcev na meji med Republiko Hrvaško in Republiko Slovenijo ter v notranjosti zavračali podajo njihovih prošenj za mednarodno zaščito.

Ti očitki so nas presenetili, saj takšnih pritožb na račun dela slovenskih policistov še nismo obravnavali. Da bi preveril navedbe, ki se nanašajo na položaj tujcev, ki nedovoljeno prestopijo državno mejo na območju policijskih postaj Črnomelj in Metlika, je Varuh brez predhodne najave 19. 6. 2018 obiskal omenjeni policijski postaji. Na podlagi ugotovitev iz obiska in proučitve pridobljene dokumentacije smo dodatne poizvedbe opravili še pri MNZ. Obravnavanja te tematike v decembru 2018 še nismo končali. Smo pa MNZ že **predlagali, naj sprejme ukrepe za doslednejše dokumentiranje vseh okoliščin policijskih postopkov s tujci (vključno z njihovimi izjavami), zagotovi, da izvajanje sporazumov o vračanju ne bo spodbujalo k sprejemanju spornih odločitev glede vrnitve, in sprejme ukrepe za ustrezno obveščanje tujcev o postopkih mednarodne zaščite in njihovem položaju v okviru postopka vračanja, na način, ki bo zagotavljal, da policist pred predajo osebe tujim varnostnim organom ni prezrl, da ima pred seboj osebo, ki takšno zaščito morebiti potrebuje.**

32. MNZ priporočamo, naj sprejme ukrepe za doslednejše dokumentiranje vseh okoliščin policijskih postopkov s tujci (vključno z njihovimi izjavami), zagotovi, da izvajanje sporazumov o vračanju ne bo spodbujalo k sprejemanju spornih odločitev glede vrnitve, in sprejme ukrepe za ustrezno obveščanje tujcev o postopkih mednarodne zaščite in njihovem položaju v okviru postopka vračanja.

Da bi dodatno preverili navedbe o položaju tujcev, ki nedovoljeno prestopijo državno mejo z neposrednim spremljanjem postopkov policistov s tujci, se je tudi DPM odločil, da izvede več nenapovedanih obiskov policijskih postaj. Menili smo, da bomo tako tudi sami prispevali k učinkoviti preiskavi očitkov ravnanja slovenskih policistov v teh postopkih in pomagali k utrditvi zaupanja v njihovo delo oziroma potrdili, da slovenska policija pri izvajanju postopkov v celoti upošteva pravice tujcev, vključno s pravico dostopa do postopka mednarodne zaščite. Varuh je tako v okviru izvajanja nalog in pooblastil DPM v sodelovanju s predstavniki izbrane nevladne organizacije brez predhodne najave septembra 2018 obiskal tri policijske postaje: Črnomelj (prvič 4. 9. in nato še 13. 9.), Ilirska Bistrica (5. 9.) in Metlika (6. 9.). Namen teh tematskih obiskov je bil zlasti preveriti izpolnjevanje obveznosti policije pri izvajanju postopkov s tujci, ki so nedovoljeno prestopili državno mejo.

Na podlagi ugotovitev iz obiskov je Varuh v vlogi DPM podal več priporočil in predlogov za izboljšanje stanja. Pričakujemo, da bodo ugotovitve in dobronamerni predlogi in priporočila v pomoč pri zelo odgovornem in zahtevnem delu policije na tem področju. Pričakujemo tudi, da bodo prispevali k odpravi zaznanih pomanjkljivosti in nepravilnosti ter pripravi ustreznih usmeritev za njeno delo. **Menimo tudi, da je treba v prihodnje več pozornosti nameniti spremljanju teh postopkov, zlasti neodvisni, nepristranski in strokovni obravnavi očitkov zoper policiste tudi, kadar gre za obravnavo migrantov in beguncev.** Seveda ob tem ne gre pozabiti na potrebo po krepitvi zavedanja vloge državljanskega in drugega nadzora nad postopki policistov ter na podlagi ugotovitev stremeti k izboljšanju standardov varstva človekovih pravic v vseh policijskih postopkih.

Menimo, da je treba v prihodnje več pozornosti nameniti spremljanju postopkov v zvezi z migranti in begunci, zlasti pa neodvisni, nepristranski in strokovni obravnavi očitkov zoper policiste tudi, kadar gre za obravnavo migrantov in beguncev.

MNZ smo opozorili tudi na eno izmed spletnih novic z očitki nepravilnosti slovenskih policistov in predlagali, da jo (če morda že ni) skrbno prouči in se na podlagi svojih ugotovitev na medijski zapis tudi ustrezno odzove. MNZ je predlogu Varuha sledilo. Sporočilo je, da policija ni obravnavala dogodka, ki bi ga lahko časovno, krajevno ali kakorkoli drugače povezali s postopki policistov, kot so bili opisani na zadevni spletni povezavi. Uredništvu objavljenega članka so zato poslali demanti, ki ga je MNZ objavilo tudi na svoji spletni strani in spletni strani Policije. To kaže tudi na potrebo po kritični presoji verodostojnosti objav na spletu.

Domnevno sporno ravnanje nevladnih organizacij v povezavi z migranti

MNZ je v enem izmed odgovorov glede te obravnavane problematike in pozneje tudi javno (npr. na novinarski konferenci pri Varuhu 7. 9. 2018) izpostavilo domnevno

sporno delovanje nevladnih organizaciji, in sicer da se obračajo na posamezne policijske postaje, po navadi z najavo, da bodo tujci (nekateri naj bi bili v tem času še na Hrvaškem) izrazili namero, da zaprosijo za mednarodno zaščito. Pri prijetih tujcih naj bi policija odkrivala tudi pisna navodila nevladnih organizacij, ki jih tujci prejmejo v Bosni in Hercegovini. Ob tem je bilo napovedano, da se o morebitni kaznivosti takega ravnanja v okviru 308. člena KZ-1 policija posvetuje z državnimi tožilci.

Ker je šlo za hude očitke na račun delovanja nevladnih organizacij, smo konec leta MNZ povprašali, ali je bilo napovedano posvetovanje že opravljeno ter ali in če je, kaj je pristojni državni tožilec v tej zvezi in usmerjanjem predkazenskega postopka ukrenil. **Iz prejetega odgovora smo razbrali, da izpostavljena ravnanja nevladnih organizacij po presoji tožilstva niso bila prepoznana kot kazniva**. **Očitno niti policija ni ugotovila podlage za kazensko ovadbo, saj je v zvezi s tem državnemu tožilstvu podala le poročila po desetem odstavku 148. člena ZKP.** V dodatnem posredovanju pri MNZ smo pripomnili, da bi, če ni bilo trdnejše podlage za tako hude očitke na račun delovanja nevladnih organizacij, pričakovali, da bo MNZ pri širjenju teh informacij obzirnejše in skrbnejše, saj imajo nevladne organizacije pomembno vlogo pri spodbujanju in varstvu človekovih pravic. Prenagljeno in za prizadete osebe ali organizacije škodljivo obveščanje javnosti lahko namreč pomeni neutemeljene pritiske na njihovo delovanje, okrnitev ugleda in celo ustrahovanje. Če je preiskovanje teh očitkov končano in so se očitki na račun delovanja nevladnih organizacij pokazali za neutemeljene, smo zaprosili tudi za dopolnitev odgovora s sporočilom o tem, ali in kako bo MNZ to sporočilo javnosti, saj je prav MNZ delovanje nevladnih organizacij tudi javno izpostavilo kot sporno.

Prenagljeno in za prizadete osebe ali nevladne organizacije škodljivo obveščanje javnosti lahko pomeni neutemeljene pritiske na njihovo delovanje, okrnitev ugleda in celo ustrahovanje.

MNZ je sporočilo, da je presodilo, da glede ravnanja nevladnih organizacij v povezavi z obravnavo migrantov ni potrebno kakršnokoli dodatno pojasnjevanje, saj v javnost niso bila posredovana stališča, ki bi jih bilo treba spremeniti. Ob tem je pripomnilo, da bi želeli, da bi nevladne organizacije dopolnile svoje navedbe v javnosti glede nasilja policije nad migranti, saj je policija vse postopke temeljito preverila in ugotovila, da za to ni nobene podlage in o tem ni nikakršnih dokazov. **Spodbudno je sporočilo, da bo minister za notranje zadeve v svojem mandatu vodil vključevalno politiko v odnosu do nevladnih organizacij.** V okviru te Varuh pričakuje, da se bodo rešila vsa morebiti še odprta vprašanja glede v preteklosti očitanih spornih vidikih ravnanja nekaterih nevladnih organizacij.

Spodbudno je sporočilo, da bo minister za notranje zadeve v svojem mandatu vodil vključevalno politiko v odnosu do nevladnih organizacij.

Obravnava druge problematike, povezane z omejitvami gibanja

V poročilu za leto 2017 smo že izpostavili nekatere vidike problematike v zvezi z omejitvami gibanja zaradi t. i. vračanja po Dublinski uredbi pristojni državi, na katero so opozorili svetovalci za begunce. MNZ smo pozvali, naj se opredeli do pogledov in predlogov svetovalcev za begunce ter po potrebi (vključno z zakonskimi spremembami in dopolnitvami) sprejme ukrepe za izboljšanje stanja za zagotovitev, da bo MNZ, kadar se prosilcu odvzame prostost, ravnalo hitro in brez odlašanja, da bi bila dejanja v t. i. dublinskem postopku opravljena v najkrajšem možnem času, v katerem jih je mogoče strokovno in odgovorno opraviti. **Zanimalo nas tudi, ali se (zlasti po sodbi Sodišča EU v zadevi C-528/15) glede določitve objektivnih meril, na katerih temeljijo razlogi za sum pobega prosilca za mednarodno zaščito, predvidevajo dodatne spremembe in dopolnitve ZMZ-1 in ali se načrtuje uvedba dodatnih milejših ukrepov, ki bi omogočali bolj individualizirano obravnavo prosilcev za mednarodno zaščito in s tem učinkovitejše postopke, zlasti manjše posege v pravico do osebne svobode.** Ministrstvo smo ob tem opozorili tudi na to, da je novi ZMZ-1 prosilcem za mednarodno zaščito odvzel pravico do pritožbe zoper sodbo na 1. stopnji.

Glede opozoril nekaterih svetovalcev za begunce o hitrosti (počasnosti) ravnanja v t. i. dublinskem postopku, skladno s katerim je prosilcem za mednarodno zaščito hkrati odvzeta prostost oziroma je omejeno gibanje, **je MNZ menilo, da postopki po Dublinski uredbi v primeru prosilcev, ki jim je omejeno gibanje, potekajo hitro**

in brez nepotrebnega zavlačevanja, in ne na najpočasnejši možni način, ki ga dopušča uredba.

Naslednji vidik izpostavljene problematike se je nanašal **na maksimalni rok za omejitev gibanja v dublinskih postopkih.** Glede določitve maksimalnega roka omejitve gibanja prosilcev v postopkih po uredbi je treba po mnenju ministrstva izhajati iz namena omejitve gibanja, ki je v teh primerih zagotoviti predajo odgovorni državi članici, pristojni za obravnavo posamezne prošnje, čemur sledi tudi ZMZ-1. Ta iz določbe glede roka omejitve gibanja izključuje prosilce v omenjenem postopku. Ministrstvo tako meni, da določbe uredbe v zvezi s pridržanjem, ki se neposredno uporabljajo, zadostno zagotavljajo, da prosilec ni pridržan dlje, kot je to dejansko potrebno za izvedbo potrebnih postopkov do predaje, pri čemer se upoštevata načeli nujnosti in sorazmernosti.

Vidik, ki so ga izpostavili svetovalci za begunce, je bilo **tudi vprašanje izjemne begosumnosti.** V zvezi s tem je ministrstvo sporočilo, da za zdaj ne načrtuje sprememb zakonodaje v povezavi z opredelitvijo izjemne begosumnosti. Te so namreč odvisne tudi od sprememb, ki bodo potrebne zaradi prenove zakonodaje s področja mednarodne zaščite. Če bo presodilo, da je to treba, bo ob naslednji spremembi ZMZ-1 predlagalo ustrezne dopolnitve zakonodaje, ki bodo skladne tako z evropskim pravnim redom kot relevantno sodno prakso.

Opozorili smo tudi na vprašanje pomanjkanja alternativ omejitvi gibanja.

MNZ smo opozorili na vprašanje pomanjkanja alternativ omejitvi gibanja.

V zvezi z alternativami omejitvi gibanja je ministrstvo pojasnilo, da je v postopku priprave predloga ZMZ-1 proučilo več alternativ omejitvi gibanja prosilcem za mednarodno zaščito, kot to omogoča 8. člen Direktive 2013/33/EU (redno javljanje organom, predložitev finančnega jamstva). Direktiva ne določa, koliko milejših ukrepov mora država članica EU zagotavljati, ampak le, da države članice EU zagotovijo, da so pravila o alternativah pridržanju določena v nacionalnem pravu. Na podlagi razprav s sodelujočimi v postopku usklajevanja predloga zakona (predvsem s predstavniki nevladnih organizacij in MP) je ministrstvo menilo, da je milejši ukrep obveznega zadrževanja na območju Azilnega doma edini izmed alternativ pridržanju iz Direktive 2013/33/EU, ki bi bil v praksi izvedljiv, saj se je izvajal že s prej veljavnim zakonom. Napovedalo pa je, da bo ob naslednji spremembi ZMZ-1 znova proučilo možnost uvedbe več alternativ omejitvi gibanja.

33.
Priporočamo, naj MNZ, kadar se prosilcu odvzame prostost, ravna hitro in brez odlašanja, hkrati pa naj glede določitve objektivnih meril, na katerih temeljijo razlogi za sum pobega prosilca za mednarodno zaščito, znova razmisli o dodatnih spremembah in dopolnitvah ZMZ-1 oziroma dodatnih milejših ukrepih, ki bi omogočali bolj individualizirano obravnavo prosilcev za mednarodno zaščito in s tem učinkovitejše postopke, zlasti manjše posege v pravico do osebne svobode.

Osebi, ki ji je odvzeta prostost, mora biti na podlagi 19. in 23. člena Ustave RS ter četrtega odstavka 5. člena EKČP in 6. člena Listine EU zagotovljena pravica do hitrega in učinkovitega sodnega varstva oziroma dostopa do sodišča. ZTuj-2, ki določa, da lahko policija ob določenih razlogih gibanje tujca tudi omeji, tujcu omogoča, da zahteva sodni preizkus zakonitosti tega ukrepa. Vendar tujcu, ki ne razume uradnega jezika in nima sredstev za pravno pomoč, ne omogoča pridobitve brezplačne pravne pomoči. Na to problematiko je izrecno opozorilo tudi Upravno sodišče RS v vloženi zahtevi za presojo ustavnosti drugega odstavka 79.a člena ZTuj-2 (sklep Ustavnega sodišča RS, številka U-I-134/15-8 z dne 28. 1. 2016) z ugotovitvijo, da ZTuj-2 za odločbo o pridržanju ne predvideva, da bi morala biti na zahtevo tujca pisno ali ustno prevedena v jezik, ki ga razume, niti da bi imel tujec za vložitev tožbe zoper odločbo o pridržanju pravico do brezplačne pravne pomoči, zato je menilo, da tako določeno sodno varstvo ni učinkovito.

MNZ je pritrdilo ugotovitvi, da ZTuj-2 ne predvideva posebej, da mora biti odločba o pridržanju prevedena v jezik, ki ga posameznik razume, vendar mora policija te postopke voditi v skladu z ZTuj-2 in Zakonom o splošnem upravnem postopku (ZUP). ZTuj-2 je primarno materialni predpis, zato se mora policija v teh primerih ravnati po ZUP, ki v 62. členu posamezniku zagotavlja možnost spremljanja postopka v jeziku, ki ga razume. Če se policija s tujcem, zoper katerega vodi postopek, ne more sporazumeti, se v postopek vedno vključi prevajalca, ki omogoči komunikacijo ter tujca (v jeziku, ki ga tujec razume) seznani z vsebino odločbe, obveznostmi in pravicami, ki jih ima skladno z izdano odločbo. Ob tem je MNZ pripomnilo, da

imajo vsi tujci, ki jim je bila izdana odločba o vračanju, prek Pravno-informacijskega centra nevladnih organizacij (PIC) tudi možnost brezplačnega pravnega svetovanja. PIC tujce seznani z dano situacijo in možnostmi v konkretnem primeru, lahko pa v njihovem imenu vloži pravna sredstva.

Poleg možnosti, da tujec sam zahteva sodni preizkus zakonitosti odrejenega ukrepa omejitve gibanja, je zakonodajalec v 79.a členu ZTuj-2 uredil sodni nadzor po uradni dolžnosti oziroma t. i. periodične preizkuse nadaljnje zakonitosti odrejenega ukrepa pridržanja tujca. Po tej določbi v primeru odrejene omejitve gibanja tujca iz 79. člena ZTuj-2, ki je daljše od treh mesecev, upravno sodišče opravi preizkus omejitve gibanja po uradni dolžnosti pred iztekom treh mesecev od določitve omejitve gibanja. Če sodišče ugotovi, da razlogi za omejitev gibanja niso več podani, policiji naloži, naj tujca nemudoma izpusti iz Centra za tujce.

V tej zvezi je Upravno sodišče RS v vloženi zahtevi za presojo ustavnosti drugega odstavka 79.a člena ZTuj-2 opozorilo tudi na nejasnost te določbe, saj bi lahko jezikovna razlaga te določbe v zvezi z 79. členom ZTuj-2 vodila celo do stališča, da se sodni preizkus utemeljenosti ukrepa pridržanja po uradni dolžnosti prvič opravi šele, če je pridržanje po poteku šestih mesecev podaljšano, to je šele pred iztekom devetih mesecev od odreditve. To pa je lahko problematično z vidika standarda hitrega sodnega preizkusa, ki izhaja iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice. **MNZ smo zato predlagali sprejetje potrebnih ukrepov za učinkovito izvajanje sodnega nadzora po 79.a členu ZTuj-2, da bi se zagotovil redni in hitri sodni preizkus ukrepa odvzema prostosti tudi po uradni dolžnosti tako, kot to zahteva Direktiva 2013/33/EU z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (prenovitev), in sicer v petem odstavku 9. člena.** Hkrati nas je zanimalo, ali MNZ kot pripravljavec zakonodaje s področja tujcev pripravlja spremembe pri ureditvi problematičnih vidikov, na katere je opozorilo Upravno sodišče RS v omenjeni zahtevi za presojo ustavnosti, v delu dostopa tujca do sodišča v primeru odrejenega ukrepa omejitve gibanja (to je glede možnosti pravne pomoči in prevajanja).

Glede na opozorila, da Upravno sodišče RS nima podatkov o tujcih, za katere bi bilo treba opraviti preizkus utemeljenosti omejitve gibanja v Centru za tujce na podlagi 79.a člena ZTuj-2, saj naj bi od uveljavitve te določbe, to je 29. 4. 2014, od policije prejelo le en predlog za preverjanje pogojev za omejitev gibanja, je MNZ poudarilo, da policija dosledno spoštuje zakonodajo. Tako v primeru podaljšanja omejitve gibanja na podlagi 79.a člena ZTuj-2 še pred potekom prvih šest mesecev omejitve gibanja Upravnemu sodišču RS pošlje odločbo in vso zadevno dokumentacijo, da to po uradni dolžnosti preizkusi utemeljenost odrejenega ukrepa podaljšanja omejitve gibanja v Centru za tujce. Hkrati je potrdilo navedbo Upravnega sodišča RS, da je do začetka leta 2018 prejelo le eno takšno zahtevo do uveljavitve te določbe, saj je policija v tem obdobju le enemu tujcu izdala odločbo o podaljšanju omejitve gibanja v Centru za tujce. Velika večina tujcev je v Centru za tujce nastanjena manj kot tri mesece. Za vse tujce, ki so bili v Centru za tujce nastanjeni več kot tri mesece, je bil izveden postopek v skladu s prvim in tretjim odstavkom 79.a člena ZTuj-2. Zato po mnenju MNZ izvajanje te določbe ni problematično niti niso predvidene spremembe tega člena.

Omejitve gibanja določa tudi ZMZ-1 za prosilce za mednarodno zaščito. Tudi v primeru odrejenega ukrepa omejitve gibanja lahko na podlagi petega odstavka 84. člena ZMZ-1 predsednik upravnega sodišča odloči, da je treba opraviti neposredni nadzor nad izvajanjem ukrepa omejitve gibanja iz prvega in drugega odstavka navedenega člena in določi sodnika ali sodnike upravnega sodišča, da ga opravijo v rokih, na krajih, ki jih določi, ali glede morebitnih določenih prosilcev ter da mu o tem poročajo. Če sodnik upravnega sodišča v okviru opravljenega nadzora ugotovi, da razlogi za omejitev gibanja za določenega prosilca niso več podani, odredi odpravo ukrepa.

V praksi Upravno sodišče RS opravlja neposredni nadzor (le) v zvezi z znanimi prosilci (torej tistimi, ki so vložili tožbo), tako da opravlja poizvedbe, kje so ti prosilci. Nima

pa podatkov o primerih, v katerih je bilo prosilcu omejeno gibanje in prosilec ni vložil tožbe. Zato smo MNZ zaprosili za pojasnitev, kako v praksi poteka predložitev podatkov, kadar se predsednik Upravnega sodišča RS odloči, da opravi nadzor, saj je predsednica sodišča sporočila, da sodišče (še) nima omenjenih podatkov. **Pripomnili smo tudi, da bi moralo biti Upravno sodišče RS za učinkovito izvajanje nadzora po petem odstavku 84. člena ZMZ-1 po našem stališču vsekakor seznanjeno (tudi) s primeri, v katerih ni bila vložena tožba zoper sklep o omejitvi gibanja, da bi lahko neposredni nadzor v polni meri tudi izvajalo.**

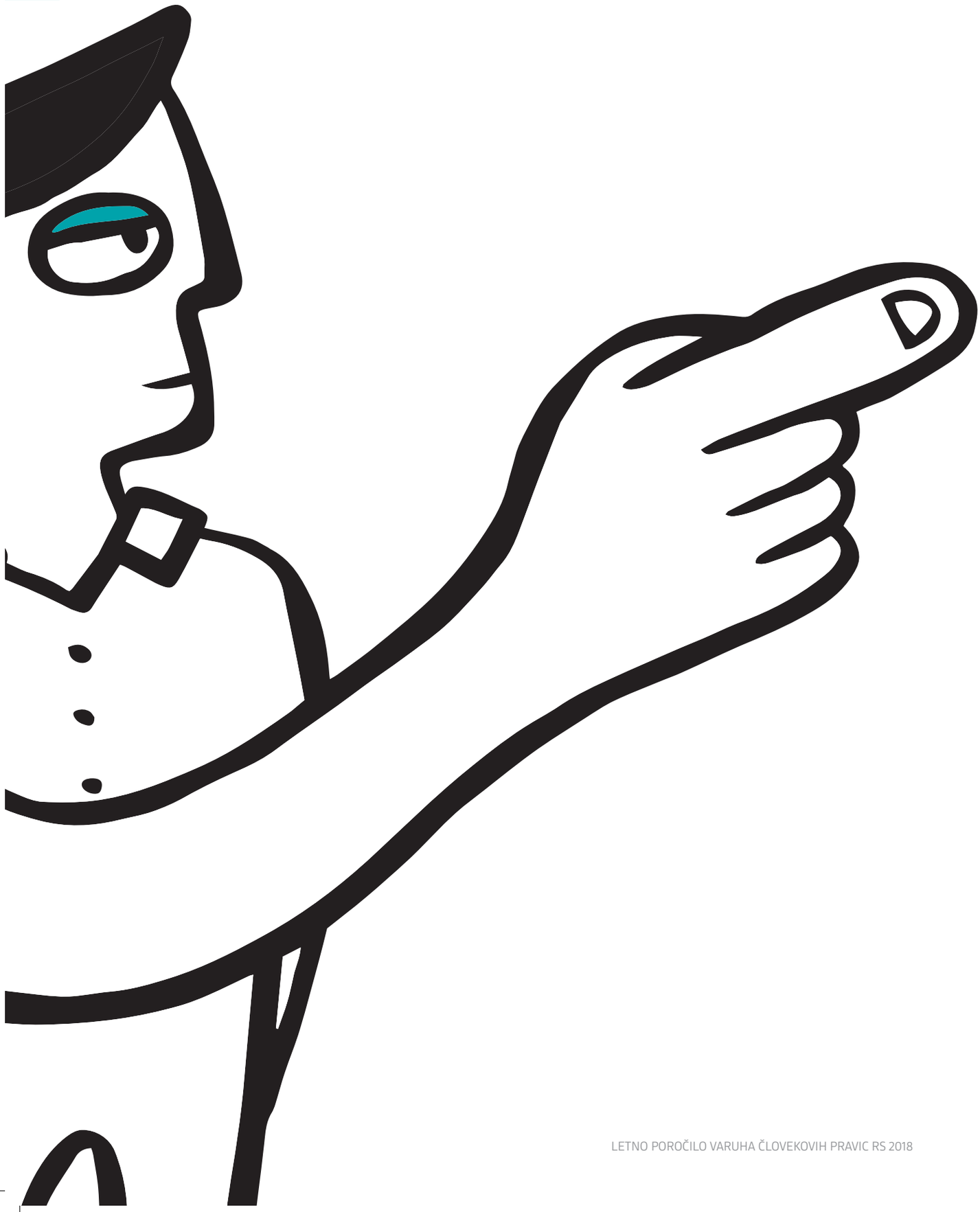
Glede predložitve podatkov o prosilcih za mednarodno zaščito, ki jim je omejeno gibanje, Upravnemu sodišču RS za izvajanje neposrednega nadzora nad izvajanjem ukrepa iz prvega in drugega odstavka 84. člena ZMZ-1 je MNZ pojasnilo, da je v vseh dosedanjih poizvedbah Upravnemu sodišču RS poslalo vse zaprošene podatke o posameznem prosilcu. Ne pošilja pa sodišču po uradni dolžnosti podatkov o vseh prosilcih, ki jim je omejeno gibanje, saj za tako ravnanje nima pravne podlage, podatki o prosilcih za mednarodno zaščito so namreč osebni podatki. Pripomnilo je še, da so prosilci za mednarodno zaščito, ki jim je omejeno gibanje, večkrat seznanjeni o svojih pravicah v postopku, še posebej o pravici do sodnega varstva. Ker dejansko vsi prosilci prek svojih pooblaščencev vložijo tožbo zoper sklep o omejitvi gibanja, ministrstvo meni, da ima sodišče v praksi vse podatke, ki jih potrebuje za izvajanje svojih pristojnosti.

V odzivu na ta pojasnila je Upravno sodišče RS opozorilo, da jih MNZ še vedno ne obvešča o tistih primerih, v katerih ni bila vložena tožba zoper sklep o omejitvi gibanja. Odprta ostaja tudi problematika neposrednega nadzora, saj MNZ sodišču ne sporoča podatkov o vseh prosilcih, saj da za to ni pravne podlage, ker so podatki o prosilcih osebni podatki.

34.
MNZ spodbujamo, da v dialogu z Upravnim sodiščem RS sprejme vse potrebne ukrepe, vključno z zakonskimi spremembami (če je to potrebno), da se omogoči opravljanje zakonsko določenega sodnega nadzora nad izvajanjem vseh ukrepov omejitve gibanja.

2.8.9 Pregled aktivnosti

1.	**2. 2. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih je na 46. seji Odbora DZ za pravosodje prisostvoval obravnavi predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij.
2.	**3. 4. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je udeležil slovesnosti ob otvoritvi Uprave za probacijo, ki je potekala v prostorih probacijske enote v Celju. Probacijo, ki se izvršuje v skupnosti ter vključuje omejitve svobode z naloženimi pogoji in obveznostmi, izvaja Uprava RS za probacijo, ki je organ v sestavi MP, sestavljajo pa jo centralna enota v Ljubljani in probacijske enote po Sloveniji. Za osebe, ki so v probacijo vključene po kazenskem zakoniku, je probacija usmerjena v pomoč, varstvo ali nadzor oseb za zmanjšanje ponovitve kaznivega dejanja in uspešno vključevanje v družbo. Varuh začetek delovanja probacijske službe pozdravlja, saj pričakuje, da bo tudi njeno delovanje pripomoglo k pogostejši rabi alternativnih sankcij in s tem k zmanjšanju števila zaprtih oseb.
3.	**5. 4. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha Robert Gačnik sta se udeležila slovesnosti ob dnevu Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij na Brdu pri Kranju. Generalni direktor Jože Podržaj je v nagovoru poudaril, da mora zaporski sistem temeljiti na spoštovanju, zakonitosti, sodelovanju, poštenju, delavnosti, znanju in povezovanju. Zbrane je v nadaljevanju nagovoril minister za pravosodje mag. Goran Klemenčič, ki je predstavil razmere v zaporskem sistemu ter poudaril, da so se negativni trendi slabih materialnih in kadrovskih pogojev v zaporih obrnili na bolje.
4.	**22. 8. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih ter svetovalca Varuha Robert Gačnik in Andreja Srebotnik so v prostorih Varuha **s predstavniki Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS)** govorili o strategiji preprečevanja samomorov in samopoškodb v Zavodih za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) in drugi problematiki. Sestanka so se s strani URSIKS udeležili Lucija Božikov, vodja sektorja za tretma, Aleksander Kotnik, psiholog, nosilec strategije preprečevanja samomorov in samopoškodb v ZPKZ in PD, Eva Salecl Božič, nosilka področja obravnave odvisnosti in programa dela s povzročitelji/-icami nasilja.
5.	**7. 9. 2018**	Varuhinja in njen namestnik Ivan Šelih sta se v prostorih Varuha sestala **z ministrico za notranje zadeve mag. Vesno Györkös Žnidar** in državnim sekretarjem Boštjanom Šeficem. Po krajšem srečanju so dali skupno izjavo za javnost ter odgovarjali na vprašanja novinarjev in novinark.



2.9 POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
9. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje	**120**	**90**	**75,0**	**72**	**5**	**6,9**
9.1 Pokojninsko zavarovanje	78	52	66,7	48	1	2,1
9.2 Invalidsko zavarovanje	42	38	90,5	24	4	16,7

2.9.1 Splošne ugotovitve

Pobud s področja pokojninskega zavarovanja je bilo leta 2018 manj kot v prejšnjih letih. Najpogosteje so izražale splošno nezadovoljstvo posameznikov z zadnjo pokojninsko reformo, večkrat pa tudi nezadovoljstvo z višino odmerjene pokojnine. Pobudniki so od Varuha pričakovali, da bo s svojim posredovanjem dosegel spremembo pokojninske zakonodaje in zvišanje zlasti najnižjih pokojnin.

Varuh ugotavlja precejšnje splošno nezadovoljstvo z zakonsko ureditvijo pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Pobudnike moti predvsem, da se ureditev prepogosto spreminja brez širšega družbenega soglasja o temeljnih izhodiščih pokojninskega sistema. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju je bil po uveljavitvi leta 2012 kar enajstkrat spremenjen ali dopolnjen. Uporaba različnih predpisov po navedbah pobudnikov povzroča razlike v višini pokojnin, ki so ob enakih pogojih odvisne tudi od obdobja, ko so bile pravice uveljavljene. Spremembe ali dopolnitve sistemske zakonodaje, zlasti prehodne določbe za njihovo uveljavitev, so pogosto razumljive le pravnim strokovnjakom, kar ne utrjuje splošnega zaupanja v pravno državo. Tudi postopki pri Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje bi morali potekati hitreje, saj za le informativni izračun možnega datuma upokojitve in približne višine pokojnine (dokončna je določena z odločbo) po podatkih njihovih služb potrebujejo več kot štiri mesece.

Poleg problematike v zvezi z dokupom let zavarovanja, ki jo opisujemo v nadaljevanju, želimo opozoriti tudi na odprto vprašanje primernosti omejevanja dveh statusov (zaposlenega in upokojenca), pri čemer se upokojencem ne priznava, da je pokojnina njihova pridobljena pravica in da je omejevanje možnosti pridobitnega dela po upokojitvi pravzaprav omejevanje svobodne gospodarske pobude, v nekem smislu pa tudi omejevanje lastninske pravice. Zakonska ureditev omejuje možnost uveljavljanja starostne pokojnine, če upokojenec sklene delovno razmerje, samostojnim podjetnikom pa pod nekaterimi pogoji omogoča nadaljnje opravljanje dejavnosti tudi po upokojitvi in ob prejemanju neokrnjene pokojnine.

35.
Vlada naj ob že načrtovanih dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju še enkrat prouči primernost ureditve, ki posameznikom po pridobitvi pravice do starostne pokojnine omejuje njeno uveljavljanje na račun svobodne gospodarske pobude.

Zakonodaja tudi samostojne podjetnike razlikuje glede na pravice iz pokojninskega zavarovanja, zato o ustavnosti takšne ureditve že odloča Ustavno sodišče RS. Ker gre za širše vprašanje enakosti pred zakonom, bi bilo prav, da bi sodišče svojo presojo razširilo na vse kategorije zavarovancev, ki jim zakonodaja ob enakih pogojih priznava različne pravice.

2.9.2 Uresničevanje priporočil

Pravzaprav je prava sramota za pristojne organe izvršilne veje oblasti, da mora Varuh več let zapored ponavljati svoje priporočilo, ki ga je vsako leto po široki razpravi sprejel Državni zbor RS. Varuh laja, karavana ministrov pa gre dalje, bi lahko parafrazirali znano reklo.

Ministrstvu za zdravje smo že v letnem poročilu za leto 2015 priporočili, naj v sodelovanju z MDDSZ brez odlašanja določi vrste in stopnje telesnih okvar, ki so podlaga za uveljavitev pravic iz invalidskega zavarovanja. Zato priporočilo ponavljamo z dopolnilom, naj Vlada RS ugotovi odgovornost za stanje, ki ruši načela pravne države.

Tudi priporočilo, naj MDDSZ pripravi strokovne podlage za ureditev, ki bo po **načelu pravičnosti posameznikom omogočila vrnitev vplačanih sredstev za dokup zavarovalne dobe, katerih namen so izjalovile zakonske spremembe, ni uresničeno**. Pristojni se izgovarjajo na dodatne pravice, ki jih omogočajo dokupljena leta, ampak posameznik bi moral imeti možnost, da se sam odloči, čemu bo namenil svoja privarčevana sredstva. Odnos države do zavarovancev, ki so z dokupom let zavarovanja želeli uresničiti legitimen in z zakonom utemeljen namen, a jim je bilo to s spremembo predpisa onemogočeno, ne utrjuje zaupanja v državo, ki naj bi zagotavljala zakonitost in pravičnost.

2.9.3 Pokojninsko zavarovanje

Usklajevanje pokojnin: neustavno ali le neprimerno?

V okviru v uvodu navedenih pričakovanj smo obravnavali tudi pobudo stranke Solidarnost, za pravično družbo. Bistvo pobude je bilo že dlje časa trajajoče zniževanje pokojnin in s tem ustvarjanje vse slabšega gmotnega položaja mnogih upokojencev. V pobudi so člani stranke opozorili, da se pokojnine realno znižujejo v primerjavi s plačami. Navedli so, da so se plače med letoma 2007 in 2017 zvišale za 29 %, pokojnine pa le za 14,5 %. Od Varuha so pričakovali vložitev zahteve za presojo ustavnosti Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki množici upokojencev ne zagotavlja socialnega minimuma. Po njihovem mnenju država s tem krši 50. člen Ustave RS, več členov Splošne deklaracije človekovih pravic, Mednarodnega pakta o ekonomskih socialnih in kulturnih pravicah, Listino evropske unije o temeljnih pravicah in Evropsko socialno listino.

Varuh se načeloma o predlogih za vložitev zahtev za presojo ustavnosti odloča zelo zadržano, še posebej, kadar meni, da ni niti minimalnih možnosti za uspeh. Glede na navedeno smo se zato odločili, da o razlogih za slab položaj upokojencev in še nekaterih drugih skupin prebivalstva v zadnjih nekaj letih najprej zahtevamo pojasnilo MDDSZ.

MDDSZ smo opozorili, da se v preteklosti zaradi varčevalnih ukrepov med gospodarsko krizo pokojnine niso primerno usklajevale. V letih 2012 in 2014 uskladitve sploh ni bilo, v letih 2013 in 2015 pa so bile uskladitve minimalne. Pokojnine so se izredno uskladile leta 2016, šele januarja 2017 pa so se uskladile za 1,15 odstotka. Podrlo se je razmerje med povprečno pokojnino in povprečno plačo, socialna in ekonomska

varnost upokojencev pa se je močno zmanjšala. Tako dejanske uskladitve pokojnin od leta 2010 znašajo 4,1 odstotka, po zakonu pa bi morale 12,8 odstotka.

Usklajevanje pokojnin je bilo z interventnimi zakoni omejeno že v letih 2010 in 2011, leta 2012 je bilo popolnoma onemogočeno, leta 2013 je bilo minimalno, v letih 2014 in 2015 je bilo spet onemogočeno, leta 2016 pa je bilo višje, kot ga predpisuje Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – za 1,1 odstotka namesto za 0,4 odstotka, kot poudarjajo na ZPIZ. Posledica posegov v usklajevanje pokojnin je bilo zmanjševanje vrednosti pokojnin in slabšanje gmotnega položaja njihovih prejemnikov, razen leta 2016, ko so se pokojnine uskladile dvakrat: 1. januarja 2016 za 0,7 odstotka, od 1. oktobra 2016 še za 0,4 odstotka. Vendar ta višja uskladitev pokojnin v letu 2016 ni odpravila negativnih učinkov interventnih ukrepov v preteklih letih.

Pokojnine se po veljavnih predpisih uskladijo za 60 odstotkov rasti povprečne bruto plače, izplačane za obdobje od januarja do decembra preteklega leta, in za 40 odstotkov povprečne rasti cen življenjskih potrebščin v enoletnem obdobju z enakim obdobjem pred tem. Uskladitev ne more biti nižja od ugotovljene polovične rasti cen življenjskih potrebščin.

Razmerje med starostno pokojnino in plačo v odstotkih je bilo po podatkih ZPIZ leta 2007 67,1, konec leta 2016 pa le še 59,5.

Po prejemu odgovora MDDSZ in tehtnem premisleku smo se odločili, da zahteve za presojo ustavnosti zakonov ne bomo vložili. Menili smo, da je MDDSZ zadovoljivo pojasnilo razloge za zakonske ukrepe, s katerimi je država posegla skoraj v vse družbene skupine (upokojenci, mladi, družine, javni sektor), da bi karseda pravično in enakomerno porazdelila breme težkih gospodarskih razmer, ki jih je prinesla finančna kriza. Prav pa bi bilo, da bi sistemska zakonodaja vnaprej določila več varovalk, ki bi preprečile trajne spremembe družbeno ali zakonsko dogovorjenih razmerij med dohodki iz tekočega in minulega dela.

Sporno odločanje izvedenskih organov o pravnih vprašanjih

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije meni, da mora pri svojih odločitvah slediti mnenju izvedenskih organov. Posledica navedenega je kršitev več načel upravnega postopka in de facto prenos pristojnosti za odločanje od uradnih oseb na zavodu na njegove izvedenske organe. Odločbe zavoda ne povzamejo ključnih dejstev, ki so pomembne za izdajo odločb, kar pomeni kršitev 25. člena Ustave RS.

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je menil, da je odločba, s katero je zavod zavrnil njegov predlog za priznanje pravice do dodatka za pomoč in postrežbo, neobrazložena. Obrazložitev odločbe je obsegala le navedbo, da je *»izvedenec invalidske komisije I. stopnje podal izvedensko mnenje, da pri imenovanem zdravljenje še ni končano. Ker po mnenju izvedenca tako stanje ni podano, zavarovanec nima pravice do dodatka za pomoč in postrežbo«.*

Varuh je zavod opozoril, da ta kratka navedba ne zadošča standardom obrazložene odločbe. V zvezi z izvedenskimi mnenji sodna praksa namreč določa, da se morata izvedenski izvid in mnenje, na katerem odločba temelji, ustrezno povzeti v odločbo (dejansko stanje), ki mora obsegati ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je to oprto, razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov, navedbo predpisov, na katere se opira odločba, in razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo, ter razloge, zaradi katerih ni bilo ugodeno kakšnemu zahtevku. Izvedensko mnenje mora biti napisano tako, da njegove sklepe razumejo sodišče in stranke ter da iz mnenja lahko razberejo, kako ali po kakšnem postopku je izvedenec sprejel sklepne ugotovitve.

Ker odločba zavoda ni obsegala bistvenih sestavin obrazložene odločbe, je bil po Varuhovem mnenju v tem primeru kršen 25. člen Ustave RS (pravica do pravnega

sredstva), saj pobudniku ni bila dana možnost, da učinkovito brani svoje koristi že v upravnem postopku.

Varuh je v zvezi s tem postopkom zavod povprašal še, ali je imela stranka v postopku pred izdajo odločbe možnost, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, ki so bile pomembne za odločitev v zadevi, skladno z 9. oziroma 146. členom ZUP. Zavod nam je odgovoril, da šteje, da so bile omenjene določbe izpolnjene s tem, da je bil opravljen osebni pregled zavarovanca.

Varuh meni, da med osebnim pregledom zavarovanca še ni mogoče vedeti, kakšen predlog bo izvedenska komisija upravnemu organu sploh podala, zato pripombe, dane v okviru osebnega pregleda, ne morejo biti učinkovito varstvo pravic. Izvedenski organ tudi ni tisti, ki bi lahko sprejemal izjave stranke v postopku, ampak je to lahko le uradna oseba, ki vodi postopek pri zavodu. Uradna oseba bi morala stranko v postopku opozoriti na možnost, da se pred izdajo odločbe izreče o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev v zadevi. Ker zavod v tem postopku ni ravnal skladno z načelom zaslišanja stranke, je po Varuhovem mnenju kršil tudi 22. člen Ustave RS (pravica do enakega varstva pravic).

Zavod smo zaprosili še, naj se opredeli do naše kritike o nevarnosti izvotlitve pravice do pomoči in postrežbe ob neustrezni razlagi končanega zdravljenja. Menimo, da bi moral zavod pri izdaji odločbe kot pravno relevantno upoštevati le tisto dejansko stanje, ki vpliva na posameznikovo upravičenost do dodatka za pomoč in postrežbo. Če se oseba še zdravi zaradi drugih povezanih težav po bolezni oziroma poškodbi, ki pa osnovnega razloga, zaradi katerega oseba uveljavlja pravico do pomoči in postrežbe, niti njenega obsega ne morejo več odpraviti, Varuh ne vidi pravne podlage, da bi zavod s svojo odločitvijo čakal, da se zdravljenje povsem konča.

Zavod se do našega vprašanja neposredno ni opredelil. Pojasnili pa so nam, da se izvedenski organi zavoda zavedajo, da v veliko primerih zdravljenje ni nikoli končano, mora pa biti vzpostavljeno stabilno stanje na novi zdravstveni ravni, ki kaže, da ne bo izboljšanja zdravstvenega stanja zavarovanca. Pri kroničnih boleznih je to tedaj, ko je bolezen v stabilni fazi. Ob upoštevanju navedenega se izvedenski organi, ki ocenjujejo potrebo po pomoči in postrežbi, odločijo, kdaj gre v konkretnih primerih za nedokončano zdravljenje. Zavod nam je še pojasnil, da je v njegovi *izvedenski praksi*, ki je javno dostopna na njegovi spletni strani, opisanih več primerov, kdaj se poda ocena potrebe po pomoči in postrežbo ter katera medicinska dokumentacija je potrebna.

V zvezi s zadnjim pojasnilom smo zavod opozorili, da izvedenska praksa ni pravno relevantna praksa, ki bi lahko kazala na pravno razlago določb predpisov na področju uveljavljanja pravice do pomoči in postrežbe, temveč so to lahko le odločbe zavoda. Ta odločbe kot pravni akti namreč razlagajo predpise in standarde na področju uveljavljanja pravice do dodelitve pomoči in postrežbe, ne izvedenska mnenja.

Zavod smo povprašali tudi, v kakšnem deležu (približna ocena) odločbe zavoda za dodelitev pravice do pomoči in postrežbe sledijo mnenjem izvedenskih organov zavoda prve in druge stopnje. Zavod nam je odgovoril, da v skladu s 102. členom Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) odločbe zavoda sledijo izvedenskim mnenjem organov zavoda, tako prve kot druge stopnje. Implicirana vezanost zavoda na izvedenske organe po Varuhovem mnenju krši več načel upravnega postopka, to so načelo materialne resnice, načelo zaslišanja stranke ter načelo proste presoje dokazov, zato omenjene razlage nismo mogli sprejeti.

Ugotavljamo pa, da besedilo zakona v tem delu ni dovolj natančno. S tem mislimo na določbe 102. člena ZPIZ-2, ki izvedenca usmerjajo k presojanju ugotavljanja *potrebe* po pomoči in postrežbi, stalnemu nadzorstvu, *presoji,* ali je slep in slaboviden, ter *ugotavljanju*, ali je zmožnost premikanja zmanjšana za najmanj 70 %. Ne glede na navedeno menimo, da je treba te določbe brati v skladu s splošno sprejeto umestitvijo izvedenskih mnenj v pravni red, ki je, da izvedencev ni dopustno postaviti za ugotovitev pravnih vprašanj, ampak le za ugotavljanje dejstev, če uradna oseba nima zadostnega strokovnega znanja za ugotovitev dejstev.

Varuh je ob obravnavi več drugih odločb zavoda ugotovil, da so kršitve, ki smo jih opisali v zgornjih odstavkih, sistemske. Pravzaprav lahko govorimo o de facto prenosu pristojnosti za odločanje o pravici do pomoči in postrežbe z uradnih oseb zavoda na njegove izvedenske organe. Varuh bo na navedene kršitve opozoril tudi MDDSZ, načrtujemo pa tudi sestanek s predstavniki zavoda.

Težavno in dolgotrajno uveljavljanje sorazmernega dela slovenske pokojnine

Več pobudnikov, ki živijo v državah nekdanje Jugoslavije, je Varuha zaprosilo za posredovanje v zvezi z uveljavljanjem pripadajočega dela slovenske pokojnine, glede na to, da so neko obdobje živeli in bili zaposleni v Sloveniji. Za izračun pogojev za uveljavljanje te pravice Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) potrebuje tudi podatke o delovni dobi posameznikov v tujih državah. Pridobivanje teh podatkov pogosto zelo dolgo traja, zaradi manjkajočih podatkov pa pravice do pokojnine ni mogoče uveljaviti.

Obravnavali smo pobudo, v kateri je pobudnik zatrjeval, da si že več kot tri leta prizadeva uveljaviti sorazmerni del starostne pokojnine, saj je februarja 2015 pri bosanskem nosilcu socialnega zavarovanja vložil zahtevo za ugotovitev pravice do starostne pokojnine. Zavarovanec je bil sprva šest let zaposlen v Bosni in Hercegovini, pozneje je delal v Sloveniji nekaj več kot sedem let. Poleg tega je bil nekaj časa zaposlen tudi v Avstriji, Franciji, Črni gori, Srbiji in na Hrvaškem. ZPIZ si je od navedenih držav dlje časa prizadeval pridobiti verodostojne podatke o pobudnikovi delovni dobi. Podatke je dokaj hitro pridobil iz Avstrije in Francije, pri pridobivanju podatkov iz drugih držav pa se je zataknilo. Aprila 2018 je ZPIZ pobudniku izdal odločbo, da pravice do sorazmernega dela starostne pokojnine ne more uveljaviti, saj nima 15 let pokojninske dobe. Pobudnik se je pravočasno pritožil, drugostopenjski organ ZPIZ pa je ugotovil, da prvostopenjski organ ni pridobil vseh podatkov o pobudnikovi delovni dobi v Črni gori, Srbiji in na Hrvaškem. Ker pokojninska doba zavarovanca v postopku na prvi stopnji ni bila dokončno ugotovljena, je odločil v pobudnikovo korist in prvostopenjskemu organu (območni enoti Ljubljana) naložil, da pridobi manjkajoče podatke. Enoti je v dveh mesecih uspelo pridobiti podatek o pobudnikovi delovni dobi v Črni gori. Ker pa se niti hrvaški niti srbski nosilec pokojninskega zavarovanja na zahteve ZPIZ nista odzivala, smo se odločili, da se s tem problemom obrnemo na hrvaškega in srbskega ombudsmana. Ob pripravi tega poročila še nimamo njunega odziva.

Dokup delovne dobe

Več pobudnikov je od Varuha zahtevalo posredovanje pri poslanskih skupinah in političnih strankah v zvezi z dokupljeno delovno dobo. Pobudnike smo obvestili, da njihovih želja oziroma zahtev ne moremo izpolniti, saj Varuh glede na svojo vlogo, naloge in zakonske pristojnosti ni politični agitator niti lobist, da bi pri poslancih posredoval tako, kot so pričakovali. Svoje mnenje in predloge v zvezi s problemom smo leta 2015 poslali najvišjemu neodvisnemu državnemu organu – Ustavnemu sodišču RS – v zahtevi za presojo ustavnosti nekaterih členov ZPIZ-2. Poleg tega smo na problem opozorili v Letnem poročilu Varuha za leto 2017 ter v izjavi za javnost, ki smo jo objavili na spletišču. V Letnem poročilu za leto 2017 smo predlagali (priporočilo št. 57), naj ministrstvo, pristojno za pokojninsko zavarovanje, pripravi strokovne podlage za ureditev, ki bo po načelu pravičnosti posameznikom omogočila vrnitev vplačanih sredstev za dokup zavarovalne dobe, katerih namen so izjalovile zakonske spremembe. Vlada RS se je odzvala na Varuhovo stališče in ga v celoti zavrnila.

Pobudnikom smo pojasnili še, da je 11. 10. 2018 skupina petindvajsetih poslancev (člani stranke SDS) v DZ znova vložila predlog Zakona o dopolnitvah ZPIZ-2, ki bi določil enako obravnavo prostovoljnega zavarovanja do 31. 12. 2012 kot dokupa. Tako bi se obe omenjeni dobi do tega datuma upoštevali kot pokojninska doba brez dokupa. Podobna pobuda je bila v DZ vložena že decembra 2017, ki pa je poslanci

prejšnjega sklica niso obravnavali zaradi odstopa tedanjega predsednika Vlade RS in predčasnih volitev.

Primer:

Nerazumljiva vloga zahteva dopolnitev, ne odločanja
Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je trdil, da mu zavod ni odgovoril na več dopisov. Na podlagi poizvedbe pri zavodu smo ugotovili, da je ta prejel nejasen dopis pobudnika, na katerega pa ni odgovoril, saj je štel, da je bilo pobudniku odgovorjeno s tem, ko je bila njegova pritožba rešena z odločbo organa II. stopnje.

Varuh je zavod opozoril na Uredbo o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 9/18), ki v 17. členu določa, da mora organ na vse dopise, iz katerih je mogoče razbrati pričakovanje odgovora organa in identiteto pošiljatelja, odgovoriti v 15 dneh od prejema dokumenta, razen če se vsebina dopisa nanaša na postopek, ki se še vodi pri organu, če je dopis šikanozen ali če je organ pošiljatelju na vsebinsko podobno vprašanje že odgovoril. Varuh meni, da ni mogoče reči, da je zavod pobudniku na podobno vsebino že odgovoril, če je vsebina njegovega dopisa nejasna. Pobudo smo šteli za utemeljeno, saj je bilo ravnanje zavoda v nasprotju z načelom dobrega upravljanja. **9.2-17/2018**

36.
Vlada naj ob že načrtovanih dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju še enkrat prouči primernost ureditve, ki od 31. 12. 2012 ureja različne pravice iz prostovoljnega zavarovanja in prostovoljnega dokupa delovne dobe. Če Vlada RS vztraja pri tej zakonski ureditvi iz leta 2017, naj vsem prizadetim zavarovancem omogoči, da se sami odločijo o morebitni povrnitvi vplačanih sredstev, saj se je osnovni namen vplačila izjalovil zaradi ravnanja države.

Prejeli samo pobudo več podpisnikov (civilne pobude), ki zatrjujejo, da so zadnje dopolnitve zakona iz leta 2017 (ZPIZ-2E) odpravile le del dotakratne neustavnosti ureditve pokojninskega zavarovanja, saj so zavarovalno dobo priznale vsem, ki so bili do 31. 12. 2012 prostovoljno vključeni v pokojninsko zavarovanje, zavarovancem, ki so takšno dobo pridobili z enkratnim nakupom (na podlagi upravne odločbe), pa tega niso priznale. Zavarovanci, ki so delovno dobo kupili z enkratnim nakupom, se čutijo še dodatno prizadeti, saj so za enako število let plačali veliko višji (3- do 10-krat) znesek kot tisti zavarovanci, ki so bili vključeni v prostovoljno pokojninsko zavarovanje.

Z drugimi besedami, vplačnikom v prostovoljno pokojninsko zavarovanje do 31. 12. 2012 se doba prostovoljnega pokojninskega zavarovanja šteje kot pokojninska doba brez dokupa, enkratnim plačnikom do istega datuma pa se dokupljena doba šteje kot pokojninska doba z nakupom, kar je manj ugodno, saj se jim odmerjena pokojnina zmanjša za 0,3 % za vsak manjkajoči mesec do dopolnjenega 65. leta starosti.

2.9.4 Invalidsko zavarovanje

Pobud s področja invalidskega varstva je bilo leta 2018 manj kot prejšnja leta. Največji del pritožb se je nanašal na neusklajevanje nadomestil za invalidnost in dodatka za pomoč in postrežbo. Tudi leta 2018 so pobude vsebovale kritike delovanja in odločanja invalidskih komisij ter kritike zaradi še vedno manjkajočega Pravilnika o poklicnih boleznih, vključno s prenovljenim seznamom poklicnih bolezni. Ministrstvo za zdravje je aprila pripravilo besedilo novega pravilnika o poklicnih boleznih, ki je bil poslan v javno obravnavo, a po oblikovanju nove Vlade RS ni bil sprejet. Zato ponavljamo dve priporočili Vladi RS iz Letnega poročila Varuha za leto 2015, in sicer:

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.

Usklajevanje nadomestila za invalidnost in dodatka za pomoč in postrežbo

Varuh je obravnaval več pobud, v katerih so posamezniki izražali svoje nezadovoljstvo, ker se denarno nadomestilo za invalidnost ne usklajuje enako kot pokojnine, tudi dodatek za pomoč in postrežbo že več let ni bil usklajen.

Znano je, da je država usklajevanje nadomestila za invalidnost in dodatka za pomoč in postrežbo ukinila najprej z Zakonom za uravnoteženje javnih financ, za zadnji dve leti pa z Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2018 in 2019. Ta določa, da se transferji posameznikom in gospodinjstvom, ki se usklajujejo na podlagi Zakona o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji, do 31. decembra 2018 ne usklajujejo.

Po Varuhovem mnenju ni sprejemljivo, da se usklajujejo vsi drugi socialni transferji (kot na primer invalidnina in dodatek za tujo nego in pomoč), le nadomestilo za invalidnost in dodatek za pomoč in postrežbo ne. Po preverjanju pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), kdaj lahko na tem področju pričakujemo enak režim usklajevanja za vse transferje, smo prejeli pojasnilo, da bi uskladitev pomenila veliko povišanje obsega izdatkov, ki so določeni v sprejetem okviru za pokojninsko blagajno, saj uskladitev ni predvidena v finančnem načrtu pokojninskega zavoda (ZPIZ). Primanjkljaj, ki bi nastal ZPIZ zaradi omenjenih uskladitev, bi zahteval precej večje sofinanciranje pravic, ki se izplačujejo iz državnega proračuna, saj je država dolžna kriti razliko med prihodki in odhodki ZPIZ. Odločitev o uskladitvi nadomestila za invalidnost in dodatka za pomoč in postrežbo bi zahtevala tudi spremembo Odloka o okviru za pripravo proračunov države za obdobje 2018 do 2020 v delu, ki določa najvišji obseg izdatkov za pokojninsko in zdravstveno blagajno. Omenjeni odlok sledi določbam o fiskalnem pravilu, da se torej v okviru javnofinančnega načrtovanja zasleduje postopna javnofinančna konsolidacija.

Varuh meni, da so veljavni predpisi za posameznike zelo neugodni in (pre)slabo socialno naravnani. Poleg tega sedanje stanje, da se nadomestila za invalidnost in dodatek za pomoč in postrežbo dejansko že dolga leta niso uskladila, ni ustrezno niti pravično. Pri tem je ironično, da je imel ZPIZ samo v prvi polovici leta 2018 presežek v višini 1,9 milijona evrov. Varuh predlaga, naj se leta 2019 prednostno reši problem neusklajevanja nadomestila za invalidnost in dodatka za pomoč in postrežbo.

Pobudnikom smo lahko pojasnili le, da smo na problem že večkrat opozorili in bomo to tudi ponovili. Vendar državni organi Varuhove predloge, kritike in priporočila sprejmejo ali tudi ne.

Z vprašanjem nespoštovanja Varuhovih priporočil, ki so objavljena v letnem poročilu ter po široki razpravi v delovnih telesih, v Državnem svetu RS in na Vladi RS, potrjena v Državnem zboru RS in objavljena v Uradnem listu RS kot priporočila zakonodajalca, bi se moral začeti ukvarjati tudi Državni zbor RS, saj gre v takšnih primerih za nespoštovanje ali celo ignoranco njegovih stališč. Državni zbor RS ima v nasprotju z Varuhom več možnosti, da izvršilno oblast prisili k ustreznim aktivnostim.

37.
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.

Težave pri uveljavljanju dodatka za pomoč in postrežbo

Več pobudnikov je Varuhu navedlo težave pri uveljavljanju pravice do dodatka za pomoč in postrežbo. Za pomoč so Varuha prosili zavarovanci, ki so bili do uveljavitve ZPIZ-2 pretežni del zavarovalne dobe zavarovani le za ožji obseg pravic. Ti zavarovanci namreč omenjene pravice na podlagi zakona ne morejo uveljaviti. Zato smo pobudnike s temi težavami lahko usmerjali le na pristojne centre za socialno delo, da se pozanimajo, ali morda izpolnjujejo pogoje za uveljavitev katere od pravic iz javnih sredstev. Nekaj pobudnikov pa je Varuhu navedlo tudi težave zaradi odločitev invalidskih komisij, da zavarovanci še niso povsem odvisni od tuje pomoči in jim zato dodatek na pripada. Pobudnikom smo pojasnjevali, da se lahko na odločitve pristojnih organov pritožijo in pravico uveljavijo po pravni poti.

Pravice invalidke brez delovne dobe

Obravnavali smo pobudo mlade ženske, ki je pred šestimi leti, ko je bila stara 28 let, zaradi posledic bolezni postala invalidka I. kategorije. Takrat ni bila zaposlena niti ni imela statusa študenta in ko je konec leta 2012 začela postopek za uveljavljanje pravic iz invalidskega zavarovanja in leto pozneje še pravice do dodatka za pomoč in postrežbo. ZPIZ je obe vlogi zavrnil in se pri tem skliceval na ZPIZ-2, ki je bil uveljavljen v začetku leta 2013. Pobudnica se je znašla povsem brez prihodkov.

Varuh ugotavlja, da imajo posebno veliko težavo osebe, ki zaradi bolezni ali poškodbe zunaj dela, ki so jih prizadele v času, ko niso imeli nobenega statusa (niso bili zaposleni, niso bili iskalci zaposlitve niti študenti), in torej niso bili pokojninsko in invalidsko zavarovani. Gre za skupino oseb, ki jim pravice iz invalidskega zavarovanja ne pripadajo. **Varuh meni, da bi bil vsakdo, ne glede na delovno (zavarovalno) dobo in status, če utrpi bolezen ali poškodbo zunaj dela, upravičen do nekega rednega socialnega prejemka, ki bi mu omogočil preživetje.**

Varuh meni, da položaj invalidov, še posebej tistih, pri katerih je invalidnost nastala kot posledica bolezni ali nesreče zunaj dela in so bili takrat starejši od 26 let, ni urejen ustrezno. Sistem namreč v več primerih ne omogoča uveljavljanja pravic po Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (ZDVDTP) niti pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja po ZPIZ-2.

ZPIZ-2 je uveljavljanje nekaterih pravic prenesel na predpise s področja invalidskega varstva, ki bi ga moralo celostno pripraviti MDDSZ. Do uveljavitve predpisov s področja varstva invalidov, ki bodo uredili postopke ugotavljanja vrste in stopnje telesnih okvar, se pri pripravi izvedenskih mnenj uporablja Samoupravni sporazum o seznamu telesnih okvar iz leta 1983. Tako se nekatere pravice lahko uveljavljajo na podlagi tega sporazuma, tudi pravica do invalidnine, vendar le za poškodbo pri delu ali poklicno bolezen. Kritični smo torej tudi do tega, da invalidsko varstvo še do danes ni ustrezno celostno urejeno, saj so posledica delnih rešitev situacije in stiske posameznikov, med katere spada tudi omenjena invalidka. Na ta problem opozarjamo v letnih poročilih (za leta 2015, 2016 in 2017), na vsakoletnih osebnih srečanjih in pogovorih z ministri, nanj smo že opozorili tudi na novinarski konferenci, a žal rezultatov še vedno ni. Varuh predlaga, da se v letu 2019 prednostno in celostno uredi področje invalidskega varstva za vse vrste invalidov. Spodbuden začetek je že uveljavitev dveh novih zakonov s tega področja, ki sta se začela uporabljati 1. januarja 2019 (o socialnem vključevanju in o osebni asistenci).

2.9.5 Pregled aktivnosti

1.	**9. 1. 2018**	Varuhinja, njen namestnik Tone Dolčič in svetovalka Varuha Brigita Urh so se v prostorih Varuha **srečali s predstavniki Društva gluhoslepih Slovenije DLAN**. Ti so v pogovoru predstavili težave, s katerimi se v vsakdanjem življenju srečujejo gluhoslepe osebe, in svoja prizadevanja za izboljšanje njihovega položaja za njihovo enakopravno vključevanje v družbo. Gluhoslepe osebe so uvrščene med težje oblike invalidnosti in jim je v slovenskem prostoru namenjeno premalo pozornosti. Gluhoslepoto je treba priznati kot specifično obliko invalidnosti in ustrezno dopolniti obstoječe predpise. Po mnenju Združenja je treba rešiti tudi status gluhoslepih oseb, ki zaradi svojih primanjkljajev in oviranosti ne morejo pridobiti ustrezne delovne dobe, da bi bili upravičeni do pravic iz invalidskega zavarovanja.
2.	**30. 1. 2018**	Varuhinja se je z namestnikoma Tonetom Dolčičem in Ivanom Šelihom, direktorico strokovne službe Martino Ocepek ter svetovalci in svetovalkami Varuha **srečala s predstavnicami in predstavniki nevladnih organizacij (NVO) s področja dela in skrbi za starostnike.** Pogovoru so prisostvovali Vida Bogataj (Zveza društev upokojencev Slovenije), Jože Elersič (Društvo upokojenih obrtnikov in malih podjetnikov Slovenije), Štefanija L. Zlobec in Maja Jurjevič (Spominčica – Alzheimer Slovenija), dr. Dušan Keber (Rdeči križ Slovenije) in Zorica Škorc (Zveza društev za socialno gerontologijo). Med drugim so govorili tudi o pomembnosti pravočasne priprave starejših na prehod iz zaposlitvenega obdobja v novo življenjsko obdobje upokojenke oz. upokojenca, v okviru katere jim je treba dati informacije o pravicah iz pokojninskega zavarovanja ter o mogočih začasnih in občasnih delih, ki upokojencem omogočajo, da poleg pokojnine prejmejo dodaten zaslužek.
3.	**8. in 9. 11. 2018**	Svetovalka Varuha Petra Komel se je v Hotelu Kompas na Bledu udeležila 1. konference pokojninskega in invalidskega zavarovanja.
4.	**14.–16. 11. 2018**	Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je na Dunaju udeležila konference evropskih varuhov človekovih pravic oziroma primerljivih institucij **za zaščito invalidov**. Osrednja tema je bila namenjena invalidom in njihovi vključenosti na evropski trg dela. Konferenca je potekala med avstrijskim predsedovanjem Svetu EU in jo je podprlo avstrijsko ministrstvo za delo, socialne zadeve, zdravje in za zaščito potrošnikov. Direktiva Evropske unije 2000/78/EC je ogrodje za enako obravnavo in zaposlovanje invalidov. Pomembno vlogo na omenjenem področju pa ima po mnenju udeležencev konference tudi Konvencija OZN o pravicah invalidov. Ključna za samostojno in dostojno življenje invalidov je njihova vključenost v vse plasti družbe. Pri tem je bila poudarjena nujnost zgodnjega in vključujočega izobraževanja in usposabljanja, kar je predpogoj za poznejši vstop na trg dela, ki omogoča samostojno in participatorno življenje v družbi.
5.	**3. 12. 2018**	Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je udeležil **posveta o terminologiji na področju invalidnosti**, ki ga ZRC SAZU pripravlja ob mednarodnem dnevu invalidov. Varuhinja je udeležence nagovorila prek videokonference.

2.10
ZDRAVSTVENO VARSTVO

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
10. Zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje	**133**	**231**	**173,7**	**219**	**11**	**5,0**
10.1 Zdravstveno zavarovanje	44	47	106,8	43	4	9,3
10.2 Zdravstveno varstvo	89	184	206,7	176	7	4,0

2.10.1 Splošne ugotovitve

Število pobud na področju zdravstvenega varstva se je leta 2018 v primerjavi z letom 2017 izjemno povečalo, kar je posledica množičnega odziva na predlagane spremembe in dopolnitve Zakona o nalezljivih boleznih. Še vedno opažamo premajhno obveščenost pacientov o pravicah, ki jih lahko uveljavljajo, in o možnih postopkih, ki so jim na voljo. Delež utemeljenih pobud je na tem področju majhen, kar dokazuje, da posamezniki ne izkoristijo vseh možnih poti uveljavljanja svojih pravic in se pritožijo le Varuhu. Zato večini pobudnikov, ki se pritožujejo zaradi dela zdravstvenih delavcev ali njihovega odnosa, svetujemo pomoč zastopnika pacientovih pravic. Opažamo tudi, da se večina pobudnikov ne bi želela osebno izpostaviti, vendar njihovega problema ni mogoče rešiti brez razkritja njihove identitete. Žal v času pisanja poročila še nismo imeli poročil zastopnikov pacientovih pravic, ki morajo Varuhu o svojem delu v preteklem letu poročati do 15. marca naslednje leto.

38.
Vlada naj pripravi dopolnitve zakona o pacientovih pravicah, ki bodo upoštevale, da je večina teh pravic urejena tudi s predpisi s področja zdravstvenega zavarovanja.

Sicer pa ugotavljamo, da so zastopniki pacientovih pravic čedalje bolj obremenjeni z informiranjem pacientov o pravicah s področja zdravstvenega zavarovanja, zato bi bilo treba ta del njihove dejavnosti tudi zakonsko urediti.

V letnem poročilu za leto 2017 smo opozarjali na slabo odzivnost Ministrstva za zdravje, ki je praviloma zamujalo s svojimi odgovori na naše poizvedbe. Nepravilna praksa se je v letu 2018 izboljšala, vendar ima ministrstvo še vedno težave pri komuniciranju s strankami, kar ponazarja tudi spodnji primer.

Primer:

Pozno odgovarjanje Ministrstva za zdravje
Pobudnica se je obrnila na Varuha s prošnjo za pomoč pri pridobitvi odgovora od Ministrstva za zdravje (MZ). To ji v času vložitve pobude na pritožbo ni odgovorilo že več kot štiri mesece.

Pri MZ smo opravili poizvedbo. Pozvali smo jih, naj nam v 15 dneh pojasnijo, kako so obravnavali pobudničino pritožbo. Tega niso storili, so nam pa čez skoraj pet mesecev v vednost poslali odgovor pobudnici na njeno pritožbo.

Varuh je ugotovil neupravičeno zavlačevanje postopka Ministrstva za zdravje, saj je pobudnica na odgovor čakala več kakor deset mesecev.

Vsebino odgovora pobudnici smo ocenili kot korektno, MZ se ji je tudi opravičilo za zamudo. Ker pa je pobudnica na odgovor MZ čakala več kot deset mesecev, Varuhu pa MZ ni odgovorilo skoraj pet mesecev, smo pobudo šteli za utemeljeno. Pri delu MZ smo ugotovili neupravičeno zavlačevanje postopka. **9.4-5/2018**

Ponavljamo tudi ugotovitev iz prejšnjih let, da ministrstvo zamuja s pripravo novega Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ki naj bi uredil vse pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, saj njihovo urejanje s pravili ni v skladu z Ustavo RS, kar je ugotovilo tudi Ustavno sodišče RS.

39.
Ministrstvo za zdravje naj pripravi celovito analizo vzrokov čakalnih dob in organizacije zdravstva kot sistema ter predloge odprave administrativnih ovir in poenostavitve postopkov, ki bodo spoštovali tudi pacientov čas.

Čakalne dobe na posamezne zdravstvene storitve na sekundarni in terciarni ravni so bile osrednja tema v javnih razpravah in medijih, pri Varuhu pa se to ni pokazalo v številu tovrstnih pritožb ali pobud. **Menimo, da čakalne dobe niso rezultat le neustreznega financiranja (kar Vlada RS rešuje z zagotavljanjem občasnih dodatnih sredstev izvajalcem), temveč predvsem slabe organizacije dela,** na kar opozarjajo tudi tuji strokovnjaki, ki so tako ali drugače vključeni v naš zdravstveni sistem.

Ministra za zdravje smo v osebnem pogovoru o zdravstveni problematiki opozorili tudi na neurejeno področje dopolnilnih, tradicionalnih in alternativnih oblik diagnostike, zdravljenja in rehabilitacije. Predstavniki ministrstva so nam zagotovili, da je predlog zakona v pripravi in bo v javno obravnavo poslan v letu 2019.

2.10.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil

Ministrstvu za zdravje smo priporočili (60/2017), naj po uveljavitvi vseh načrtovanih zakonov, ki bodo uveljavili zdravstveno reformo in urejali pravice pacientov, izvede širšo akcijo obveščanja vseh prebivalcev o novih zakonskih rešitvah, posebej o njihovih pravicah in postopkih uveljavljanja teh pravic. Ker zdravstvene reforme leta 2018 ni bilo, ostane to priporočilo neuresničeno, vendar aktualno v letu 2019.

Odločaje o podelitvah koncesij in širitvi programov na področju zdravstva, brez konkretnih meril, pomeni arbitrarnost in je v nasprotju z zahtevami pravne države.

Naše priporočilo (61/2017), naj Ministrstvo za zdravje brez odlašanja pripravi merila za določitev mreže izvajalcev zdravstvene dejavnosti, še ni uresničeno in zastavlja se vprašanje, na podlagi katerih meril ministrstvo in občine odločajo o podelitvah koncesij in širitvi programov. Odločanje brez konkretnih meril pomeni arbitrarnost in je v nasprotju z zahtevami pravne države. Odločanje na pamet in brez upoštevanja vseh okoliščin se je izkazalo kot napačno tudi v primeru, ki ga je javnost lahko v medijih spremljala dlje časa in je opozoril na neprimeren pristop k rešitvi akutnega problema na področju zdravstvenega varstva otrok.

Vsa druga priporočila so po navedbah Vlade RS v odzivnem poročilu k poročilu Varuha za leto 2017 delno uresničena, zato Varuh pričakuje poročilo o njihovi uresničitvi v odzivu na poročilo za leto 2018.

40.
Vlada RS naj v svojem odzivnem poročilu prouči tudi, kako so bila uresničena podobna ali enaka priporočila iz preteklih let, ki so že bila ocenjena kot delno uresničena.

Zakon o zdravstveni dejavnosti

Tudi leta 2018 smo prejeli več pobud, da bi Varuh začel postopek za presojo ustavnosti nekaterih določb Zakona o zdravstveni dejavnosti.

Varuh se zelo redko odloča za postopek pred Ustavnim sodiščem RS, saj vedno poskusimo ugotoviti, kako bi lahko prizadeti sam izrabil možnost, ki jo posameznikom omogoča zakonodaja. Ker Varuhu v postopku ni treba izkazati pravnega interesa, temveč le povezanost zahteve s kršitvijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, smo pogosto pod pritiskom, ki v praksi pomeni: mi bomo pripravili gradivo, vi samo vložite zahtevo. **Varuh ne želi izkoriščati posebnega položaja, ki mu ga daje zakon, zato se vedno odločimo za postopek po tehtnem premisleku, kaj bi odločitev Ustavnega sodišča RS pomenila za varstvo človekovih pravic, in ne le za posameznika.**

V primeru Zakona o zdravstveni dejavnosti se nismo odločili za vložitev zahteve za presojo ustavnosti, saj so bile takrat že vložene tri pobude in ena zahteva za presojo ustavnosti (vir: spletna stran Ustavnega sodišča RS) določb omenjenega zakona.

V času pisanja tega poročila smo bili seznanjeni tudi z odločitvijo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-194/17-21, ki je razveljavilo del 3. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti. Januarja 2019 smo se s pobudniki sestali in ocenili možnosti, da Varuh začne postopek še glede nekaterih drugih določb zakona, glede katerih pobudniki zaradi pomanjkanja pravnega interesa niso uspeli.

Nacionalni inštitut za otroške srčne bolezni

Varuh je želel zaradi zapletov pri ustanovitvi in delovanju Nacionalnega inštituta za otroške srčne bolezni (NIOSB) ugotoviti, ali so bile posledično kršene tudi pravice otrok. Ugotavljali smo tudi, ali je bila odločitev o ustanovitvi NIOSB sprejeta ob upoštevanju načela dobrega upravljanja in 24. člena Konvencije o otrokovih pravicah. Ta otrokom priznava pravico do najvišje dosegljive ravni zdravja in dostop do ustanov, ki izvajajo zdravljenje in rehabilitacijo, ter od držav pogodbenic zahteva prizadevanje, da ne bo noben otrok prikrajšan za dostop do zdravstvenih storitev niti ustreznega zdravstvenega varstva.

Za proučitev spoštovanja otrokovih pravic v postopkih ustanovitve in delovanja NIOSB smo se po pojasnila obrnili na Vlado RS in proučili obsežno dokumentacijo,[216] ki jo v zvezi z ustanovitvijo in delovanjem NIOSB vodi Ministrstvo za zdravje (MZ).[217]

Iz pregledane dokumentacije ni bilo razvidno, ali je Vlada RS pred ustanovitvijo NIOSB[218] izpolnila vse pogoje, ki jih za ustanovitev javnega zdravstvenega zavoda določa Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej). Postavlja se predvsem vprašanje, ali je Vlada RS pri ustanovitvi NIOSB upoštevala drugi odstavek 25. člena ZZDej, ki določa, da je za ustanovitev, spremembo ali razširitev dejavnosti in za prenehanje javnih zdravstvenih zavodov, ki opravljajo zdravstvene storitve na sekundarni in terciarni ravni, potrebno mnenje Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS). Iz nekaterih dopisov ZZZS,[219] ki so bili naslovljeni na MZ, je namreč razvidno, naj ZZZS tovrstnega mnenja ne bi izdal.[220]

Konvencija o otrokovih pravicah priznava pravico do najvišje dosegljive ravni zdravja in dostop do ustanov, ki izvajajo zdravljenje in rehabilitacijo, ter od držav pogodbenic zahteva prizadevanje, da ne bo noben otrok prikrajšan za dostop do zdravstvenih storitev niti ustreznega zdravstvenega varstva.

Menimo, da je ustanovitev javnega zdravstvenega zavoda brez mnenja ključnih deležnikov arbitrarna in v nasprotju z načelom dobrega upravljanje, ki lahko vodi v kršitve pravice otrok do zdravstvenega varstva, saj je s tem zaradi formalnih nepravilnosti lahko onemogočen dostop otrok do zdravstvenih storitev.

Z vidika varstva pravice otrok do zdravja in dostopa otrok do zdravstvenih storitev smo kot skrb vzbujajoče ocenili dejstvo, da je ZZZS zavrnil ponudbo NIOSB za prenos programa za zdravljenje otrok s prirojeno srčno napako za leto 2018 iz UKC Ljubljana. Iz medijev smo se seznanili, da je ta odločitev ZZZS temeljila na pomanjkljivi dokumentaciji, iz katere ni bilo razvidno, kako bi inštitut zagotavljal ustrezne prostore, opremo in kadre.

Varuh glede na pregledano dokumentacijo pritrjuje stališču ZZZS, da vprašanje ustreznosti prostorov, opreme in kadrov, ki so ključni za zagotavljanje pravice otrok do zdravja, ob ustanovitvi novega zavoda ni bilo ustrezno rešeno. Ob tem se postavlja

216 Spisovna dokumentacija MZ, št. 007-139/2017, št. 0130-73/2015 (delno), št. 0140-109/2018 in št. 0600-78/2018.

217 Pri tem je treba omeniti, da smo odgovor Vlade RS prejeli šele po urgenci, pred tem pa je Vlada RS našo poizvedbo odstopila MZ oziroma NIOSB. Varuh ob tem pripominja, da bi morala kot ustanoviteljica NIOSB na poizvedbo odgovoriti Vlada RS in da je praksa odstopanja poizvedbe Varuha MZ oziroma NIOSB v konkretnem primeru neprimerna in neskladna s 6. in 33. členom ZVarCP, ki od organov oblasti zahtevata posredovanje podatkov in spoštovanje dela Varuha.

218 Vlada RS je NIOSB ustanovila s sklepom št. 01403-44/2017/3 z dne 21. 12. 2018.

219 Dopisa ZZZS št. 014-1/2018-DI/22 z dne 22. 2. 2018 in št. 014-1/2018-DI/33 z dne 29. 3. 2018.

220 ZZZS je v svojstvu članstva v Projektnem svetu za izvedbo Strategije obravnave otrok in odraslih s prirojeno srčno napako v UKC Ljubljana že novembra 2017 izrazil nestrinjanje z ustanovitvijo novega javnega zavoda z vidika učinkovitosti uporabe sredstev in opozoril na morebitne težave med UKC Ljubljana in novim zavodom glede uporabe prostorov, opreme in drugih vprašanj. Glej dopis ZZZS, št. 0072-11/2017-DI/2 z dne 30. 11. 2017.

vprašanje, ali je NIOSB izpolnjeval zakonsko določene pogoje za izdajo dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti, ki ga je **v le enem delovnem dnevu od vložitve vloge** izdalo MZ.[221] NIOSB bi namreč moral imeti skladno s 3.a členom ZZDej urejene prostore in opremo že ob izdaji dovoljenja, ustrezen kader pa najpozneje ob začetku opravljanja zdravstvene dejavnosti.

Po proučitvi dokumentacije MZ,[222] ki se nanaša na izdajo omenjenega dovoljenja, Varuh dvomi, da so bili izpolnjeni zakonski pogoji za izdajo dovoljenja. Dovoljenje se namreč glede pogojev za izvajanje specialistične bolnišnične dejavnosti, ki jih določa 15. člen ZZDej (posteljne zmogljivosti, enote za nujno medicinsko pomoč, diagnostiko, reanimacijo, zagotovljena reševalna služba ipd.), ki naj bi jo skladno z izdanim dovoljenjem izvajal NIOSB, sklicuje na »sklenjene pogodbe o medsebojnem sodelovanju« med NIOSB in UKC Ljubljana. Iz dokumentacije je razvidno, da gre za le eno pogodbo, in sicer pogodbo med UKC Ljubljana in NIOSB z dne 6. 7. 2018. Ta pogodba je po svoji pravni naravi krovni sporazum, ki naj bi se skladno s pogodbenimi določbami začel uporabljati šele po spremembi akta o ustanovitvi in statuta UKC Ljubljana, česar pa v času izdaje dovoljenja in do trenutka pisanja tega poročila ni bilo. Glede na navedeno in glede na ohlapno sestavljeno pogodbo, ki odnosov med UKC Ljubljana in NIOSB ne konkretizira, je mogoče sklepati, da **v času izdaje dovoljenja NIOSB ni izpolnjeval pogojev za opravljanje bolnišnične zdravstvene dejavnosti**.

Izdano dovoljenje tudi ne konkretizira zahteve iz 3.a člena ZZDej po zagotovljenih prostorih in opremi, navedeno je le, da naj bi se dejavnost opravljala v prostorih UKC Ljubljana. To po Varuhovem mnenju ni zadostna podlaga za presojo, ali ima NIOSB prostore in opremo za opravljanje zunajbolnišnične in bolnišnične zdravstvene dejavnosti.

V zvezi z izdajo dovoljenja se postavlja tudi vprašanje izpolnjevanja zakonskega pogoja, da morajo zdravstvene storitve opravljati zdravstveni delavci oziroma zdravstveni sodelavci, ki izpolnjujejo pogoje iz ZZDej, zdravniki pa tudi pogoje iz zakona, ki ureja zdravniško službo. Iz dokumentacije in dovoljenja je namreč razvidno, da je imel NIOSB v času izdaje dovoljenja zaposlene štiri zdravnike za določen čas, od tega tri za štiri ure na teden, enega pa za osem ur na teden. Vsi štirje zdravniki so zaposleni za polni delovni čas v drugih zdravstvenih zavodih in bi na NIOSB opravljali dopolnilno delo prek polnega delovnega časa. Pri tem je treba omeniti še, da je Zdravniška zbornica Slovenije MZ opozorila, da licence omenjenih zdravnikov ne pokrivajo vseh dejavnosti, za katere je bilo dovoljenje izdano,[223] kar prav tako postavlja pod vprašaj izpolnjevanje pogojev NIOSB za opravljanje zdravstvene dejavnosti.

Na podlagi pregledane dokumentacije je Varuh ugotovil, da NIOSB v času izdaje dovoljenja ni imel zaposlenih, ki bi lahko zagotavljali ustrezno zdravstveno obravnavo otrok, s tem pa tudi njihovo pravico do zdravja. Le štirje zdravniki v omejenem delovnem času, ki sega prek njihovega polnega delovnega časa, brez podpore drugega medicinskega osebja, ki v dovoljenju ni omenjeno, namreč nikakor ne morejo zagotavljati ustreznega zdravstvenega varstva otrok.

Glede na neizpolnjevanje tega in drugih zakonsko določenih pogojev Varuh meni, da je MZ z izdajo dovoljenja ravnalo v nasprotju z načelom dobrega upravljanja in načelom otrokove koristi, ki izhaja iz prvega odstavka 3. člena Konvencije o otrokovih pravicah. Ta določa, da morajo biti pri **dejavnostih in odločitvah, ki se dotikajo zdravja posameznih otrok ali skupine otrok, bodisi da jih vodijo državne bodisi zasebne ustanove za socialno varstvo, sodišča, upravni organi ali zakonodajna telesa, otrokove koristi glavno vodilo.**

221 Dovoljenje javnemu zavodu NIOSB za opravljanje specialistične zunajbolnišnične zdravstvene dejavnosti in bolnišnične zdravstvene dejavnosti na področjih pediatrije, anesteziologije, reanimatologije in perioperativne intenzivne medicine in kardiovaskularne kirurgije, št. 0104-109/2018/5 z dne 17. 7. 2018.

222 Spis MZ, Dovoljenje za opravljanje zdravstvene dejavnosti, št. 0104-109/2018.

223 Dopis Zdravniške zbornice Slovenije št. 014-39/2018-4 z dne 14. 8. 2018.

Varuh je s pismom v začetku leta 2019 Vlado RS in MZ opozoril, da je najvišja dosegljiva raven zdravja odvisna od številnih bioloških, družbenih, kulturnih in ekonomskih okoliščin vsakega otroka in družbe, v kateri otrok živi, dostop do ustanov, ki izvajajo zdravljenje in rehabilitacijo, pa je odvisen predvsem od države, ki je dolžna zagotavljati zdravstvene storitve. Otroci so upravičeni do kakovostnih zdravstvenih storitev, tako na primarni kot na sekundarni in terciarni ravni. Pri tem je posebej pomembna dolžnost države, da primerno usposobi dovolj številčno delovno silo, ki lahko zagotavlja zdravstvene storitve za vse otroke, in da zagotovi mehanizme nadzora nad kakovostjo storitev, ki jih izvaja ta delovna sila.[224]

Varuh meni, da Vlada RS in MZ v dosedanjih postopkih nista upoštevala načela dobrega upravljanja in sta pri tem ogrozila pravico otrok do zdravstvenega varstva. Zato smo **Vladi RS priporočili, naj pri nadaljnjih odločitvah o zdravstvenem varstvu otrok s prirojeno srčno napako sprejme odgovornost za zagotavljanje zdravstvenih storitev na način in po postopkih, ki bodo zagotovili kar najvišjo dosegljivo raven zdravja ob upoštevanju načela otrokove koristi.** Stališča Vlade RS in MZ v času pisanja tega poročila še nimamo.

Nalezljive bolezni in obvezno cepljenje otrok

Leta 2018 smo se na področju zdravstvenega varstva največ ukvarjali s problematiko, ki jo je odprla predlagana dopolnitev Zakona o nalezljivih boleznih. Po vložitvi predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalezljivih boleznih v zakonodajni postopek (31. 1. 2018, EPA 2581-VII) smo prejeli veliko pisem staršev otrok, ki nasprotujejo njihovemu obveznemu cepljenju in predlaganim omejitvam glede vključevanja necepljenih otrok v javne vrtce.

Varuh je svoje stališče do sprememb Zakona o nalezljivih boleznih objavil na svojem spletišču 21. 2. 2018 in dodatno 2. 3. 2018. Poudarili smo, da se ne opredeljujemo do vprašanja obveznosti cepljenja in z njim povezanih posledic, kljub temu pa se je večina očitkov Varuhu nanašala prav na to vprašanje. Vsa prispela pisma (več kot 120) smo proučili in nanje tudi odgovorili. Predvsem smo pojasnjevali, da Varuh ne sodeluje v zakonodajnem postopku, zato bi bilo vsa opozorila o škodljivih učinkih cepljenja primerneje nasloviti pristojnim organom, zlasti predlagateljem zakonskih sprememb.

Ustavnost obveznega cepljenja je že leta 2004 presojalo Ustavno sodišče RS, po njegovi odločitvi je bil zakon tudi spremenjen. Nekateri starši še vedno odklanjajo obvezno cepljenje otrok, pri čemer opozarjajo na zdravju škodljive sestavine cepiv in na nedostopnost vseh podatkov o cepivih, zlasti o njihovih neželenih učinkih. Na svetovnem spletu so dosegljive različne študije in podatki, ki obvezno cepljenje povezujejo tudi z nekaterimi nevrološkimi boleznimi.

Varuh pri svojem stališču izhaja iz dejstva, da je obvezno cepljenje poseg v telesno integriteto otroka, ki pa ni neustaven, če so izpolnjeni pogoji, ki jih je v svoji odločbi poudarilo tudi Ustavno sodišče RS. Če torej obvezno cepljenje ni v nasprotju z Ustavo RS, so legitimni tudi ukrepi za zagotovitev ciljev, ki jih zasleduje Zakon o nalezljivih boleznih, to je preprečevanje in obvladovanje nalezljivih bolezni. Vprašanje pri tem ostaja, koliko so posamezni ukrepi sorazmerni s ciljem, ki ga zasledujejo. Na to vprašanje bi morali odgovoriti predvsem strokovnjaki (imunologi, pediatri).

Ker je razprava o predlaganih spremembah po našem mnenju navedenim vprašanjem namenila premalo pozornosti, smo Ministrstvo za zdravje in Nacionalni inštitut za javno zdravje pozvali k aktivnejši vlogi, zlasti k zagotovitvi vseh relevantnih podatkov, ki bodo poslancem omogočili ustrezno odločitev.

Marca smo se sestali s predstavniki MZ in NIJZ in se pogovorili o nekaterih odprtih vprašanjih obvladovanja nalezljivih bolezni. Aprila smo se srečali tudi s predstavniki

224 Odbor za otrokove pravice, Splošni komentar št. 14 (2013) o pravici otrok do najvišje dosegljive ravni zdravja (*General comment No. 14 (2013) on the right of the child to the -enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24))*, 66. zasedanje Odbora (14. januar–1. februar 2013), t. 27, str. 8.

staršev otrok, ki so zaradi obveznega cepljenja utrpeli škodljive posledice za zdravje. Srečanja se je udeležilo več kot 70 staršev in otrok, starši pa so nas seznanili s svojimi negativnimi izkušnjami v zvezi z delom pediatrov, odločanjem o zadržkih za obvezno cepljenje ter težavami pri ugotavljanju povzročene škode in odpravi škode. Skupna ugotovitev vseh staršev je bila, da jim nihče ne prisluhne, na njihove pomisleke in strahove pa odgovarjajo le s pavšalnimi izgovori, da v njihovem primeru ni vzročne zveze med cepljenjem in zdravstvenimi težavami otrok.

Varuh nima strokovnih znanj niti pristojnosti, ki bi mu omogočala presojo upravičenosti obveznega cepljenja in njegovo morebitno opustitev, lahko pa na podlagi pobud, ki jih je prejel v zvezi s predlagano novelo zakona, ugotovi, da uveljavljeni sistem obveznega cepljenja vsakemu otroku ne zagotavlja, da bi bila v vseh postopkih njegova korist glavno vodilo.

V nasprotju z nekaterimi javnimi objavami je razprava staršev potekala zelo strpno in organizirano, brez osebnih napadov in diskvalifikacij. S sklepi sestanka smo seznanili tudi Odbor Državnega zbora RS za zdravstvo kot matično telo za obravnavo predlaganih zakonodajnih sprememb. Poudarili smo, da Varuh nima strokovnih znanj niti pristojnosti, ki bi mu omogočala presojo upravičenosti obveznega cepljenja in njegovo morebitno opustitev, lahko pa na podlagi pobud, ki jih je prejel v zvezi s predlagano novelo zakona, ugotovi, da uveljavljeni sistem obveznega cepljenja vsakemu otroku ne zagotavlja, da bi bila v vseh postopkih njegova korist glavno vodilo, kar od vsake države podpisnice zahteva 3. člen Konvencije ZN o otrokovih pravicah. Kljub možnostim, ki jih pacientom zagotavlja Zakon o pacientovih pravicah, je v praksi njihovo uresničevanje preveč odvisno od izvajalcev obveznega cepljenja, ki bi morali vsak prijavljeni stranski učinek cepiva ali druge zadržke vpisati v otrokov zdravstveni karton. S svojo odločitvijo, da nekega dejstva ne vpišejo v zdravstveno dokumentacijo, v poznejšem postopku onemogočijo objektivno dodatno presojo upravičenosti opustitve cepljenja, ki temelji na zdravstveni dokumentaciji, in morebitno dokazovanje škode na zdravju otrok za potrebe odškodninskega postopka.

Varuh meni, da je treba vsa vprašanja in dileme v zvezi z obveznim cepljenjem rešiti v odprtem dialogu, v katerem bo mogoče navesti tako pozitivne kot negativne posledice cepljenja. Obveščenost o vseh pozitivnih in negativnih ugotovitvah je pravica vseh, pristojni oblastni organi pa so dolžni zagotoviti vse pogoje za uresničitev te pravice.

41.
Varuh priporoča, 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.

Varuh meni, da bi se morala zlasti stroka aktivneje vključiti v ozaveščanje prebivalcev, kako je mogoče zmanjšati tveganje nalezljivih bolezni in kateri ukrepi so pri tem lahko najučinkovitejši, predvsem pa neškodljivi za posameznika. Ker je od uveljavitve Zakona o nalezljivih boleznih minilo že 23 let, znova predlagamo, naj MZ v sodelovanju z NIJZ in pristojnimi izvajalci zdravstvene dejavnosti pripravi analizo uresničevanja zakona, v kateri naj se posebej proučijo vsa odprta vprašanja v zvezi z obveznim cepljenjem otrok, ter organizira javno predstavitev analize in njenih ugotovitev. Če bo novi zakon pripravljen na takšnih podlagah, bi Varuh lahko podprl tudi morebitno zaostritev sankcij, ki bodo prizadele necepljene otroke in njihove starše.

Primer:

Zdravnik ni avtomehanik
Naslednji primer bi morda bolj spadal med šaljive zgodbe, vendar je le eden od primerkov, s kakšno vsebino se pogosto ukvarjamo pri Varuhu, verjetno pa tudi drugi državni organi.

Pobudnik je Varuhu poslal več vprašanj v zvezi s postopki zdravljenja neplodnosti. Predvsem ga je motila omejitev možnih poskusov oploditve z biomedicinsko pomočjo, ki so plačani iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Poleg tega je pogrešal določbe, ki bi mu zagotavljale uspešnost medicinskega posega. Pri tem je medicinski poseg primerjal s servisom svojega avtomobila, za katerega mu mehanik jamči brezhibno delovanje.

Pobudniku smo pojasnili, da Varuh ni pristojen za razlago predpisov, vseeno pa smo mu dodali nekaj pojasnil. Zakon o zdravljenju neplodnosti in postopkih oploditve z biomedicinsko pomočjo je posebej uredil področje zdravstvenega varstva, ki je zaradi svoje narave še posebej občutljivo. Zakonodajalec je zdravljenje posameznikom, ki imajo tovrstne težave, omejil na šest poskusov, saj je na podlagi strokovnih meril in izkušenj menil, da v primeru neuspešnosti nadaljnje ponavljanje poskusov ni

smiselno niti z vidika vedno manjše stopnje verjetnosti uspeha niti z vidika stroškov zdravljenja. Zato so nadaljnji postopki prepuščeni odločitvi posameznika in jih obvezno zdravstveno zavarovanje ne ureja. Poudarili smo, da posamezniku nihče ne more zagotoviti uspeha zdravljenja, saj se človeško telo na vse zunanje dražljaje in posege odziva zelo različno. Nekaterim parom pomaga že prvi postopek zdravljenja, nekaterim pa ne uspe niti po večkratnih poskusih.

Kljub dilemi, ali pobudniku sploh odgovoriti na njegovo primerjavo zdravnika z mehanikom, smo vendarle poudarili, da **zdravljenja ni mogoče primerjati s postopki popravila avtomobila, saj človeško telo ni tehnični izdelek, ki bi ga lahko zdravnik kot serviser popravil v skoraj vseh primerih. Zato od zdravstvenih delavcev tudi ne pričakujemo popravila, temveč postopke, ki so strokovno utemeljeni in izvedeni,** saj za delovanje človekovega telesa ne more prevzeti odgovornosti nihče drug. Znanost še ni napredovala do te ravni, da bi imeli zdravila za vse bolezni in primanjkljaje, poleg tega znanost nekaterih odzivov po medicinskih merilih zdravega človeškega telesa še ne zna razložiti. Vendar to ne pomeni, da zdravniki ne delajo dobro niti da so bile pobudniku v takšnih postopkih kršene pravice ali storjene nepravilnosti, ki bi zahtevale začetek postopka pri Varuhu. Pobudnik se nam ni več oglasil.

2.10.3 Zdravstveno zavarovanje

Tudi v letu 2018 je sodelovanje z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) potekalo zgledno, saj smo vse zahtevane odgovore in podatke prejeli v pričakovanih rokih. Žal smo pogosto opozorjeni na zamude pri izdaji odločb posameznikom, ki niso sposobni za delo in morajo svojemu delodajalcu predložiti odločbo ZZZS. Če ta ni pravočasno izdana, lahko posameznik ostane ves mesec brez dohodkov, kar ni sprejemljivo.

Pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja so še vedno urejene le s podzakonskim aktom, in ne z zakonom. Neustavnost ureditve je že pred leti (1999) ugotovilo tudi Ustavno sodišče RS, vendar pristojno ministrstvo ne pokaže nikakršne volje, da bi pripravilo ustrezen zakon.

Pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja so še vedno urejene le s podzakonskim aktom, in ne z zakonom. Neustavnost ureditve je že pred leti (1999) ugotovilo tudi Ustavno sodišče RS, vendar pristojno ministrstvo ne pokaže nikakršne volje, da bi pripravilo ustrezen zakon.

V zadnjem mesecu leta 2018 smo bili opozorjeni na problematiko uporabe amalgamskih zalivk v zobozdravstvu. Vprašanja uporabe teh zalivk pri različnih skupinah oseb in posledice, ki jih nekateri raziskovalci povezujejo s pojavnostjo različnih obolenj, se nam zdijo pomembna in zanimiva. Menimo pa, da se mora o tem opredeliti predvsem strokovna javnost, ki ima različna mnenja o škodljivosti in primernosti uporabe teh zalivk. Varuh se do teh vprašanj ne more opredeliti, bomo pa na to opozorili predvsem ZZZS.

Primer:

Nezmožnost vključitve dijaka v obvezno zavarovanje za poškodbe pri delu in poklicne bolezni pri opravljanju obvezne prakse
Pobudnica se je obrnila na nas s težavo pri vključitvi mladoletne hčerke v obvezno zdravstveno zavarovanje za poškodbe pri delu in poklicne bolezni pri opravljanju obvezne prakse. Pobudničina hči je zavarovana po materi, ki ima sklenjeno zavarovanje v Avstriji, šola pa se v Sloveniji, kjer je tudi želela opraviti obvezno prakso.

Ministrstvo za zdravje je na našo poizvedbo pojasnilo, da so za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni po 17. členu Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ) obvezno zavarovane le osebe, ki so hkrati zavarovanci po 15. členu ZZVZZ. Kot pravno podlago za takšno sklepanje so navedli drugi odstavek 5. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki določa, da so zavarovanci iz 15. člena ZZVZZ ter njihovi družinski člani, ki jih opredeljujeta 20. člen ZZVZZ in 9. člen pravil, ki so na usposabljanju ali opravljajo delo oziroma izvajajo aktivnosti iz

17. in 18. člena zakona, iz tega naslova obvezno zavarovani tudi za primer poškodbe pri delu in poklicne bolezni.

Ministrstvu za zdravje smo poslali svoje mnenje, da ZZVZZ v 17. členu in drugih določbah ne opredeljuje dodatnih pogojev za vključitev v obvezno zdravstveno zavarovanje. Navedeni člen določa, da so za poškodbo pri delu in poklicno bolezen zavarovani tudi učenci in študentje pri praktičnem pouku, pri opravljanju proizvodnega dela oziroma delovne prakse in na strokovnih ekskurzijah. Navedeno pravico omejujejo pravila, ki kot podzakonski akt ne bi smela na novo določati pravic in obveznosti, kot to ugotavlja tudi Ustavno sodišče RS v svoji odločbi št. U-I-50/97 z dne 16. 12. 1999. Pravila kot splošni akt, izdan za izvajanje javnih pooblastil, so opredelila dodatni pogoj za vključitev v obvezno zavarovanje po 17. členu ZZVZZ, s čimer so zožila zakonsko ureditev in prekoračila okvir, ki je dopuščen podzakonskemu aktu, saj ta ne sme spremeniti, omejiti ali samostojno urediti pravic in obveznosti, ker jih lahko v skladu z načeli delitve oblasti ureja le zakon. Glede na navedeno po našem mnenju drugi odstavek 5. člena pravil, ki nima podlage v ZZVZZ, krši načelo legalitete iz drugega odstavka 120. člena in tretjega odstavka 153. člena Ustave RS.

Ministrstvo za zdravje nam je sporočilo, da se problematike zavedajo in jo bodo poskušali rešiti skupaj z ZZZS. **9.3-29/2018**

Primer:

Urejanje dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja za osebo pod skrbništvom

Na Varuha se je obrnil center za socialno delo (CSD) s prošnjo za pomoč pri urejanju dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja brez čakalne dobe za osebo pod skrbništvom centra.

Osebi je bila z odločbo CSD oktobra 2017 za zastopanje njenih pravic in koristi v času postopka odvzema poslovne sposobnosti postavljena začasna skrbnica, strokovna delavka CSD. S sklepom sodišča je bila novembra 2017 osebi popolnoma odvzeta poslovna sposobnost. Z odločbo CSD iz aprila 2018 je bila oseba postavljena pod skrbništvo CSD. Oseba pod skrbništvom je že več let prejemnica denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka. Junija 2017 je bila na zdravljenju v psihiatrični bolnišnici, od koder je bila po sklepu sodišča avgusta 2017 nameščena na varovani oddelek posebnega socialnovarstvenega zavoda (SVZ), in to brez soglasja, najprej za šest mesecev, nato pa še za sedem mesecev.

Aprila 2018 je bil CSD obveščen o dolgu, ki ga je imela oseba pod skrbništvom do zdravstvene zavarovalnice Vzajemna iz naslova obveznosti plačila dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja. Dolg je nastal, ko je bila oseba na zdravljenju v psihiatrični bolnišnici in v postopku odvzema poslovne sposobnosti. Iz obvestil Vzajemne izhaja, da je bila polica dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja marca 2018 prekinjena zaradi finančne nediscipline. Začasna skrbnica je poskrbela za delni odpis dolga (za čas, ko je bila oseba pod skrbništvom zaradi namestitve na varovani oddelek po sklepu sodišča upravičena do kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev) in poravnavo preostalega dela dolga, ne pa tudi za sklenitev nove police dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja. To je bilo storjeno šele po odpustu osebe iz SVZ domov. Nova polica je bila sklenjena 20. 9. 2018, z datumom začetka zavarovalnega kritja 20. 12. 2018. Vzajemna vztraja pri čakalni dobi treh mesecev, čeprav je bila finančna nedisciplina posledica nezmožnosti zavarovanca poskrbeti sam zase in čeprav glede na njegove kronične bolezni nujno potrebuje popolno zdravstveno oskrbo, saj je brez redne terapije, rednih kontrolnih pregledov in pregledov pri specialistih ogroženo njegovo življenje.

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ) v 62.c členu določa, da zavarovalnica ne sme odpovedati pogodbe o dopolnilnem zavarovanju, **razen v primeru neplačila premije.**

Zavarovalnice so subjekt zasebnega prava, zato Varuh v razmerju do Vzajemne nima pooblastil in ne more ukrepati. V odgovoru smo CSD zato pojasnili, da Varuh ne more presojati pravilnosti ravnanja Vzajemne niti Vzajemni ne more predlagati, da spregleda obveznost trimesečne čakalne dobe za začetek izvajanja zavarovalnega kritja, za določitev katere ima podlago v 62.b členu ZZVZZ.

Varuh meni, da se ne bi smelo zgoditi, da bi oseba brez poslovne sposobnosti pod skrbništvom CSD nosila posledice razdrtja pogodbe o dopolnilnem zdravstvenem zavarovanju. Iz razpoložljivih podatkov izhaja, da bi lahko CSD s skrbnejšim ravnanjem, hitrejšim ukrepanjem in tako posledično sklenitvijo nove police dopolnilnega zavarovanja z zgodnejšim datumom (z vzpostavitvijo takojšnjega mirovanja police za čas, ko je bila oseba pod skrbništvom še upravičena do pravice do kritja razlike do polne vrednosti zdravstvenih storitev) vsaj skrajšal čakalno dobo treh mesecev, če se ji že ne bi popolnoma izognil. Oseba pod skrbništvom namreč ni mogla sama vplivati na nastanek dolga in prekinitev police dopolnilnega zavarovanja niti tega preprečiti, zato ni dopustno, da bi morala sama kriti razliko do polne vrednosti zdravstvenih storitev. CSD bi sam moral najti način za pokritje stroškov.

Pobudo smo ocenili kot utemeljeno. CSD pri izvajanju skrbništva ni ravnal v skladu z načelom dobrega upravljanja. Navedeni primer je lahko šolski primer, kaj se lahko zgodi in kaj se ne sme zgoditi, zato Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti predlagamo, da tej problematiki nameni več pozornosti.
9.3-40/2018

Dolgotrajnost postopkov za uveljavljanje pravic iz zdravstvenega zavarovanja

Pobudnik se je obrnil na Varuha s prošnjo za pomoč pri pospešitvi postopka pri ZZZS. Že pred mesecem dni je vložil pritožbo zoper odločbo imenovanega zdravnika o končanem bolniškem dopusut, odločitve zdravstvene komisije pa še vedno ni prejel.

Opravili smo poizvedbo pri ZZZS, ki je v odgovoru navedel, da je pobudnik v pritožbi zahteval osebni pregled, zato je bil vabljen na osebno obravnavo in isti dan je bila izdana odločba zdravstvene komisije. ZZZS je pojasnil, da mora zdravstvena komisija v skladu z 243. členom Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja svojo odločbo o zadržanosti od dela izdati najpozneje v osmih dneh od prejema popolne pritožbe. Glede na to, da je zavarovanec v pritožbi zahteval osebni pregled, ZZZS pritožbo za popolno šteje od dneva osebnega pregleda.

Pojasnil ZZZS nismo mogli sprejeti. Skladno z 82. členom Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ) zdravstvena komisija izda odločbo o svoji odločitvi o pritožbi najpozneje v osmih dneh po prejemu pritožbe. Šele pravila (ki nimajo zakonske veljave) opredeljujejo popolno pritožbo. Niti v ZZVZZ niti v pravilih nismo našli določbe, ki bi potrjevala stališče ZZZS, da se pritožba zavarovanca, ki v pritožbi zahteva osebni pregled, šteje za popolno šele z dnem, ko je opravljen osebni pregled. Strinjamo se z ZZZS, da brez dokazil po naravi stvari ni mogoče sprejeti odločitve in o zadevi meritorno odločiti. Z navedbo, da je odločba rezultat zelo skrbne presoje pristojnega organa in pregleda celotne dokumentacije, vključno z izvidi in mnenji lečečih specialistov ter osebnega pregleda zavarovanca, pa je ZZZS po našem mnenju opisal ugotovitveni postopek, ki ga izvede organ pred odločitvijo o pritožbi zavarovanca. **Menimo, da je osebni pregled del ugotovitvenega postopka, in ne sestavina pritožbe.** Osebni pregled zavarovanca je dokaz, ki ga kot del ugotovitvenega postopka izvede organ, ki odloča o vlogi (pritožbi), in ne more biti dokaz, ki bi ga pritožnik priložil vlogi.

Če bi že sprejeli stališče ZZZS in šteli pritožbo za popolno z dnem, ko je izveden osebni pregled zavarovanca, pa bi morala zdravstvena komisija smiselno slediti 67. členu ZUP in zavarovancu v petih delovnih dneh poslati vabilo na zdravniški pregled. V primeru pobudnika je bilo vabilo poslano šele trinajsti delovni dan po prejemu pritožbe na zdravstveno komisijo.

Skladno z 81. členom ZZVZZ pritožba zoper odločbo imenovanega zdravnika ne zadrži izvršitve. Zavarovanec, ki mu je imenovani zdravnik z odločbo končal bolniški dopust, se mora vrniti na delo. Če njegovo zdravstveno stanje tega ne dopušča, se mora z delodajalcem dogovoriti za koriščenje letnega dopusta ali drugo obliko dovoljene odsotnosti z dela. Če delodajalec njegovi prošnji ne sledi, mora tak zavarovanec, čeprav je bolan, nastopiti delo. Če tega ne stori, mu lahko v skladu z Zakonom o delovnih razmerjih delodajalec izredno odpove pogodbo o zaposlitvi.

Pritožba pobudnika je bila očitno utemeljena, saj mu je zdravstvena komisija podaljšala bolniški dopust. K sreči ima razumevajočega delodajalca, ki mu je za čas, ko je zdravstvena komisija odločala o njegovi pritožbi, odobril letni dopust. Če bi nastopil delo, bi opravljal delo, čeprav je bil v skladu z odločbo zdravstvene komisije nezmožen za delo zaradi bolezni.

Varuh ZZZS že dalj časa opozarja na dolgotrajne postopke za uveljavljanje pravic iz zdravstvenega zavarovanja. Razloge, zaradi katerih nastajajo zamude pri izdaji odločb, lahko razumemo, vendar po Varuhovem mnenju ni dopustno, da se breme zamud prenese na zavarovance.

ZZZS smo poslali mnenje, da dolgotrajnih postopkov ni mogoče upravičiti s stališčem, da se pritožba zavarovanca šteje za popolno z dnem, ko je opravljen osebni pregled. ZZZS v dodatnem odgovoru svojega stališča, da se pritožba zavarovanca šteje za popolno z dnem, ko je opravljen osebni pregled, ne omenja več. Veseli nas, da je ZZZS sprejel našo razlago.

Je pa ZZZS navedel, da je osemdnevni rok včasih zaradi narave odločanja težko spoštovati, saj je treba po vložitvi pritožbe pridobiti medicinsko in drugo dokumentacijo, včasih pa tudi zavarovanci v pritožbah podajo zahtevo, da se opravi osebni pregled pred zdravstveno komisijo, kar vse skupaj podaljša odločanje o pritožbi. Ob tem se srečujejo še s kadrovskimi težavami, razlog za dolgotrajne postopke pa je tudi povečan pripad zadev.

Pobudnik je odločbo zdravstvene komisije prejel šele skoraj pet tednov po prejemu popolne pritožbe na zdravstveno komisijo. Tako je bil več kot mesec dni v negotovosti o upravičenosti do zadržanosti z dela zaradi bolezni, kar po našem mnenju ni dopustno. Takšna negotovost na ljudi deluje zelo stresno, kar zagotovo ne pripomore k izboljšanju njihovega že tako šibkega zdravstvenega stanja.

42.
Odločanje v zakonskih rokih zagotavlja uresničevanje ustavne določbe, da je Republika Slovenija pravna država. Vladi RS predlagamo, naj v postopku priprave sprememb zakonodaje preuči tudi možnost, da bi pritožba zoper odločbo imenovanega zdravnika zadržala njeno izvršitev.

Varuh ZZZS že dalj časa opozarja na dolgotrajne postopke za uveljavljanje pravic iz zdravstvenega zavarovanja. Razloge, zaradi katerih po navedbah ZZZS nastajajo zamude pri izdaji odločb, lahko razumemo, vendar po Varuhovem mnenju ni dopustno, da se breme zamud, ker ZZZS ne zmore zagotoviti odločanja v zakonskih rokih, prenese na zavarovance, ki tako niso pravočasno seznanjeni, ali je njihovi pritožbi ugodeno ali ne.

Pobuda je bila utemeljena. ZZZS je s tem, ko je zdravstvena komisija skoraj pet tednov odločala o pritožbi pobudnika, kršil pobudnikovo pravico do socialne varnosti iz 50. člena Ustave RS in načelo dobrega upravljanja iz 3. člena Zakona o varuhu človekovih pravic.

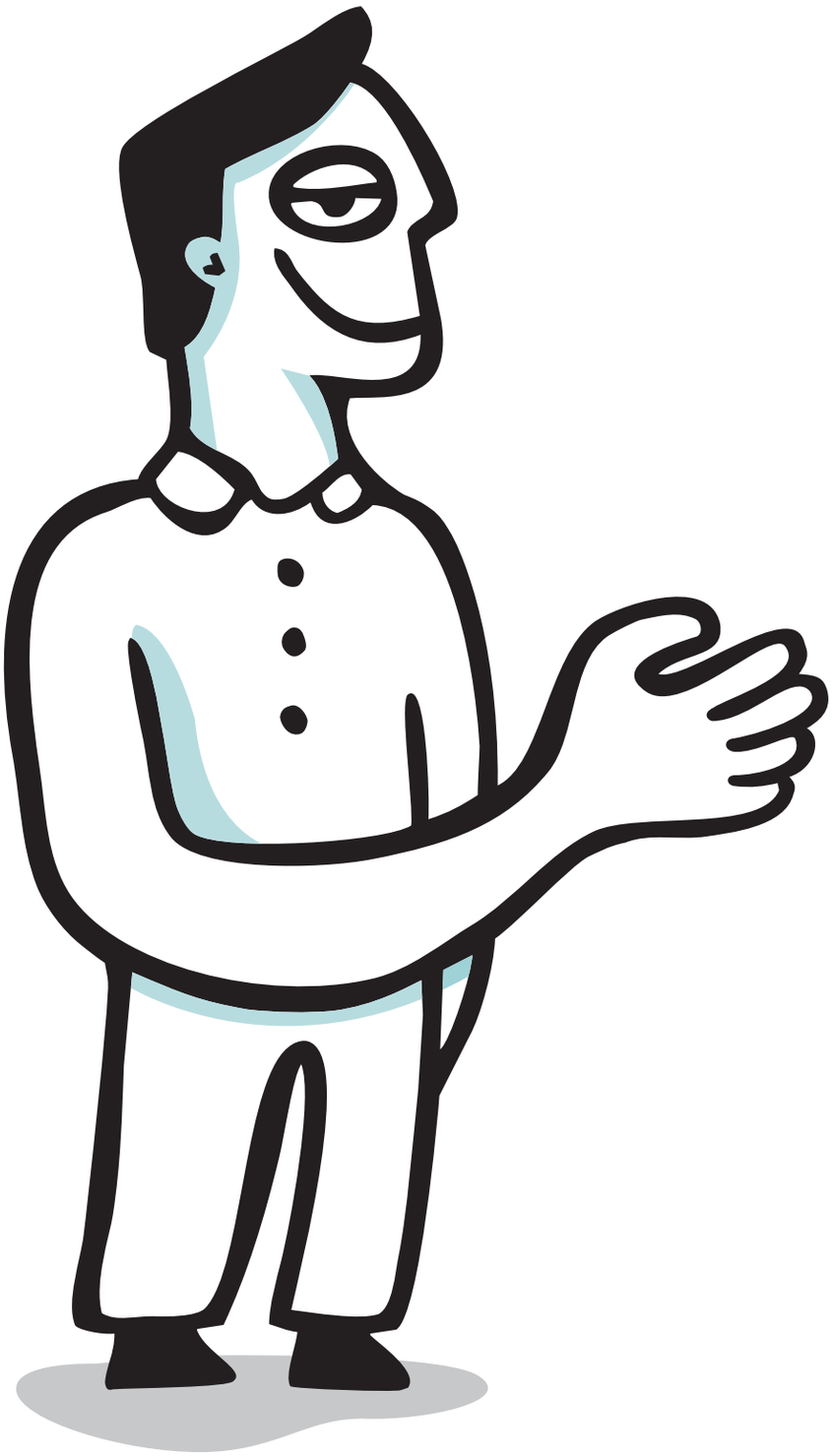
Če ZZZS ne zmore zagotoviti odločanja v zakonskih rokih, bi bilo primerno, da se breme zamude ne prevali na zavarovanca.

2.10.4 Pregled aktivnosti

1.	9. 1. 2018	Varuhinja, njen namestnik Tone Dolčič in svetovalka Varuha Brigita Urh so se v prostorih Varuha **srečali s predstavniki Društva gluhoslepih Slovenije DLAN**. Ti so v pogovoru predstavili težave, s katerimi se v vsakdanjem življenju srečujejo gluhoslepe osebe, in svoja prizadevanja za izboljšanje njihovega položaja za njihovo enakopravno vključevanje v družbo. Gluhoslepe osebe so uvrščene med težje oblike invalidnosti in jim je v slovenskem prostoru namenjeno premalo pozornosti. Gluhoslepoto je treba priznati kot specifično obliko invalidnosti in ustrezno dopolniti obstoječe predpise. Po mnenju združenja je treba rešiti tudi status gluhoslepih oseb, ki zaradi svojih primanjkljajev in oviranosti ne morejo pridobiti ustrezne delovne dobe, da bi bile upravičene do pravic iz invalidskega zavarovanja.
2.	18. 1. 2018	Doc. dr. Viktorija Tomič je v prostorih Varuha zaposlene pri Varuhu seznanila s problematiko bolnišničnih okužb.
3.	22. 1. 2018	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je v Domu ob Savinji Celje udeležil seje delovne skupine za demenco. Pregledali so ugotovitve Varuha in Socialne inšpekcije v zvezi z izvajanjem oskrbe oseb z demenco v domovih za starejše in najpogostejša vprašanja izvajalcev v zvezi z izvajanjem Usmeritev za delo z osebami z demenco in jih dopolnili.
4.	30. 1. 2018	Varuhinja se je z namestnikoma Tonetom Dolčičem in Ivanom Šelihom, direktorico strokovne službe Martino Ocepek ter svetovalci in svetovalkami Varuha **srečala s predstavnicami in predstavniki NVO s področja dela in skrbi za starostnike.** Pogovoru so prisostvovali Vida Bogataj (Zveza društev upokojencev Slovenije), Jože Elersič (Društvo upokojenih obrtnikov in malih podjetnikov Slovenije), Štefanija L. Zlobec in Maja Jurjevič (Spominčica – Alzheimer Slovenija), dr. Dušan Keber (Rdeči križ Slovenije) in Zorica Škorc (Zveza društev za socialno gerontologijo). Med drugim so govorili tudi o pomembnosti ohranjanja zdravja starejših, o Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ki naj bi omogočal uresničevanje specifičnih zdravstvenih potreb starejših, ter o pomembnosti pomoči ljudem z demenco in njihovim svojcem.
5.	22. 2. 2018	Varuhinja je v Študijski čitalnici Osrednje knjižnice Celje na dogodku Hospickafe Celje predavala na temo paliativne oskrbe in evtanazije.
6.	9. 3. 2018	Varuhinja je v GH Bernardin v Portorožu v uvodnem govoru nagovorila udeležence Zdravstvenega razvojnega foruma v okviru 15. konference **Management in vodenje v zdravstvu**. Predstavila je pogleda Varuha na oblikovanje pravic v zdravstvu.
7.	14. 3. 2018	Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je udeležil 32. nujne seje Komisije za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti, na kateri so govorili **o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalezljivih boleznih**.
8.	21. 3. 2018	Varuhinja se je v Predsedniški palači ob svetovnem dnevu Downovega sindroma udeležila svečanega sprejema, ki ga je pripravil predsednik RS Borut Pahor.
9.	23. 3. 2018	Varuhinja je v uvodnem govoru nagovorila udeležence 27. posvetovanja **Medicina, pravo in družba na Univerzi v Mariboru**, ki so ga organizirali Zdravniško društvo Maribor, Pravniško društvo Maribor in mariborska pravna fakulteta. Organizirali so ga zaradi obravnave in analize odprtih vprašanjih, ki povezujejo medicino, pravo in širšo družbo ter vključujejo teme, posvečene sodobnim izzivom in dilemam, na katere so iskali odgovore številni domači in tuji predavatelji. Organizatorji so izdali zbornik prispevkov s posvetovanja, v katerem je objavljen tudi prispevek varuhinje.
10.	28. 3. 2018	Varuhinja, njen namestnik Tone Dolčič in svetovalka Varuha Neva Šturm so se na MZ pogovarjali o predlogu sprememb in dopolnitev **Zakona o nalezljivih boleznih**.
11.	11. 4. 2018	Varuhinja je v Narodnem domu Maribor na konferenci **Avtizem v Sloveniji – kje smo leta 2018** v končnem nagovoru udeleženk in udeležencev predstavila prizadevanja Varuha za pravice oseb s posebnimi potrebami vseh starosti.
12.	13. 4. 2018	Varuhinja je udeležencem 9. kongresa Združenja zakonskih in družinskih terapevtov Slovenije – **(Pre)živeti v odnosih**, ki je potekal na Teološki fakulteti v Ljubljani, predstavila delo Varuha s poudarkom na zagovorništvu otrok.
13.	23. 5. 2018	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je na MZ udeležil sestanka o odpravi dilem o pristojnosti nad realizacijo sodne odredbe za privedbo po določbah Zakona o duševnem zdravju.
14.	11. 5. 2018	Varuhinja je v Cankarjevem domu v Ljubljani v okviru 16. simpozija zdravstvene in babiške nege imela predavanje **Pravica do zdravstvenega varstva je človekova pravica.**

15.	**11. 5. 2018**	Namestnik varuhinje Tone Dolčič in svetovalec Varuha Lan Vošnjak sta se na Upravni enoti Ajdovščina udeležila izobraževalnega srečanja zastopnic in zastopnikov pacientov pravic **o komunikaciji z osebami z motnjo v duševnem zdravju.**
16.	**11. 5. 2018**	Varuhinja se je v Cankarjevem domu v Ljubljani udeležila slovesnosti s svečano podelitvijo najvišjih priznanj Zbornice zdravstvene in babiške nege Slovenije – Zveze strokovnih društev medicinskih sester, babic in zdravstvenih tehnikov Slovenije.
17.	**12. 5. 2018**	Varuhinja je v Gledališču Koper nagovorila udeleženke in udeležence slovesnosti ob 50. obletnici delovanja Društva Sožitje obalnih občin.
18.	**14. 5. 2018**	Varuhinja, njen namestnik Tone Dolčič, direktorica strokovne službe Martina Ocepek ter svetovalki Varuha dr. Ingrid Russi Zagožen in Liana Kalčina so se na rednem letnem srečanju v prostorih Varuha **sestali z zastopniki pacientovih pravic**. Vabilu so se odzvali ti zastopniki pacientovih pravic: Dušan Žorž (Nova Gorica), Melina Omerzel Petek (Ljubljana), Adela Postružnik (Maribor), Olga Petrak (Celje), Vlasta Cafnik (Maribor), Duša Hlade Zore (Ljubljana), Avgust Rebič (Kranj) in Jožica Trošt Krušec (Koper). Zastopniki so v pogovoru predstavili več svojih ugotovitev. Poudarili so probleme neurejenih prevozov pacientov, probleme s pridobitvijo drugega mnenja za oceno istega zdravstvenega stanja, pomanjkanje negovalnih bolnišnic za bolnike, ki potrebujejo podaljšanje zdravljenja, dodatno rehabilitacijo in zdravstveno nego kot pripravljalno obdobje za vrnitev v domače okolje, zdravstveno varstvo Romov, predolge čakalne vrste, obravnave kršitev pacientovih pravic in nezadovoljstvo zastopnikov z njihovo vključenostjo v postopke priprave zakonodaje in podzakonskih aktov.
19.	**17. 5. 2018**	Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je v prostorih Varuha sestal s predstavnicama MZ Vesno Zupančič in Katarino Ahac in strokovnjakom iz danske agencije za varstvo pacientov Torstenom Larsonom. Tone Dolčič je govoril o projektu pod okriljem Službe Evropske komisije za podporo strukturnim reformam, ki bo prispeval k večji varnosti pravic pacientov in njihovih bližnjih ter tudi drugih deležnikov. Danski strokovnjak je predstavil sistem sporočanja in učenja iz opozorilnih nevarnih in drugih škodljivih dogodkov v zdravstvu, ki je na Danskem vzpostavljen že 16 let in uspešno deluje na področju preventivnega delovanja in zavedanja vseh nosilcev zdravstvene dejavnosti o nujnosti sporočanja nepravilnosti, pri čemer se v sistemu ne ugotavlja krivda ali odgovornost, temveč se podatki obdelujejo le za to, da se škodljivi dogodki ne bi ponovili.
20.	**19. 6. 2018**	Varuhinja se je v Mladinskem kulturnem centru Slovenj Gradec kot častna pokroviteljica udeležila plenarnega dela **znanstvene konference** Prenos znanj in izkušenj med kliničnim okoljem in znanostjo na področju zdravstvenih in socialnih ved.
21.	**23. 7. 2018**	Varuhinja se je s sodelavci na delovnem pogovoru srečala s predstavniki **Zdravniške zbornice Slovenije**.
22.	**24. 8. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha mag. Jure Markič sta v prostorih Doma ob Savinji v Celju sodelovala na sestanku delovne skupine, ki se ukvarja z oblikovanjem **usmeritev za delo z osebami z demenco.**
23.	**6. 9. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je na MDSSZEM udeležil sestanka skupine **za vzpostavitev specializirane enote za osebe z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju.**
24.	**13. 9. 2018**	Varuhinja, njen namestnik Tone Dolčič in svetovalka Varuha Živa Cotič Zidar so se na MZ pogovarjali **o vzpostavitvi Pedopsihiatričnega oddelka za urgentno in hospitalno obravnavo otrok** na Univerzitetni psihiatrični kliniki Ljubljana.
25.	**14. 9. 2018**	Varuhinja je v prostorih Socialne zbornice Slovenije kot slavnostna gostja nagovorila zbrane ob končanem projektu V**eč in še več o demenci:** programi izobraževanja in osveščanja za obvladovanje demence v slovenskem okolju.
26.	**17. 9. 2018**	Varuhinja je v Portorožu vodila plenarni del konference **Dnevi duševnega zdravja 2018.** Konference so se udeležili tudi namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalci Varuha. Osrednji temi tokratne konference sta bili nadzorovana obravnava in obravnava v skupnosti. Gre za pomembna instituta, ki omogočata obravnavo osebe, ki zaradi duševnih motenj potrebuje določene zdravstvene, socialno varstvene in druge storitve, ki se izvajajo zunaj psihiatrične bolnišnice, v domačem okolju osebe oziroma v skupnosti.
27.	**24. 9. 2018**	Varuhinja je o človekovih pravicah na področju zdravja in zdravstvenega varstva ter pravicah otrok in dolžnostih zdravnikov **predavala študentkam in študentom** podiplomskega tečaja **Javno zdravje otrok, mladostnic in mladostnikov**. Predavanje je potekalo na Katedri za pediatrijo na Medicinski fakulteti v Ljubljani.

28.	**28. 9. 2018**	Varuhinja je na Medicinski fakulteti v Ljubljani v uvodnem govoru nagovorila udeležence **10. mednarodne konference o demenci ASK 2018**, ki jo pripravlja društvo Spominčica. Svoj prispevek o delu na področju demence je predstavil svetovalec Varuha mag. Jure Markič.
29.	**10. 10. 2018**	Varuhinja je v Zavodu za usposabljanje, delo in varstvo dr. Marijana Borštnarja Dornava na strokovnem izobraževanju Sekcije medicinskih sester in zdravstvenih tehnikov v psihiatriji predavala o izkušnjah in pogledih Varuha pri varovanju človekovih **pravic otrok in mladostnikov na področju duševnega zdravja.**
30.	**10. 10. 2018**	Svetovalka Varuha Lili Jazbec se je v Mestnem muzeju Ljubljana udeležila okrogle mize **Mladi in duševno zdravje** v spreminjajočem se svetu.
31.	**5. 11. 2018**	Varuhinja je s sodelavci na spoznavno-delovni obisk sprejela **ministra za zdravje Sama Fakina z njegovo ekipo**. Govorili so o uresničevanju priporočil Državnega zbora RS iz letnega poročila Varuha za leto 2017 na področjih dela ministrstva za zdravje. Varuhinja je ministra opozorila na nekatere težave, s katerimi se srečujejo državljani v zdravstvenem sistemu, med drugim tudi na otežen dostop do zdravstvenih storitev, predvsem prebivalcev z nizkimi dohodki, ki si marsikatere storitve ne morejo privoščiti. Opozorila je tudi na uresničevanje pravice otrok do najvišje ravni zdravja. Poleg varuhinje so na srečanju sodelovali še njena namestnika Tone Dolčič in Ivan Šelih, direktorica strokovne službe Martina Ocepek ter svetovalca Varuha Živa Cotič Zidar in Jan Irgel. Ministrstvo so poleg ministra zastopali še državna sekretarka mag. Pia Vračko, generalna direktorica Direktorata za javno zdravje Mojca Gobec, generalna direktorica Direktorata za zdravstveno varstvo Tanja Mate in vodja službe za sistemsko pravno urejanje Mojca Grabar.
32.	**8. 11. 2018**	Svetovalka Varuha Živa Cotič Zidar se je v Hotelu Union v Ljubljani udeležila Nacionalne konference **obvladovanja sladkorne bolezn**i 2018.
33.	**14. 11. 2018**	Svetovalka Varuha Živa Cotič Zidar se je v Beli dvorani Grand hotela Union v Ljubljani udeležila dogodka Dialog o politikah za optimizacijo **predpisovanja antibiotikov v domovih starejših občanov.**



2.11
SOCIALNA VARNOST

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
11. Socialna varnost	**221**	**269**	**121,7**	**229**	**41**	**17,9**
11.1 Socialno prejemki, pomoči in štipendije	77	73	94,8	65	10	15,4
11.2 Socialne storitve	16	26	162,5	21	7	33,3
11.3 Institucionalno varstvo	37	77	208,1	67	14	20,9
11.4 Revščina - splošno	19	9	47,4	6	0	0,0
11.5 Nasilje - povsod	7	13	185,7	9	0	0,0
11.6 Ostalo	65	71	109,2	61	10	16,4

2.11.1 Splošne ugotovitve

Število pobud na področju socialne varnosti (brez socialnih zavarovanj, ki so opisana posebej) se je povečalo za 20 %, zlasti na področju institucionalnega varstva (indeks 208), še bolj pa skrbi velik delež utemeljenih pobud, kar 17,9 %, na področju institucionalnega varstva pa 20,9 %. Velik delež utemeljenih pobud se na področju institucionalnega varstva pojavlja že nekaj zadnjih let, kar daje slutiti, da se je problematika na tem področju zaostrila, država pa s svojimi ukrepi temu očitno ne sledi.

Problematika se vsebinsko ni pomembneje spremenila in obravnavali smo zelo podobne primere kot v preteklih letih. Nekaj manj primerov smo obravnavali v zvezi z nasiljem in splošno revščino, vendar iz razmeroma majhnega števila primerov ni mogoče delati splošnih ocen.

Varuh se redno srečuje z raznimi društvi in združenji invalidov, ki ga seznanjajo s specifičnimi problemi na svojih področjih delovanja. Problematiko obravnavamo na področju enakih možnosti.

Leta 2018 smo se želeli poglobljeno seznaniti s problematiko starejših, zato smo v sodelovanju z Državnim svetom RS konec septembra organizirali zelo odmeven posvet. Vse prispevke smo objavili na spletišču, zato jih v letnem poročilu ne ponavljamo. Državni svet RS pa pripravlja obsežnejše gradivo o sklepih posveta, tudi tega bomo objavili tudi na svojem spletišču.

Uresničevanje Varuhovih priporočil

V letnem poročilu za leto 2017 smo Vladi RS predlagali (priporočilo št. 67), naj pripravi analizo Resolucije o normativni dejavnosti in pripravi učinkovite ukrepe, da bodo vsi pripravljavci predpisov spoštovali njene zahteve. Analize ni pripravila.

Uresničeno je priporočilo št. 68/2017, naj Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti na svojem spletišču obnovi števec pritožb, ki javnost seznanja z okvirnimi roki njihovega reševanja. Ministrica, pristojna za socialno varstvo, je izpolnila obljubo, ki jo je dala na skupnem sestanku, in se zavezala, da bo število nerešenih pritožb do junija zmanjšano na 1.000 (s sedanjih 7000), kar naj bi bil še obvladljiv zaostanek pri njihovem reševanju. To naj bi postopno vodilo do uresničitve priporočila št. 69, ki zahteva spoštovanje zakonskih rokov za odločanje na drugi stopnji.

Varuh je predlagal tudi (70/2017), naj se hkrati z reorganizacijo centrov za socialno delo poenoti tudi njihov informacijski sistem. Priporočilo ni uresničeno, **izkazalo pa se je, da reorganizacija centrov za socialno delo časovno ni bila ustrezno načrtovana, predvsem glede na obseg obremenitev v zadevnem časovnem obdobju, zato je sistem decembra odpovedal.**

Primer:

Dolgotrajno odločanje o pritožbah zoper odločbo o štipendiji
Varuh je obravnaval več pobud študentov, ki so se pritožili zaradi dolgotrajnega odločanja o pritožbah zoper odločbe pristojnih centrov za socialno delo v zvezi s štipendijami. Zato smo pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) znova poizvedovali, ali so zaostanki pri odločanju o pritožbah še vedno taki, kot so nam jih pristojni sporočili junija 2017. Zanimali so nas zaostanki pri odločanju o pritožbah v zvezi s pravicami iz javnih sredstev (štipendijami, subvencijami najemnine, oprostitvami plačil socialnovarstvenih storitev, v zvezi z družinskimi pomočniki).

Odgovor MDDSZ ni bil prav nič spodbuden, saj so se roki za odločanje o pritožbah zoper odločitve prvostopenjskih organov na nekaterih področjih še podaljšali. Pritožniki zoper odločbe o štipendijah, ki so jih vlagali leta 2016, bodo tako morali na odločitev čakati najmanj dve leti in pol. Dvoletni zaostanki so tudi v zvezi z odločanjem o pritožbah zoper odločbe o otroškem dodatku in subvenciji za znižano plačilo vrtca. Pritožbe zoper odločbe o oprostitvah plačil socialnovarstvenih storitev se rešujejo pol leta po prejemu, za reševanje pritožb zoper odločbo o pravici do družinskega pomočnika pristojni potrebujejo dve leti in pol, za pritožbe zoper odločbo o subvenciji najemnine pa potrebujejo približno štiri leta. MDDSZ je pojasnilo, da je razlog za tako velike zaostanke ostal enak –velik kadrovski primanjkljaj. O pritožbah zoper odločbe o pravicah iz javnih sredstev namreč odloča le šest javnih uslužbencev, ki mesečno rešijo približno 160 pritožb. Pristojni so poudarili še, da reševanje pritožb ni edina zadolžitev teh šestih strokovnih delavcev.

Nedopustno je, da so zaostanki pri reševanju pritožb na MDDSZ tako veliki. Pristojne na to opozarjamo že več let zapored, tako v letnih poročilih kot na srečanjih s predstavniki ministrstva. Žal državnih organov niti Varuh ne more prisiliti, da bi svoje delo opravljali v rokih, ki jih določajo predpisi.

Pobudnikom smo pojasnjevali, da Varuh v pritožbeni postopek na podlagi svojih pristojnosti ne more posegati tako, da bi od MDDSZ zahteval, naj prednostno (mimo vrstnega reda prispelih pritožb) rešijo posamezno pritožbo. Posredovanje in obravnava neke pritožbe mimo vrstnega reda prispelih ni v skladu z načelom pravičnosti, h kateremu je zavezan Varuh. Vse pobude v zvezi z dolgotrajnostjo reševanja pritožb na MDDSDZ smo končali kot utemeljene. **9.5-33/2018**

Pritožniki zoper odločbe o štipendijah, ki so jih vlagali leta 2016, bodo tako morali na odločitev čakati najmanj dve leti in pol. Dvoletni zaostanki so tudi v zvezi z odločanjem o pritožbah zoper odločbe o otroškem dodatku in subvenciji za znižano plačilo vrtca.

2.11.2 Socialni prejemki in pomoči

Vštevanje odškodnine v dohodek ni pravično

Pobudnik je Varuha seznanil, da mu je sodišče prisodilo odškodnino zaradi neutemeljenega pripora, ta pa se je nato štela kot občasni, neperiodični dohodek pri ugotavljanju upravičenosti do denarne socialne pomoči, zaradi česar je izgubil denarno socialno pomoč. Pobudnik je takšno ureditev ocenil kot krivično, saj ga je država pravzaprav dvakrat kaznovala.

Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev odškodnin ne izključuje iz upoštevanega dohodka pri ugotavljanju upravičenosti do denarne socialne pomoči (in varstvenega dodatka), Zakon o socialno varstvenih prejemkih pa jih v četrtem odstavku 23. člena celo izrecno upošteva kot občasne, neperiodične dohodke.

Za stališče glede upoštevanja denarnih odškodnin, dosojenih kot pravično zadoščenje (na slovenskih ali tujih sodiščih ali prejete na podlagi sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice), med lastne dohodke, tj. v premoženje, ki vpliva na dodelitev denarne socialne pomoči oziroma na njeno višino, smo zaprosili MDDSZ. Glede na naravo teh odškodnin nas je zanimalo, zaradi katerih razlogov se niso izvzele, *podobno* kot se denarna odškodnina, izplačana po Zakonu o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva ne šteje v dohodek, ki se upošteva pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev.

MDDSZ nam je odgovorilo le delno: Zakon o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva je poseben zakon, ki je z 18. členom kot izjemo pri ugotavljanju lastnega dohodka uredil neupoštevanje navedene oblike odškodnine, pri čemer se izjema nanaša le na osebe, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva.

Varuh meni, da vštevanje odškodnin v dohodek družine ali posameznika ni pravično, saj odškodnina ni zaslužek, temveč le nadomestitev škode, ki jo je posameznik utrpel na nekem področju. Ker pogosto krivic, ki so se zgodile posamezniku, ni mogoče popraviti na najpreprostejši način – z vrnitvijo v prejšnje stanje, se jim v takšnih primerih izplača pravično denarno nadomestilo (odmena) v obliki odškodnine. Če je država povzročila krivico in kršila pravice posamezniku (na primer z neutemeljenim priporom), je seveda prav in pravično, da to primerno popravi in sanira škodo. Zato odškodnina ne pomeni posameznikovega dodatnega prejemka, temveč le nadomestilo za nekaj, kar je v preteklosti izgubil (na primer začasno svobodo gibanja zaradi pripora). Ureditev vštevanja odškodnin v dohodek posameznika bi morala upoštevati tudi, katero škodo nadomešča odškodnina. Če je to škodo s svojim ravnanjem povzročila država, se odškodnina ne bi smela vštevati v dohodek. Takšno ureditev je uveljavil tudi Zakon o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva, saj je bila za izbris odgovorna država.

Varuh meni, da vštevanje odškodnin v dohodek družine ali posameznika ni pravično, saj odškodnina ni zaslužek, temveč le nadomestitev škode, ki jo je posameznik utrpel na nekem področju.

43.
Varuh predlaga spremembo zakonodaje, da se odškodnine za škodo, ki jo je posamezniku s kršitvijo njegovih pravic in temeljnih svoboščin povzročila država, ne bodo vštevale v dohodek posameznika pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev.

Dosledno različna stališča zdravniških komisij I. in II. stopnje

Pri uveljavljanju pravice do dodatka za nego otroka je bila pobudnici pravica na prvi stopnji, na podlagi mnenja zdravniške komisije I. stopnje, zavrnjena, potem pa je bila pravica na podlagi pritožbe na drugi stopnji –zaradi mnenja zdravniške komisije II. stopnje –priznana. Tako je že drugo leto zapored.

Pobudnici smo pojasnili, da bo o njeni pritožbi odločil pristojni organ. Smo pa vseeno opravili poizvedbo pri centru za socialno delo, ki je odločal na prvi stopnji in je pojasnil, da pravico dejansko zavrača, ker vsakič pridobi mnenje zdravniške komisije I. stopnje, po katerem pobudnici pravica ne pripada. Ker center za socialno delo ne more odločiti v nasprotju z mnenjem zdravniške komisije, saj zaposleni nimajo strokovnih znanj, na podlagi katerih bi presojali upravičenost do dodatka, in

drugače ne morejo odločati. Pozneje smo pridobili informacijo, da je bila pobudnica s pritožbo znova uspešna.

Po našem mnenju je takšno odločanje problematično, saj bi morala biti merila za posamezno pravico načeloma določena dovolj natančno, da bi bile v primerljivih okoliščinah primerljive tudi strokovne odločitve. Kadar komisija prve stopnje (čeprav ne vedno v enaki sestavi) dosledno ne prepoznava izpolnjenih meril za priznanje pravice, komisija druge stopnje pa dosledno zavzema nasprotno stališče, potem je po našem mnenju nekaj spornega v merilih, kot so opredeljena, ali v delu ene od komisij.

Varuh nima strokovnih znanj, da bi lahko presojal, katero od obeh strokovnih stališč je pravilno in katero ne. Na podlagi našega vztrajanja pri pristojnih, da se morajo stališča obeh stopenj poenotiti, bi se lahko izkazalo, da je strokovno pravilno stališče zdravniške komisije prve stopnje, zaradi česar pobudnici pravica v prihodnje ne bi bila več priznana. **Glede na to, da skrbno pazimo, da s svojim ravnanjem poskušamo izboljšati položaj pobudnikov, ne izvajamo aktivnosti, ki bi pobudnikov položaj lahko poslabšale.**

Čeprav seveda ni prav, da mora pobudnica za uveljavljanje pravice vedno znova vlagati pravna sredstva, naj vseeno poudarimo pozitivno plat tega, da je ministrstvo, v zvezi s katerim že več let opozarjamo na nesprejemljive zaostanke pri odločanju o pravnih sredstvih, ki lahko traja tudi več let, o pritožbi odločilo v zakonskem dvomesečnem roku, kar je izjemno in s čimer so bile pravice v postopku kljub vsemu ustrezno zavarovane. **3.5-55/2017**

CSD ne pozna vseh možnosti svojega informacijskega sistema

Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki ji je center za socialno delo zavrnil vlogo za dodelitev denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka, priznal pa pravico do plačila prispevka za obvezno zdravstveno zavarovanje za dva meseca. Pobudnica se je zoper odločbo pritožila in MDDSZ je po enem letu od vložene pritožbe odločbo odpravilo in zadevo vrnilo centru za socialno delo v ponovni postopek.

V ponovnem postopku je center za socialno delo izdal novo odločbo, s katero je pobudnici dodelil vse tri pravice, vendar le za isto dvomesečno obdobje. Medtem ko je pobudnica čakala na odločitev ministrstva, novih vlog ni vlagala. Prepričana je bila, da ji bodo, če bo s pritožbo uspela, pravice priznane za celotno obdobje, saj je imela pred sporno odločbo pravice priznane za čas enega leta, njen socialni položaj pa je bil nespremenjen (tako kot pozneje, ko so ji bile pravice znova priznane za eno leto).

Varuh je za pojasnila zaprosil center za socialno delo, ki je pojasnil, da v ponovnem postopku ni mogel izdati odločbe, ki bi bila veljavna za drugačno obdobje kot odpravljena odločba, saj to onemogoča informacijski sistem. Poudaril je tudi, da bi lahko pobudnica kadarkoli vložila novo vlogo. To drži, vendar je bilo po Varuhovem mnenju v tem primeru ravnanje pobudnice zaradi navedenih okoliščin pričakovano. Poleg tega, ker je bila prvotna odločba odpravljena, bi lahko bile v ponovnem postopku pravice dodeljene tudi za drugačno (daljše) obdobje. Kot nam je pojasnilo ministrstvo, to omogoča tudi informacijski sistem, ki je prednastavljen tako, da se v ponovnem postopku odloča za enako obdobje, kot je bilo odločeno v prvem postopku, saj je v veliki večini zadev tudi dejansko potrebno.

Center za socialno delo očitno ni bil seznanjen s tehničnimi možnostmi informacijskega sistema. Ker je pobudnica zamudila rok za pritožbo zoper odločbo, izdano v ponovnem postopku, je izgubila tudi možnost, da bi se napačna odločitev centra popravila. Pobudnici zato kljub utemeljenosti njene pobude nismo mogli pomagati, center za socialno delo pa smo opozorili na nepravilno delo. 9.5-35/2018

2.11.3 Socialne storitve

Centri za socialno delo nadzorujejo sami sebe

V okviru obravnavanja pobude s področja skrbništva je Varuh poslal MDDSZ svoje mnenje, da bi bilo ustrezneje, da bi skrbniška poročila, ki jih pripravi center za socialno delo, obravnavalo MDDSZ (oziroma da bi bil nadzor nad delom skrbnika kako drugače ločen od izvajalca skrbništva), čeprav tega trenutno ne določa noben predpis.

V konkretni zadevi nam je namreč center za socialno delo, ki je opravljal naloge skrbnika, pojasnil, da skrbniška poročila, ki jih pripravi sam, obravnava po istem postopku kot tista, ki jih pripravijo drugi skrbniki, in da je razlika le v tem, da se pri obravnavi skrbniškega poročila centra za socialno delo izloči strokovnega delavca, ki je poročilo pripravil. Po Varuhovem mnenju v takšnem postopku center nadzira samega sebe, ne glede na to, da se tistega, ki je poročilo pripravljal, izloči iz njegove obravnave.

MDDSZ se z Varuhovim mnenjem ni strinjalo. Menilo je, da je najprimerneje, da skrbniška poročila, tudi v zadevah, v katerih je skrbnik center za socialno delo, obravnava center, ki obravnava zadevo, ker pozna varovanca in je seznanjen z njegovo problematiko, saj ga morebiti obravnava tudi v drugih postopkih.

Pojasnila MDDSZ nas niso prepričala. Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih v 200. členu določa, da ugovore zoper delo skrbnika rešuje pristojni center za socialno delo, ugovore zoper delo centra pa ministrstvo, pristojno za družino. Tudi zaradi navedenega bi bilo (po analogiji) smiselno in ustrezneje, da skrbniška poročila, ki jih pripravi center, obravnava MDDSZ. S tem bi bil ustvarjen tudi videz večje objektivnosti nadzora, ki je pomemben predvsem pri ustvarjanju zaupanja v veljavno ureditev.

Pravica do pritožbe zoper odločbo o imenovanju skrbnika

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki mu je bila delno odvzeta poslovna sposobnost, in sicer za vse aktivnosti, povezane s sodnimi, upravnimi in drugimi uradnimi postopki. Pobudnik se je pritožil zoper odločbo, s katero mu je bil imenovan nov stalni skrbnik. Na Varuha se je obrnil, ker center za socialno delo njegove pritožbe ni poslal v reševanje drugostopenjskemu organu, temveč je za obravnavo pritožbe imenoval kolizijskega skrbnika.

Varuh je menil, da je center za socialno delo ravnal napačno in v nasprotju s stališčem, ki ga je predhodno že zavzelo MDDSZ, da se ne glede na delni ali popolni odvzem poslovne sposobnosti posameznemu varovancu (če je sposoben izraziti svojo voljo) omogoči samostojno sodelovanje v postopku postavitve pod skrbništvo, pri čemer ni potrebna odobritev ali soglasje varovančevega skrbnika.

O primeru smo zato obvestili MDSSZ, ki je center za socialno delo pozvalo, naj mu v obravnavo posreduje pobudnikovo pritožbo, o kateri je nato tudi odločilo.

Seznanitev varovanca s skrbnikovimi poročili

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je bil zaradi delno odvzete poslovne sposobnosti pod skrbništvom centra za socialno delo. Ker s skrbnikovim delom ni bil zadovoljen, je zahteval seznanitev s skrbniškimi poročili, vendar brezuspešno.

Ko smo center za socialno delo povprašali o razlogih za zavrnitev, je ta pojasnil, da meni, da bi bil vpogled v skrbniško poročilo ob upoštevanju razlogov za delni odvzem poslovne sposobnosti in obseg odvzema v nasprotju z interesom zaščite varovančeve koristi. Varovanec namreč ne zmore presoditi, kaj je njemu v korist in

kaj ne, poleg tega bi ga vsebina skrbniškega poročila vznemirila, kar ni v skladu z 218. členom Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR).

Varuh s prejetimi pojasnili ni mogel soglašati. Menili smo, da v 218. členu ZZDDR ni podlage za zavrnitev pravice do seznanitve z vsebino skrbniških poročil in da le to, da varovanec ne more presoditi, kaj mu je v korist in kaj ne, ne more biti merilo, po katerem se odloča o tej pravici. Ne glede na to bi bilo treba v primeru omejitve pravice konkretizirati in utemeljiti, kateri podatki iz skrbniškega poročila, s katerimi bi se varovanec seznanil, bi mu bili v škodo in zakaj. Varuh je v komunikaciji s pobudnikom (varovancem) zaznaval še, da je ta že močno vznemirjen zaradi skrbništva in načina njegovega izvajanja, saj z mnogimi preteklimi skrbnikovimi odločitvami ni bil zadovoljen, z njegovimi novejšimi aktivnostmi (tako je vsaj trdil pobudnik) pa sploh ni bil seznanjen.

Z mnenjem smo seznanili center za socialno delo, ki se je za stališče, ali gre pri vpogledu v skrbniško poročilo za neodtujljivo pravico varovanca, obrnil tudi na MDDSZ. Pozneje smo izvedeli, da je MDDSZ pritrdilo Varuhovemu stališču in je center za socialno delo varovanca seznanil s skrbniškimi poročili.

2.11.4 Institucionalno varstvo

Nameščanje starejših v domove v tujini

Pomanjkanje zmogljivosti domov za starejše je pravzaprav že kronično in sorodniki starejših, ki ne morejo skrbeti za svoje bližnje, so jih začeli nameščati v tako imenovane obiteljske kuće na Hrvaškem.

Leta 2018 smo zaznali novo odprto vprašanje pri zagotavljanju skrbi za prebivalce, ki ne zmorejo več samostojnega življenja. Pomanjkanje zmogljivosti domov za starejše je pravzaprav že kronično in sorodniki starejših, ki ne morejo skrbeti za svoje bližnje, so jih začeli nameščati v tako imenovane obiteljske kuće na Hrvaškem. Poudariti je treba, da to niso domovi za starejše, temveč prostori, ki jih posamezniki nudijo starejšim, vendar brez zdravstvene nege. Vse zdravstvene storitve morajo stanovalci takšnih domov koristiti v Sloveniji.

Sorodnikom starejših, ki potrebujejo posebno skrb in nego, seveda ne moremo očitati namestitve v praviloma cenejše domove v tujini, skrbi pa nas nadzor nad izvajanjem takšne dejavnosti, saj naši državni organi v tujini nimajo nikakršnih pristojnosti.

Seznanjeni smo bili s primerom, da je lastnik takšnega doma stanovalcu fizično preprečil, da bi ga zapustil, in je zadržal njegove osebne dokumente. Policija, ki je bila o tem obveščena, naj bi se izrekla za nepristojno v zadevi, češ da gre za civilnopravno razmerje, v katero ne sme posegati. Ker tudi naši organi, tako centri za socialno delo kot policija, nimajo pristojnosti za ukrepanje na ozemlju druge države, smo poskušali informacije o omenjeni dejavnosti in njenih izvajalcih pridobiti od hrvaškega ombudsmana. Zanimalo nas je, ali takšni domovi spadajo v njihovo pristojnost kot varuha človekovih pravic ali morda državnega preventivnega mehanizma ter katere so morebitne ugotovitve v zvezi z njimi. Želeli smo tudi informacije o njihovem pravnem statusu in kateri državni organ je pristojen za nadzor njihovega delovanja ter predvsem kakovosti nastanitve in storitev oskrbe. Te informacije smo želeli predvsem zato, da bi lahko svetovali pobudnikom, ki se s temi problemi obračajo na Varuha, pa jim zdaj lahko pojasnimo le, da nimamo niti pristojnosti za ukrepanje niti zanje koristnih informacij.

Odgovora hrvaške ombudsmanke še nimamo, načrtujemo pa v začetku leta 2019 obisk njihove institucije in objavo pridobljenih informacij na spletišču.

Zadrege, s katerimi se ob opisanih razmerah srečujejo centri za socialno delo (CSD), dobro ponazarja tudi primer, v katerem je CSD postavil starejši osebi skrbnika, ta pa je poskrbel za namestitev svojega varovanca v dom na Hrvaškem. Ko smo obravnavali pritožbo sorodnikov nad skrbnikovim delom, nam je CSD pojasnil, da je skrbnika opomnil, da se mora o vseh pomembnejših odločitvah v zvezi z varovancem (kar

premestitev v dom na Hrvaško vsekakor je), najprej posvetovati tudi s CSD. Opozorili so ga tudi, da ga v nasprotnem primeru lahko razrešijo.

Varuh meni, da CSD nimajo zakonske podlage za tovrstno opozorilo v delu, ki se nanaša na obveznost posvetovanja s CSD. Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih namreč pod nekaterimi pogoji določa obveznost posvetovanja skrbnika z varovancem, ne pa tudi dolžnosti posvetovanja s CSD. Menimo, da lahko skrbniki tovrstna opozorila upravičeno razumejo kot grožnjo, kar lahko vodi v poslabšanje odnosov med vsemi deležniki in prizadene varovanca. Pomoč, ki jo CSD v okviru svojih nalog lahko nudi skrbniku, ne sme pomeniti njegove obveznosti v smislu pridobivanja soglasja k posameznim skrbniškim nalogam. Vsekakor pa ima CSD pravico in dolžnost v skladu z zakonom razrešiti skrbnika, ki svojih nalog ne opravlja.

Prehrana v domovih za starejše

V javnosti se občasno pojavijo očitki, da je prehrana v domovih za starejše slaba, enolična in sledi le zahtevi po čim manjših stroških. Zato smo se odločili vprašanje prehrane v institucionalnem varstvu obravnavati kot širše vprašanje uresničevanja pravic posebej ranljive skupine.

Februarja 2018 smo vsem domovom poslali vprašalnike, da bi ugotovili strukturo njihovih stanovalcev ter kakšno oskrbo in kako zahtevno zdravstveno nego potrebujejo, koliko jih potrebuje delno ali popolno pomoč pri hranjenju in kdo jim to pomoč nudi ter ali imajo zaposleni zanjo dovolj časa.

Glede na informacije o podhranjenosti stanovalcev smo domove vprašali, ali ugotavljajo prehransko ogroženost in kako, koliko imajo prehransko ogroženih in koliko podhranjenih stanovalcev, kateri so razlogi za njihovo ogroženost ali podhranjenost in kako ukrepajo v takih primerih.

Prejeti odgovori so zajeli podatke za nekaj več kot 14.000 stanovalcev. **Od marca do julija 2018 smo obiskali 10 domov za starejše ter se pogovorili z naključnimi stanovalci in tistimi, ki so to izrecno želeli. Tri obiske smo opravili napovedano, preostale nenapovedano.** Pogovorili smo se z več deset stanovalci in nekaj svojci, ob vsakem obisku smo govorili še z vodstvom doma in zaposlenimi. Obiske smo opravljali v dopoldanskih in popoldanskih urah, enega med vikendom. Ugotovitve naših obiskov in iz vprašalnikov so bile pojasnjene na posvetu Starejši kot sedanjost in prihodnost družbe septembra 2018 v Državnem svetu RS.

Povzemamo glavne ugotovitve:
- za načrtovanje in organiziranje domske oskrbe najpogosteje skrbi vodja prehrane ali vodja kuhinje, v sodelovanju s službo zdravstvene nege in oskrbe, v približno četrtini domov je vključen tudi dietetik ali nutricionist. Da je njegova vloga pomembna, prepoznavajo tudi nekateri domovi, ki ga nimajo, bi si pa želeli, da bi se to delovno mesto sistemiziralo,
- v vseh domovih imajo stanovalci možnost sodelovati pri pripravi jedilnikov,
- večina stanovalcev meni, da je hrana na splošno dobra in je je dovolj, včasih celo preveč.
- manj kot tretjina domov meni, da ima osebje dovolj časa za nudenje potrebne pomoči pri hranjenju. Tisti, ki menijo, da je časa dovolj, so največkrat poudarili učinkovito organizacijo dela. Drugi menijo, da časa ni dovolj ali da bi potrebovali več osebja, da bi stanovalcu posvetili več časa, ki ga potrebuje, da bi ga dostojno nahranili.
- večina domov (tri četrtine) ocenjuje prehransko ogroženost, mnogi od teh prvič že ob sprejemu stanovalca, nato pa med zdravstveno nego. V nekaterih domovih ni evidentiranih takih stanovalcev, drugi pa poročajo o velikem deležu prehransko ogroženih (npr. tudi do 50 %). V primeru ugotovljene prehranske ogroženosti izdelajo prehranski načrt in oblikujejo posebne jedilnike, ponudijo hrano po želji, dodajo gostilo za tekočino, uvedejo prilagojeno konsistenco hrane in prehranske dodatke.

44.
Ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, naj v sodelovanju s Socialno zbornico Slovenije in Skupnostjo socialnih zavodov Slovenije prouči ustreznost kadrovskih normativov v domovih za starejše in jih bolj prilagodi potrebam stanovalcev.

Na podlagi navedenega Varuh ne more potrditi očitkov o slabi prehrani v domovih za starejše. Pri stanovalcih, ki so še samostojni pri hranjenju in lahko izrazijo svoje potrebe in želje, ni razlogov za skrb. Večjo pozornost terja prehranjevanje stanovalcev, ki potrebujejo delno ali popolno pomoč pri hranjenju, še posebej tistih, ki ne zmorejo več povedati, ali so žejni ali lačni, ali je hrana prevroča ali mrzla, ali jim drugače ne ustreza.

Ugotavljamo pa, da kadrovski normativi niso ustrezni, saj niso prilagojeni čedalje večjemu številu stanovalcev, ki potrebujejo večji obseg neposredne pomoči in zahtevnejšo zdravstveno nego. **Zagotoviti je treba dovolj zaposlenih, da bo vsak stanovalec dobil toliko pomoči pri hranjenju, kot jo potrebuje, da bo zaužil toliko, kot zmore ali želi, in da ne bo ostajal lačen.** Hranjenje ne sme potekati v naglici, temveč z občutkom za stanovalca, s spoštovanjem njegove osebne integritete in dostojanstva.

Ugotavljamo pa, da kadrovski normativi niso ustrezni, saj niso prilagojeni čedalje večjemu številu stanovalcev, ki potrebujejo večji obseg neposredne pomoči in zahtevnejšo zdravstveno nego.

Preprečevanje in obvladovanje bolnišničnih okužb v domovih za starejše

Na posvetu septembra 2018 smo se podrobneje posvetili tudi problematiki preprečevanja in obvladovanja bolnišničnih okužb v domovih za starejše. Varuh je namreč glede na v pobudah izpostavljeno problematiko in dejstvo, da so tovrstne okužbe eden večjih javnozdravstvenih problemov pri nas, področje obravnave in preprečevanja bolnišničnih okužb podrobneje proučil. Za ponazoritev naj omenimo le en primer, ki smo ga obravnavali: pobudnik je zaradi kolonizacije z večkratno odporno bakterijo že več kot leto in pol po končanem zdravljenju še vedno v bolnišnici, saj zanj ni mesta v nobenem od domov za starejše.

Ker je ob tej priložnosti izšel zbornik vseh na posvetu predstavljenih referatov in razprav, na tem mestu ne povzemamo vseh aktivnosti in ugotovitev Varuha v zvezi z navedeno problematiko. Več o tem si je mogoče prebrati na spletnem naslovu: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/DOGODKI_-_razni/2018_-_Starejsi/STAREJSI_kot_sedanjost_in_prihodnost_druzbe.pdf v prispevku Preprečevanje in obvladovanje bolnišničnih okužb v domovih za starejše, stran 87. Naše izsledke so dopolnila mnenja strokovnjakov z omenjenega področja z nekaterimi konkretnimi predlogi za uspešno preprečevanje okužb v domovih.

Na podlagi opravljene raziskave v domovih za starejše, obiskov domov in pogovorov, ki smo jih ob obiskih domov opravili s stanovalci, svojci in zaposlenimi, Varuh meni, da je treba preprečevanju in obvladovanju bolnišničnih okužb nameniti več pozornosti, tako v domih kot na sistemski ravni.

Pristojna ministrstva in zavodi morajo sprejeti sistemske ukrepe za opravljanje spremljanja in nadzora nad programi preprečevanja in obvladovanja bolnišničnih okužb. Če zdajšnje smernice ne zadostujejo potrebam na terenu in ne prispevajo k poenotenju praks med domovi za starejše, je treba smernice znova proučiti in jih dopolniti ali pripraviti nove. Potreben je tudi učinkovit nadzor nad izvajanjem sprejetih programov. Tako smernice kot nadzorni mehanizmi morajo ustrezno rešiti problematiko izolacije koloniziranih stanovalcev, ki je lahko dolgotrajna in pomembno vpliva na kakovost življenja stanovalcev v domovih.

Menimo, da je treba predvsem poskrbeti, da bo vsak kolonizirani stanovalec v domovih dobil pomoč, oskrbo in nego, ki jo potrebuje, tudi z večjim številom specializiranega zdravstvenega osebja in zagotovitvijo višjih namenskih finančnih sredstev. **Posebno pozornost je treba nameniti posebej ranljivim skupinam stanovalcev, predvsem stanovalcem z demenco, in jim omogočiti aktivno vključevanje v življenje v domu, ne da bi pri tem ogrozili zdravje drugih stanovalcev in zaposlenih.** V zvezi s tem je treba v domovih organizirati in izvajati ustrezna izobraževanja, ki bodo obravnavala tako vidik zdravstvene nege in oskrbe stanovalcev kot komunikacijo z njimi in njihovimi svojci.

Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) ter Ministrstvu za zdravje (MZ) smo predlagali, da proučita navedena mnenja in predloge ter poskrbita za čimprejšnje sprejetje rešitev za boljše preprečevanje in obvladovanje bolnišničnih okužb v domovih za starejše. Obe ministrstvi sta nam sporočili, da se zavedajo, da gre za pomembno javnozdravstveno tematiko, v zvezi s katero je treba preseči parcialno reševanje posameznih primerov in vprašanj. Aktivnosti za rešitev te problematike že potekajo. Čakamo na izsledke operativnega delovnega sestanka MDDSZ in MZ, ki je predviden za začetek leta 2019.

45.
Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) ter Ministrstvu za zdravje (MZ), da sprejmeta ustrezne rešitve za boljše preprečevanje in obvladovanje bolnišničnih okužb v domovih za starejše.

Družinski pomočnik za pomoč dementnim

Institut družinskega pomočnika kljub dobrim namenom predlagateljev in zakonodajalca ni celovito urejen in v praksi povzroča precej težav. V letnem poročilu za leto 2017 smo izpostavili odprto vprašanje neenakega položaja družinskih pomočnikov, saj imajo tisti, ki opravljajo dejavnost po pogodbi o zaposlitvi, drugačen položaj od samostojnih podjetnikov (več o tem v navedenem letnem poročilu, stran 367). Tokrat opozarjamo na dodaten problem, da družinski pomočniki ne morejo pomagati dementnim, saj jih veljavna ureditev ne šteje za potrebne tovrstne pomoči.

Pisala nam je pobudnica, ki ima moža z demenco in je invalid I. kategorije. Potrebuje pomoč pri opravljanju večine osnovnih življenjskih potreb in stalen nadzor. Pobudnica bi želela zanj skrbeti kot družinska pomočnica, a je bila njena vloga zavrnjena zaradi neizpolnjevanja zakonskih pogojev. Njen mož namreč ni invalidna oseba v smislu 18.a člena Zakona o socialnem varstvu, ki določa, da ima pravico do izbire družinskega pomočnika polnoletna oseba s težko motnjo v duševnem razvoju ali polnoletna težko gibalno ovirana oseba, ki potrebuje pomoč pri opravljanju vseh osnovnih življenjskih potreb. Določeno je tudi, da se šteje, da gre za tako osebo, če:
- je zanjo pred uveljavljanjem pravice do izbire družinskega pomočnika skrbel eden od staršev, ki je po predpisih o starševskem varstvu prejemal delno plačilo za izgubljeni dohodek,
- je oseba invalid po zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb, ki potrebuje pomoč za opravljanje vseh osnovnih življenjskih potreb,
- v skladu s tem zakonom pristojna komisija ugotovi, da gre za osebo s težko motnjo v duševnem razvoju ali težko gibalno ovirano osebo, ki potrebuje pomoč pri opravljanju vseh osnovnih življenjskih potreb, ki jo lahko nudi družinski pomočnik.

Center za socialno delo se je v svoji zavrnilni odločbi skliceval na mnenje invalidske komisije I. stopnje, da pobudničin mož ne izpolnjuje zakonskih pogojev, čeprav zaradi neopredeljene demence potrebuje stalen nadzor. Zoper odločbo centra za socialno delo se je pritožila, vendar neuspešno.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) je pobudnici pojasnilo, da se v dosedanji praksi invalidskih komisij **osebe, ki imajo demenco, ne štejejo za invalidne osebe, ki so težko gibalno ovirane**.

MDDSZ smo ob upoštevanju namena instituta družinskega pomočnika izrazili mnenje, da bi veljalo razmisliti o širitvi kroga upravičencev do te pravice na skupino oseb z demenco, ki potrebujejo pomoč pri opravljanju vseh osnovnih življenjskih potreb ali ki zaradi svoje varnosti pri opravljanju teh opravil potrebujejo stalen nadzor druge osebe.

MDDSZ je odgovorilo, da bi širitev kroga upravičencev zahtevala spremembo Zakona o socialnem varstvu. Menilo je, da bi v tem primeru nesorazmerno naraslo število družinskih pomočnikov ter hkrati finančne posledice za proračun MDDSZ in proračune občin. Sporočilo je, da Varuhovega predloga ne bo proučilo niti uresničilo tudi zato, ker je leta 2017 pristojnost za zakon o dolgotrajni oskrbi prevzelo MZ. V okviru Zakona o dolgotrajni oskrbi pa bi se morala po mnenju MDDSZ obravnavati tudi problematika oseb z demenco in zagotavljanje njihove oskrbe.

Varuh se je strinjal z MDDSZ, da **bi se lahko problematika oseb z demenco in zagotavljanje oskrbe za te osebe uredila v zakonu o dolgotrajni oskrbi**. Ne moremo pa prezreti, da je institut družinskega pomočnika urejen v Zakonu o socialnem varstvu, zato je MDDSZ še vedno pristojno za ureditev te problematike. Ocena MDDSZ, za koliko bi naraslo število družinskih pomočnikov, po našem mnenju kaže, da je MDDSZ s stanjem na terenu seznanjeno in da se zaveda njegove resnosti, zato **smo MDDSZ še enkrat predlagali aktivnosti za začasne rešitve do uveljavitve zakona o dolgotrajni oskrbi.** Te rešitve bi morale po Varuhovem mnenju osebam z demenco, ki živijo doma in potrebujejo pomoč pri opravljanju vseh osnovnih življenjskih potreb, kot posebno ranljivi skupini zagotavljati dostojno življenje, varnost in pomoč, ki jo nujno potrebujejo.

Večjo aktivnost MDDSZ bi pričakovali še toliko bolj, ker zaradi dolgih čakalnih vrst za sprejem v institucionalno varstvo ni mogoče pričakovati, da bodo vse te osebe v doglednem času lahko sprejete v domove za starejše, to pa ne bi bilo skladno niti s procesom deinstitucionalizacije. Glede dodatnih stroškov, ki bi jih imeli ministrstvo in občine, pa poudarjamo, da bi imele občine strošek tudi v primeru sprejema teh oseb v institucionalno varstvo. **Finančne posledice, ki bi jih imelo ministrstvo, po Varuhovem mnenju ne morejo upravičevati odločitve, da se ne pristopi k vzpostavitvi ustrezne zakonske podlage** v Zakonu o socialnem varstvu, na podlagi katere bodo osebe z demenco, ki potrebujejo pomoč pri vseh osnovnih dnevnih aktivnostih, upravičene do izbire družinskega pomočnika.

MDDSZ Varuhovega predloga ni sprejelo. Odgovorilo je, da trenutno ne predvideva zakonodajnega postopka za spremembo Zakona o socialnem varstvu in razširitev pravice do družinskega pomočnika za osebe z demenco.

Na problematiko smo opozorili tudi na srečanju z ministrico za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti decembra 2018. Stališče MDDSZ je ostalo nespremenjeno, saj pričakujejo, da bo institut družinskega pomočnika celovito uredil Zakon o dolgotrajni oskrbi. **Varuh opozarja, da se ta zakon pripravlja že več kot desetletje, osebe z demenco, ki danes živijo v domačem okolju, pa rešitve potrebujejo hitro.**

2.11.5 Pregled aktivnosti

1.	**22. 1. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je v Domu ob Savinji Celje udeležil seje delovne skupine za demenco. Pregledali so ugotovitve Varuha in Socialne inšpekcije v zvezi z izvajanjem oskrbe oseb z demenco v domovih za starejše in najpogostejša vprašanja izvajalcev v zvezi z izvajanjem Usmeritev za delo z osebami z demenco in jih dopolnili.
2.	**30. 1. 2018**	Varuhinja, njena namestnika Tone Dolčič in Ivan Šelih ter številna ekipa sodelavcev so se v prostorih Varuha **srečali s civilno družbo, ki skrbi za uresničevanje pravic starejših.** Pogovoru so prisostvovali: Vida Bogataj (Zveza društev upokojencev Slovenije), Jože Elersič (Društvo upokojenih obrtnikov in malih podjetnikov Slovenije), Štefanija L. Zlobec in Maja Jurjevič (Spominčica – Alzheimer Slovenija), dr. Dušan Keber (Rdeči križ Slovenije) in Zorica Škorc (Zveza društev za socialno gerontologijo). Obravnavali so nujna vprašanja, povezana z ureditvijo dolgotrajne oskrbe, zdravstvene oskrbe, revščine med starostniki, dela starostnikov, ohranjanja njihove aktivnosti ter participacije nevladnih organizacij pri oblikovanju in sprejemanju sistemskih ukrepov, povezanih s položajem starostnikov.
3.	**31. 1. 2018**	Namestnik varuhinje Tone Dolčič je sodeloval na tematski konferenci o problematiki izvrševanja odločb o usmeritvi otrok s posebnimi potrebami, ki je potekala v prostorih II. osnovne šole Celje.
4.	**31. 1. 2018**	Varuhinja je kot ambasadorka lahkega branja v prostorih Slovenske knjige sodelovala na okrogli mizi na **Posvetu o lahkem branju**. Dogodek je bil posvečen začetku projekta Lahko je brati, namenjenega govorcem s posebnimi potrebami. V projektu bodo med drugim nastali program, kurikul temeljnega usposabljanja govorcev, ki imajo težave pri branju in razumevanju vsakdanjih besedil in informacij, in priročnik z orodji za pripravo lahkega branja v slovenskem jeziku.
5.	**1. 2. 2018**	Varuhinja se je z namestnikoma Ivanom Šelihom in Tonetom Dolčičem, direktorico strokovne službe Martino Ocepek in svetovalci Varuha dr. Ingrid Russi Zagožen, Lanom Vošnjakom in Liano Kalčina **srečala s predstavniki Skupnosti socialnih zavodov Slovenije (SSZS**). V delegaciji so bili Jaka Bizjak, sekretar SSZS, Denis Sahernik, strokovni sodelavec SSZS, Helena Primc Kalan, direktorica Doma starejših Logatec, Branko Gorečan, direktor Doma starejših občanov Ribnica, Rive d. o. o., in mag. Marjan Žula, direktor Doma starejših občanov Gornja Radgona d. o. o. Obravnavali so probleme, s katerimi se najpogosteje srečujejo v domovih za starejše v Sloveniji. Predstavniki SSZS so povedali, da sedanji sistem financiranja novogradenj, vzdrževanja in opravljanja temeljnih nalog domov ni več finančno vzdržen in je za uporabnike nepredvidljiv. V domovih v javni mreži zavodov, v zasebnih domovih za starejše s koncesijo in posebnih zavodih za varstvo odraslih s posebnimi potrebami pravzaprav ni prostih mest. Osnutek Strategije dolgožive družbe je bil pripravljen leta 2017, ne pa tudi sprejet. Dostopnost do te oblike socialnega varstva ni zagotovljena za vse prebivalce in načelo solidarnost izgublja primarno mesto. Posebej so opozorili, da ni mest za dementne in osebe z duševno motnjo pri njihovi neprostovoljni nastanitvi. Domovi dobivajo sodne odločbe o namestitvi v dom, vendar te osebe, ker nimajo dovolj zmogljivosti, namestijo v neprimerne prostore. Varuh je s posebnim poročilom opozoril na kršitve pravic osebam z duševno motnjo pri njihovi neprostovoljni nastanitvi. V domovih je premalo zaposlenih, ki bi lahko nudili kakovostno oskrbo, zato bo nujno treba preveriti sedanji Pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev. Sistemska ureditev dolgotrajne oskrbe postaja nujnost. V domovih se srečujejo s številnimi problemi, povezanimi z bolnišničnimi okužbami, delovanjem varovanih oddelkov, oblikami nasilja med oskrbovanci, nasilja oskrbovancev do negovalnega osebja in nasilja svojcev do oskrbovancev, njihovih sorodnikov.
6.	**6. 2. 2018**	Varuhinja se je udeležila delovnega posveta z vodstvom Nacionalnega foruma humanitarnih organizacij Slovenije (NFHOS), ki ga je gostil predsednik RS Borut Pahor. Udeleženci so govorili o delovanju in financiranju humanitarnih organizacij, problematiki brezdomstva in revščine, predvsem med najranljivejšimi skupinami v družbi, problematiki napredovanja v nevladnem sektorju in o predlogu zakona o nevladnih organizacijah.

7.	**12. 2. 2018**	Varuhinja, njena namestnika Tone Dolčič in Ivan Šelih, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalci Varuha so se v prostorih Varuha na delovnem sestanku pogovarjali **z mag. Darijo Kuzmanič Korva, sekretarko Skupnosti CSD Slovenije.** Obravnavali so prostorsko problematiko, kritične razmere za nekatere skupine ljudi, zlasti obolelih z demenco, duševne bolnike in osebe s posebnimi potrebami, vprašanja revščine, brezdomstva, kakovosti prehranjevanja starostnikov v domovih, bolnišnične okužbe in druga zdravstvena vprašanja ter uveljavljanje spremenjenega Zakona o socialnem varstvu, ki je vzpostavil nove organizacijske strukture centrov za socialno delo.
8.	**23. 2. 2018**	Varuhinja se je udeležila 30. nujne seje Komisije za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti, na kateri so razpravljali o socialni pravičnosti, socialni izključenosti in energetski revščini.
9.	**7. 3. 2018**	Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je udeležil seje Komisije Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, na kateri so obravnavali predlog sprememb Zakona o nalezljivih boleznih.
10.	**8. 3. 2018**	Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je udeležil sestanka na Ministrstvu za zunanje zadeve (MZZ), na katerem so obravnavali priprave na normativno delo v zvezi z varstvom pravic starejših v mednarodnih aktih.
11.	**19. 3. 2018**	Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je udeležila skupne seje Komisije za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti in Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide, na kateri so govorili o diskriminatornem položaju slovenskih brezdomcev. Seje so se poleg članov omenjenih delovnih teles udeležili še predstavniki MDSSZEM, Slovenske karitas in društva Brezdomni do ključa. Dr. Marzelova je še posebej poudarila, da bi država morala sprejeti strategijo obvladovanja brezdomnosti, v kateri bi celostno predvidela ukrepe in aktivnosti za reševanje položaja brezdomnih ter tudi za odpravo tega stanja v prihodnje. Nujen je sistemski pristop in vključitev različnih ministrstev in organov v reševanje problematike. Le humanitarna pomoč karitativnih organizacij ter posamični ukrepi države ne zadostujejo za odpravo kršitev, ki se dogajajo brezposelnim, ogroženi so namreč pravica do primernega stanovanja, zdravstvenega zavarovanja in socialnega varstva ter njihovo osebno dostojanstvo.
12.	**19. 3. 2018**	Varuhinja, njen namestnik Ivan Šelih, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalci Varuha so se v prostorih Varuha srečali s **predstavniki konzorcija Grozd majhnih domov**. Projekt so jim predstavili vodja projekta Seniorprojekt Franc Imperl, Jože Ramovš z Inštituta Antona Trstenjaka za gerontologijo in medgeneracijsko sožitje ter župani petih občin, Železniki, Pivka, Loška dolina, Komenda in Žiri, združenih v konzorcij. Varuh si bo prizadeval, da bo skrb za starejše v naši državi prioriteta vseh, ki so za to področje odgovorni, in se bo tudi v prihodnje sestajal z vsemi, ki zanje ponujajo dobre rešitve. S tem namenom je bilo v letu 2018 pri Varuhu izpeljanih že nekaj podobnih srečanj.
13.	**22. 3. 2018**	Namestnik varuhinje Tone Dolčič in svetovalka Varuha dr. Ingrid Russi Zagožen sta se srečala z Zvezo društev upokojencev Slovenije (ZDUS) na sedežu te. Govorili so o problematiki starejših, ki jo bo obravnavala posebna delovna skupina Združenih narodov, ki pripravlja strokovne podlage za konvencijo o pravicah starejših. Srečanja so se udeležili tudi predstavniki MDSSZEM, MZ, MZZ in Skupnosti socialnih zavodov Slovenije.
14.	**8. 5. 2018**	Namestnik varuhinje Tone Dolčič, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalci Varuha so se na Brdu pri Kranju udeležili **Prve konference o neformalni oskrbi v Sloveniji**, ki so jo organizirali MZ v sodelovanju z Inštitutom Antona Trstenjaka in evropskim združenjem Eurocarers.
15.	**15. 5. 2018**	Varuhinja je v Termah Dobrna pozdravila udeležence **posveta Iz prve roke**, ki ga je pripravil CUDV Dobrna (Center za usposabljanje, delo in varstvo), na katerem so govorili o deinstitucionalizaciji v slovenskem prostoru.
16.	**24. 5. 2018**	Varuhinja je imela uvodni nagovor na otvoritvi VII. mednarodnega kongresa na temo **Socialna prepoznavnost in odnos do oseb s posebnimi potrebami v dobi tehnologije**, ki jo je v Kopru organizirala Pedagoška fakulteta Univerze na Primorskem v sodelovanju z mednarodno organizacijo Mediterraneo senza handicap (Mediteran brez hendikepa).
17.	**7. 6. 2018**	Varuhinja je v Veliki dvorani Mestne občine Nova Gorica kot osrednja gostja **posveta o problematiki mobinga** predstavila oceno Varuha o ukrepih države za preprečevanje mobinga in ugotovitve v praksi.
18.	**4. 7. 2018**	Svetovalka Varuha Brigita Urh se je v prostorih informacijske točke 65+ udeležila otvoritve razstave izdelkov članov Združenja gluhoslepih Slovenije DLAN.

19.	**10. 7. 2018**	Namestnik Ivan Šelih se je v prostorih Varuha udeležil srečanja s predstavniki Validity, nevladne organizacije iz Budimpešte, in predstavniki PIC. Pogovor je potekal o nastanitvenih zmogljivostih v socialnovarstvenih zavodih in Varuhovem posebnem poročilu na to temo.
20.	**27. 9. 2018**	Varuh in Državni svet RS sta v dvorani Državnega sveta RS pripravila posvet **Starejši kot sedanjost in prihodnost družbe.** Na posvetu so svoja razmišljanja o vprašanjih, povezanih s starejšimi, predstavili predavatelji s področja socialne oskrbe, institucionalnega varstva, medicine in prava. Govorili so o ukrepih, projektih in dejavnostih, ki so namenjeni pomoči starejšim in izboljšanju kakovosti njihovega življenja. Predstavniki Varuha so predstavili izsledke raziskave na področju prehrane, bolnišničnih okužb in skrbništva, ki so jo po domovih za starejše opravljali leta 2018. Njihove izsledke so dopolnila mnenja strokovnjakov z omenjenih področij. Udeleženci posveta so se posvetili tudi problematiki nasilja nad starejšimi, demenci in skrbi za starejše invalide in druge ranljive skupine starejših. Ob tej priložnosti je izšel zbornik vseh na posvetu predstavljenih referatov in razprav.
21.	**1. 10. 2018**	Varuhinja se je kot častna gostja udeležila slovesnega odprtja **18. festivala za tretje življenjsko obdobje** in se je v preddverju Gallusove dvorane Cankarjevega doma v Ljubljani v družbi ministrice za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti mag. Ksenijo Klampfer srečala in pogovorila s predstavniki nevladnih organizacij, ki se ukvarjajo s starejšimi.
22.	**15. 10. 2018**	Varuhinja, njena namestnika Ivan Šelih in Tone Dolčič ter direktorica strokovne službe Martina Ocepek so se sestali s predstavniki nevladne organizacije **Amnesty International**. Govorili so o oskrbi starejših in prezasedenosti v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov.
23.	**17. 10. 2018**	Svetovalka Varuha dr. Ingrid Russi Zagožen se je v prostorih Zveze društev upokojencev Slovenije udeležila 10. zasedanja odprte delovne skupine Združenih narodov za staranje.
24.	**15. 11. 2018**	Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je udeležil seje Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide, na kateri so obravnavali zaostanke MDDSZEM pri reševanju pritožb na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev.
25.	**26. 11. 2018**	Varuhinja je v izobraževalnem centru Socialne zbornice Slovenije ob Mednarodnih dnevih boja proti nasilju nad ženskami sodelovala na novinarski konferenci Sekcije za varne hiše, materinske domove in sorodne organizacije v Sloveniji.
26.	**4. 12. 2018**	Varuhinja je v Večgeneracijskem centru Skupna točka v Ljubljani sodelovala na okrogli mizi **o težavah socialno ogroženih s pravnim sistemom.**
27.	**11. 12. 2018**	Varuhinja je s sodelavci na delovni obisk sprejela **ministrico za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti mag. Ksenijo Klampfer in njeno ekipo**. V pogovoru so pozornost namenili vprašanjem uresničevanja priporočil Državnega zbora RS iz letnega poročila Varuha za leto 2017 in starejšim neuresničenim priporočilom s področja dela ministrstva. Med njimi so priporočila, povezana z dolgotrajno brezposelnostjo, pogoji izgube pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanjem invalidov, ureditvijo starševskega dopusta za starše otrok s posebnimi potrebami in vrnitvijo vplačanih sredstev za dokup zavarovalne dobe, katerih namen so izjalovile zakonske spremembe. Kljub nekaterim dopolnitvam zakonodaje Varuh še vedno ni zadovoljen z zagotavljanjem preglednega, učinkovitega in hitrega sistema nadzora nad izplačevanjem plač. Neuresničena so tudi priporočila, ki jih je Državni zbor RS leta 2017 sprejel ob obravnavi Varuhovega Posebnega poročila o kršitvah človekovih pravic oseb z duševno motnjo pri njihovem neprostovoljnem nastanjevanju in obravnavi v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov. Govorili so tudi o razmerah v domovih za starostnike, ki ostajajo kritične, saj v njih pravzaprav ni več prostih postelj. Ponovno so obravnavali nedopustne zaostanke pri reševanju pritožb. Kritični so bili do problemov, povezanih z uveljavitvijo reorganizacije CSD, ki naj bi v skladu z reorganizacijo zaživeli 1. oktobra 2018, vendar odločitev, da se spremembe uveljavijo prav v času izjemno visokega števila zahtevkov za pomoči, dodatke, subvencije, štipendije in druge transferje, ni bila primerna. Pozornost so namenili tudi vprašanju pravice do stavke, ki je sicer določena v Ustavi RS, vprašanjem implementacije in promocije mednarodnih konvencij, zlasti Konvencije o invalidih, Konvencije o otrokovih pravicah, Konvencije o zaščiti otrok pred spolnim izkoriščanjem in spolno zlorabo (Lanzarotska konvencija), in nujnosti priprave nove resolucije o nacionalnem programu preprečevanja nasilja v družini.

2.12
DELOVNOPRAVNE ZADEVE

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
12. Delovnopravne zadeve	**191**	**161**	**84,3**	**147**	**24**	**16,3**
12.1 Delovno razmerje	95	72	75,8	69	9	13,0
12.2 Delavci v državnih organih	77	66	85,7	58	10	17,2
12.3 Ostalo	19	23	121,1	20	5	25,0

2.12.1 Splošne ugotovitve

V tem poglavju obravnavamo le pobude, ki so ozko povezane z vprašanji delovnih razmerij nasploh in ločeno s problematiko delovnih razmerij v državnih organih oziroma širše v javnem sektorju. Leta 2018 smo na navedenem področju obravnavali manj pobud kot leta 2017, predvsem zaradi spremenjenega načina evidentiranja. V preteklih letih smo namreč v sklopu delovnopravnih zadev obravnavali tudi zadeve s področja štipendij. Primerjava vsebinskih pobud s področja delovnopravnih zadev pa izkazuje v letu 2018 manj obravnavanih pobud kot leta 2017, vendar gre za nizko indeksno spremembo in za številko, ki zato ne terja posebne obrazložitve. Pri tem ni zanemarljivo, da mnogo vprašanj rešimo zlasti ob zunanjem poslovanju Varuha človekovih pravic RS (Varuh), v neposrednih pogovorih s pobudniki, ko jim svetujemo, kam se lahko obrnejo po pomoč ter katere poti so jim na voljo za odpravo zatrjevanih kršitev in nepravilnosti.

Leta 2018 smo na svojo pobudo obravnavali pet sistemskih kršitev.

Temeljne vsebine, na katere smo se leta 2018 usmerili na podlagi prejetih pobud, obvestil in informacij pobudnikov ter lastnih opažanj, so bile prikrita delovna razmerja, delo nadzornih mehanizmov, neplačevanje plač in prispevkov, nasilje na delovnem mestu, delovni čas in plačilo za nadurno delo, delovni pogoji, delavci invalidi in druge. Na področju delavcev v državnih organih že več let poudarjamo predvsem sistemske kršitve pravic zaposlenim v slovenskem zaporskem sistemu in v Slovenski vojski (SV), vračilo preveč izplačanih plač in prisilno upokojevanje javnih uslužbencev. V sklopu delovnopravnih zadev smo ugotovili predvsem kršitve pravice do pravnega varstva, pravice do socialnega varstva, pravice do dostojanstva, načela pravičnosti in dobrega upravljanja.

Sodelovanje s pristojnimi organi je bilo solidno, večinoma je potekalo pisno. S ključnimi akterji, Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), Inšpektoratom RS za delo (IRSD) in s Finančno upravo RS, smo se namreč na sedežu Varuha srečali konec leta 2017, z aktualno ministrico za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti mag. Ksenijo Klampfer in njeno ekipo pa konec leta 2018.

Varuh je prejel **več pobud nezadovoljnih inženirjev gradbene stroke, tj. odgovornih vodij del in nadzornikov zaradi spremenjene ureditve reguliranih poklicev oziroma nazivov,** uvedene z Zakonom o arhitekturni in inženirski dejavnosti (ZAID) in Gradbenim zakonom, ki sta se začela uporabljati 1. 6. 2018. Nove zakonske rešitve naj bi se po navedbah zakonodajalca prilagodile evropskim in zagotovile boljšo kakovost izvajanja inženirskih storitev, pobudniki pa so odpravo posebnega statusa pooblaščenega inženirja po Zakonu o graditvi objektov (ZGO-1) in uvedbo novega reguliranega poklica pooblaščeni inženir po ZAID zaradi spremembe zahtevanih pogojev za pridobitev (oziroma ohranitev) navedenega naziva občutili kot poseg v njihove ustavne pravice. Varuh se za posredovanje v tej zvezi ni odločil, je pa pobudnike napotil, da morebitno neskladnost z Ustavo RS uveljavljajo v postopkih s pravnimi sredstvi, ki so jim na voljo.

46.
Vlada RS naj zagotovi, da bodo postopki pri vseh nadzornih institucijah potekali v razumnih rokih. Predlagamo primerno kadrovsko okrepitev IRSD, kjer je to mogoče, tudi s prerazporeditvami.

Z drugimi pristojnimi organi smo razpravljali o odprtih vprašanjih in ovirah ter nujno potrebnih rešitvah na srečanjih pri Varuhu, na sedežih posameznih organov ter na raznih dogodkih, kar je razvidno iz pregleda aktivnosti na koncu tega poglavja.

Sprejeta zakonodaja

Pozitivno ocenjujemo spremembo Zakona o javnem naročanju (ZJN-3A), ki je začela veljati 1. novembra 2018 in ki bo varovala zaposlene pred kršitvami delovne in socialne zakonodaje s strani izvajalca ali podizvajalca javnega naročila ter naročniku v primerih omenjenih kršitev omogočala razveljavitev pogodbe o javnem naročanju. Izražamo tudi naklonjenost sprejetju novele Zakona o minimalni plači, saj se bo tako 1. januarja 2019 neto minimalna plača zvišala s 638 evrov na 667 evrov.

47.
Vlada RS naj spremlja in izvaja ukrepe, ki bodo zagotovili pregleden, učinkovit in hiter sistem nadzora nad izplačevanjem plač, tako neto zneskov kot vseh odtegljajev, povezanih s plačami.

2.12.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil

V priporočilu št. 52 (2017) smo ponovili predlog, naj Vlada RS zagotovi, da bodo postopki pri nadzornih institucijah potekali v razumnih rokih in da kadrovsko okrepi IRSD, tudi s prerazporeditvami. Na navedeno se je Vlada RS odzvala tako, da je v kadrovskem načrtu zagotovila pet dodatnih zaposlitev na IRSD, kar izhaja iz Odzivnega poročila Vlade RS na Letno poročilo Varuha za leto 2017. Navedeno je absolutno premalo za število gospodarskih subjektov in vodi k neustreznemu izvajanju inšpekcijskih postopkov ter h kršitvam človekovih pravic. Priporočilo zato v celoti ponavljamo.

48.
Varuh znova priporoča spremembo Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, da bo invalidu pripadal denarni prejemek v sorazmernem deležu glede na število opravljenih ur, torej tudi, če je opravljenih ur več ali manj kot 100. Poleg tega naj se omenjenim osebam, ki se v okviru zaposlitvene rehabilitacije usposabljajo na delovnem mestu oziroma v izbranem poklicu, povrnejo stroški za malico.

Priporočilo št. 53 (2017) se je nanašalo na nujno potrebno sprejetje izjem od omejitve največjega možnega števila dni letnega dopusta za starše otrok s posebnimi potrebami, kar Varuh terja že od leta 2013. Omejitve zaradi pozitivne gospodarske rasti so od 1. januarja 2018 prenehale veljati, zato je priporočilo uresničeno, kot je Ministrstvo za javno upravo zapisalo v Odzivnem poročilu Vlade RS za leto 2017 na strani 49.

Priporočilo št. 54 (2017) je bilo povezano z izplačili plač in vseh prispevkov za socialno varnost. Varuh izraža naklonjenost spremembam Zakona o inšpekciji dela (ZID-1A) in Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2E), da se sprejme ureditev, ki bi bila za zaposlene najugodnejša in najpreprostejša. Ker stanje na omenjenem področju še ni zadovoljivo, Varuh priporočilo ponavlja.

Priporočilo št. 55 (2017) je ostalo neuresničeno z napovedjo, da bo upoštevano pri pripravi Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov. Priporočilo ponavljamo.

2.12.3 Kadrovski primanjkljaj Inšpektorata RS za delo

Varuh je v letu 2018 z zaskrbljenostjo spremljal poročanje medijev o odločitvi Vlade RS, da načrtuje le pet novih zaposlitev inšpektorjev na IRSD. Tovrstna politika zaposlovanja je v nasprotju s pozivom Odbora Državnega zbora RS za delo, družino, socialne zadeve in invalide, ki je Vladi RS predlagal, naj v kadrovskem načrtu do konca leta 2018 omogoči zaposlitev **vsaj 20 novih inšpektorjev** za nadzor delovnih razmerij in naj za to zagotovi ustrezna proračunska sredstva.

Varuh meni, da je nekaj manj kot 80 inšpektorjev absolutno premalo za vas področja, ki so v pristojnosti IRSD, in za približno 200.000 poslovnih subjektov, ki zaposlujejo več kot 800.000 ljudi. Ker je inšpektorjev premalo, se ne morejo učinkovito odzivati na prejete prijave, niti ukrepati na podlagi lastnih opažanj in zaznav. Kršitve se tako ne odpravljajo, vprašljiva pa je tudi preventivna funkcija inšpekcijskih postopkov. Zdajšnje število zaposlenih na IRSD neposredno vpliva na zmanjševanje spoštovanja človekovih pravic na področju zaposlitve in dela.

Varuh je zato v sporočilu za javnost opozoril, da mora država skladno s četrto točko **člena A Evropske socialne listine vzdrževati sistem inšpekcije dela, ki ustreza razmeram v državi. Slovenijo zavezujeta tudi Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 81 o inšpekciji dela v industriji in trgovini in Konvencija Mednarodne organizacije dela št. 129 o inšpekciji dela v kmetijstvu.** Oba navedena mednarodnopravna instrumenta enako kot Evropska socialna listina od držav podpisnic zahtevata vzdrževanje sistema inšpekcije dela tudi z zadostnim številom inšpektorjev. Skladno temu mora število inšpektorjev med drugim ustrezati pomembnosti zadolžitev inšpektorjev ter številu delodajalcev in zaposlenih.

Ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti mag. Ksenija Klampfer je na sestanku na sedežu Varuha 11. 12. 2018 zagotovila, da bodo na IRSD dodatno zaposlili 10 inšpektorjev, k učinkovitosti dela pa naj bi prispevala tudi optimizacija dela inšpekcije.

Varuh je na podlagi pobude, ki nam jo je v zvezi s problematiko nezadostnega zaposlovanja poslala tudi sindikalna skupina IRSD, naslovil poizvedbo na Vlado RS. Iz njenega odgovora je razvidno, da je Vlada RS MDDSZ odobrila devet dodatnih kvot, razdelitev teh pa je stvar predstojnika ministrstva, je poudarila Vlada RS in dodala, da se zaveda pomena ustreznega delovanja inšpektoratov na vseh področjih, zato je ob sprejetju Skupnega kadrovskega načrta organov državne uprave za leti 2018 in 2019 ministrstvom naložila, naj v okviru kvote dovoljenih zaposlitev za ministrstva in organe v sestavi posebno pozornost namenijo ustrezni kadrovski popolnitvi delovnih mest inšpektorjev.

Varuh izraža kritiko zdajšnjega stanja in pristojne državne organe poziva k dodatnim zaposlitvam na IRSD tako, da bo omogočeno učinkovito izvajanje inšpekcijskih nadzorov in s tem spoštovanje človekovih pravic.

Varuh je zaradi neustrezne kadrovske popolnitve na IRSD ugotovil nespoštovanja zlasti Ustave RS in Evropske socialne listine ter kršitve dostojanstva, socialne varnosti in načela dobrega upravljanja.

2.12.4 Čezmejno izvajanje storitev

V letnem poročilu o delu Varuha za 2015 smo na straneh 275–276 opozarjali na težave slovenskih delavcev, napotenih v tujino. Čeprav je Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenija (ZZZS) potrdil obrazec A1, s katerim so delavci dokazovali, da so med opravljanjem dela v tujini še naprej zavarovani v sistemu socialnega varstva v Sloveniji, se je pozneje pogosto izkazalo nasprotno. Terjali smo spremembe in zaščito napotenih delavcev v tujini. Smiselno podoben je bil naš zapis v letnem poročilu o delu Varuha za leto 2016. V letnem poročilu za leto 2017 smo na strani 330 ugotovili, da je bil sprejet Zakon o čezmejnem izvajanju storitev (ZČmIS), ki se je začel uporabljati 1. 1. 2018 in je natančno opredelil pogoje, pod katerimi lahko pravne in fizične osebe, registrirane za opravljanje dejavnosti in s sedežem v Sloveniji, začasno izvajajo storitve v drugi državi članici EU in obratno. Prepričani smo bili, da se bo z novim zakonom položaj napotenih delavcev izboljšal in kršitve njihovih pravic odpravile. Žal le sprejetje ZČmIS problema še ni rešilo. Za izdajo potrdila

Varuh je ugotovil, da je Vlada RS zaradi sprejetja zbirnega kadrovskega načrta več kot štiri mesece po začetku uporabe ZČmIS kršila načelo dobrega upravljanja. Kadrovske potrebe je treba namreč predvideti pred začetkom uporabe predpisa in tako poskrbeti za njegovo takojšnje izvajanje.

ZZZS se je s prilagoditvami delovnega procesa uspešno odzval na dodatne naloge iz Zakona o čezmejnem izvajanju storitev, kar je pohvalno.

Inšpektor več kot eno leto ni opravil inšpekcijskega nadzora, napoteni delavec v tujini pa je bil prepuščen nemilosti delodajalca in lastni iznajdljivosti.

IRSD je Varuhov predlog sprejel in že izvedel nekatere ukrepe.

A1 je po novem pristojen tudi ZZZS, ki pa po prejemu vloge preizkusi, ali podjetje (delodajalec) izpolnjuje zakonske pogoje za opravljanje storitev tudi prek meja, tj. v EU. V petih dneh izda potrdilo A1 ali izdajo z odločbo zavrne, kadar podjetje zakonsko zahtevanih pogojev ne izpolnjuje. ZZZS mora tako pri delodajalcih preveriti, ali so plačali prispevke za socialno varnost, ali so jim bile morda izdane globe zaradi neplačila plač in prispevkov, kršitev delovnega časa, zaposlovanja na črno in drugo. **Skratka, ZČmIS povečuje pravno varnost napotenih delavcev in obseg dela ZZZS.** Prav pri tem pa se je zapletlo, saj je Vlada RS Zbirni kadrovski načrt sprejela šele 10. 4. 2018, zaradi česar niso bile pravočasno omogočene dodatne zaposlitve na ZZZS. S tem bi Vlada RS lahko ogrozila izvajanje vseh nalog po ZČmIS, če se ne bi ZZZS na povečan obseg dela hitro odzval z reorganizacijo in optimizacijo delovnega procesa.

Primer:

Inšpektor proti delodajalcu kot David proti Goljatu s fračo kljub razpoložljivemu topništvu

IRSD je zadevni inšpekcijski postopek vodil neučinkovito, saj ni stopnjeval pritiska na delodajalca, in to kljub njegovemu očitnemu izmikanju inšpekcijskemu postopku.

Na Varuha se je obrnil pobudnik in navedel, da ga je delodajalec napotil na delo v Nemčijo. Pogodbo o zaposlitvi je imel sklenjeno do 15. 9. 2016, v njej pa je bilo določeno, da dela v Sloveniji. Nove pogodbe o zaposlitvi ni dobil, čeprav je delal še naprej. Sporočil nam je, da so bili delavci v Nemčijo napoteni na črno, sam naj bi imel obrazec A1, ki pa ni bil njegov. Varuha je še obvestil, da mu delodajalec med drugim dolguje plače za čas od julija do oktobra 2016. Navedel je tudi težave v zvezi z odjavo iz zavarovanj. Podal je že kazensko ovadbo ter ga 9. 11. 2016 prijavi na IRSD in Furs.

Varuh je na IRSD naslovil poizvedbo glede poteka inšpekcijskega nadzora v zvezi z vloženo prijavo pobudnika, ugotovitvami IRSD in morebitnimi ukrepi**. Iz odgovora IRSD je Varuh razbral, da pristojni inšpektor v več kot letu dni ni opravil inšpekcijskega nadzora** (neodzivnost delodajalca na vabila IRSD), pri čemer je v enem letu le trikrat kaznoval pravno osebo in odgovorno osebo pravne osebe z globo, ki ni tako visoka, da bi delodajalcu preprečila nadaljnje oviranje inšpekcijskega nadzora. Na Varuhovo vprašanje, zakaj se pristojni inšpektor v zadevi ni odločil za izdajo prepovedne odločbe, je IRSD Varuhu odgovoril, da je pristojni inšpektor v okviru svojih zakonskih pooblastil pri izvedbi inšpekcijskega nadzora samostojen, kot glavna razloga za svojo odločitev pa navaja nezmožnost kontrole, ki bi sledila pravnomočnosti prepovedne odločbe, ker delodajalec posluje pretežno v tujini, in nevarnost, da bi za delavce to lahko pomenilo škodljive posledice.

Varuh pojasnila IRSD ni sprejel. Glede vodenja zadevnega inšpekcijskega postopka menimo, da je ta bil voden neučinkovito, predvsem zato, ker inšpektor ni stopnjeval pritiska na delodajalca, in to kljub njegovemu očitnemu izmikanju inšpekcijskemu postopku. Pobuda je bila utemeljena, pri IRSD smo ugotovili kršitev načela dobrega upravljanja. Zato je Varuh IRSD predlagal sprejetje ustreznih ukrepov, ki bodo zagotovili hitrejšo in doslednejšo obravnavo posameznih kršiteljev ter omogočili obveščanje tako domačih kot pristojnih organov o zaznanih kršitvah. S tem se po Varuhovem mnenju lahko doseže ne le večja verjetnost, da bodo delodajalci za svoje kršitve kaznovani, torej v smislu represivnega delovanja, ampak se ob ustrezni predstavitvi javnosti zagotavlja tudi preventivna funkcija inšpekcijskih nadzorov in izboljšata tako ugled kot avtoriteta celotne institucije IRSD. To lahko posledično vodi v upad prijavljenih kršitev, ne v njihovo stalno naraščanje. **IRSD je Varuhov predlog sprejel in za njegovo uresničitev že izvedel nekatere ukrepe.** Varuh odgovor IRSD pozdravlja in dodaja, da bo problematiko še naprej spremljal. **4.1-78/2016**

2.12.5 Prikrita delovna razmerja – prekariat

V navedem sklopu tokrat znova pišemo o izvajalcih pristaniških storitev. Varuh je na te izvajalce v luki Koper prvič opozoril v Letnem poročilu delu za leto 2011 (str. 245 in primer št. 113 na str. 247–248). Od takrat so ti redna vsebina naših letnih poročil. Zaposleni pri izvajalcih in podizvajalcih pristaniških storitev so izpostavljali svoj položaj kot precej slabši od položaja zaposlenih v Luki Koper, d. d., čeprav so vsi del enovitega delovnega procesa za potrebe luke. IRSD je redno izvajal nadzore gospodarskih subjektov, tj. delodajalcev, ki opravljajo storitve v luki Koper, in glede na ugotovitve izrekel več ukrepov. Položaj izvajalcev in njihovih zaposlenih pa se v tem obdobju ni pomembneje spremenil. Izhodišče za spremembe je pomenila sodba Upravnega sodišča RS, opr. št. III U 10/2017-13 z dne 24. 11. 2017, s katero je bila zavrnjena tožba Luke Koper, d. d., zoper odločbo IRSD. Ta odločba je namreč Luki Koper, d. d., prepovedala opravljanje delovnega procesa z delavci, zaposlenimi v družbi Encon, d. o. o., do odprave nepravilnosti, ki jo je ta storila s tem, da je tem delavcem omogočala delo v nasprotju z drugim odstavkom 166. člena ZUTD. Ker naj bi imela Luka Koper, d. d., z vsemi izvajalci vzpostavljen enak poslovni model, smo na IRSD naslovili ustrezno širšo poizvedbo.

IRSD je Varuhu sporočil, da je izvedel skoraj 50 inšpekcijskih nadzorov, nekateri med temi še niso končani. V več primerih je na podlagi 19. člena Zakona o inšpekciji dela (ZID-1) delodajalcem izdal prepovedne odločbe zaradi ugotovljenih kršitev 13. člena Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), ker so pri delodajalcu delo opravljali delavci, največkrat samostojni podjetniki, na podlagi pogodbe civilnega prava, kljub obstoju vseh elementov delovnega razmerja (6. točka 19. člena ZID-1) in 166. člena ZUTD, ker so kot uporabniki sprejeli napotene delavce od delodajalcev, ki niso imeli dovoljenja za opravljanje dejavnosti zagotavljanja delavcev (3. točka 19. člena ZID-1). Temu je dodal, da je v okviru nadzorov zaznal nekatere ovire, in sicer nepreglednost, razpršenost in velikost terena ob znanem številu inšpektorjev, visok dokazni standard pri ugotavljanju dela z elementi delovnega razmerja (predvsem dokazovanje nepretrganosti dela zaradi prirejenih, neustreznih ali neobstoječih evidenc dela, prerazporejanje delavcev od enega izvajalca k drugemu, vse večja inovativnost delodajalcev pri prikrivanju elementov delovnega razmerja in druge težave). Kot rešitev je IRSD predlagal zaposlitev delavcev izvajalcev pristaniških storitev v Luki Koper, d. d. Delna rešitev bi bila tudi aktivacija agencij za zagotavljanje dela delavca drugemu uporabniku. Sporočili so še, da je bila pri Specializiranem državnem tožilstvu, da se učinkoviteje zbirajo obvestila, izvedejo drugi ukrepi ter se ugotovijo in raziščejo morebitna kazniva dejanja, ki se preganjajo po uradni dolžnosti, ustanovljena specializirana preiskovalna skupina, v kateri poleg državne tožilke sodelujejo še predstavniki Policije, Fursa in IRSD.

IRSD je do problematike izvajalcev pristaniških storitev v Luki Koper, d. d., pristopil sistematično in učinkovito, kar je omogočilo vidne spremembe v poslovnih praksah izvajalcev in glavnega naročnika.

IRSD je sporočil, da je bil v začetku februarja leta 2018 v zvezi s tem uveden ponovni inšpekcijski nadzor nad Luko Koper, d. d. V okviru nadzora je uprava te družbe sprejela Strategijo IPS in Akcijski načrt implementacije Strategije IPS. Načrtovani model opravljanja pristaniških storitev naj vključuje načela s poudarkom na enakovredni obravnavi skupin delavcev, enakem plačilu za enako delo in enakih pogojih dela. Luka Koper, d. d., tako IRSD, pristojni inšpektorici redno poroča o poteku aktivnosti in vodi dialog z vsemi ključnimi deležniki. Dodal je še, da bo še naprej budno spremljal aktivnosti zavezanca in ugotavljal dejansko stanje v okviru izvajanja nadzora.

Ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti mag. Ksenija Klampfer je na sestanku pri Varuhu napovedala rešitve na področju odprave prekarnega dela.

Odziv IRSD smo ocenili za ustreznega, zagovarjamo sistematični pristop IRSD k reševanju problematike teh izvajalcev. Po Varuhovem mnenju je IRSD ravnal pravilno in ustrezno, da je med inšpekcijske nadzore vključil več izvajalcev in na očitne kršitelje stopnjeval pritisk (česar Varuh v predhodnih pobudah glede postopkov pred IRSD ni pogosto zaznal). **Le tako,** ob upoštevanju omejenih pristojnosti IRSD in ob predpostavki sodelovanja drugih pristojnih organov s poudarkom na Vladi RS kot poglavitni predlagateljici ustreznih zakonodajnih sprememb, **je mogoče doseči opustitev omenjenega modela prikritega delovnega razmerja in prekariata, ki je zunaj branikov socialne države.**

Znesek izplačane minimalne plače mora biti takšen, da delavcu in njegovi družini zagotavlja dostojno življenje. Varuh je zadovoljen s sprejetjem novele Zakona o minimalni plači (na seji Državnega zbora RS 13. 12. 2018). Znesek minimalne plače se namreč povečuje, dodatki pa so iz minimalne plače izvzeti.

2.12.6 Minimalna plača

Varuh je obravnaval več pobud, povezanih z višino minimalne plače. Pristojne smo opozorili na mednarodne zaveze, ki jih mora Slovenja spoštovati, in sicer predvsem na Evropsko socialno listino, Konvencijo MOD št. 131 o določanju minimalne plače in na Priporočila Komisije EU o evropskem stebru socialnih pravic. Te namreč določajo, da imajo delavci pravico do poštenega plačila v višini, ki naj njim in njihovi družini zagotavlja dostojen življenjski standard, minimalne plače pa naj bodo takšne, da preprečujejo revščino.

O navedem smo leta že 2015 sprejeli stališče, da Varuh podpira predlog sindikatov, da se iz minimalne plače izvzamejo dodatki za nočno in nedeljsko delo ter delo ob praznikih. Opozorili smo, da bi bilo pri opredelitvi minimalne plače smiselno proučiti tudi druge dodatke in preprečiti neenakost med zaposlenimi. Vlado RS smo pozvali, naj tudi z novo določitvijo minimalne plače odpravi razlike med delavci, ti morajo biti za enako delo plačani enako, pogoji dela pa ovrednoteni posebej.

2.12.7 Zaposleni v javnem sektorju

Varuh že dolga leta ugotavlja, da pravice pravosodnih policistov niso ustrezno varovane.

49.
Ministrstvo za pravosodje in Vlada RS naj takoj pristopita k reševanju problematike pravosodnih policistov. Sprejmeta naj ukrepe, ki bodo zagotovili dosledno varstvo pravic pravosodnih policistov, zaščitili njihovo dostojanstvo in omogočili učinkovito delovanje slovenskih zavodov za prestajanje kazni zapora.

50.
Vlada RS naj za zagotavljanje nacionalne obrambne varnosti in stabilnega delovnega okolja preskrbi zadostne finančne, kadrovske in druge vire za delo v Slovenski vojski.

Leta 2018 smo se enako kot leto prej najbolj posvečali problematiki v Slovenski vojski, stanju v slovenskem zaporniškem sistemu in vračilu preveč izplačanih plač. Proučevali smo še vprašanje prisilnega upokojevanja javnih uslužbencev, izplačilo solidarnostne pomoči v šoli, izplačilo jubilejne nagrade, zaposlovanje za določen čas v šolah, pojave nasilja ter drugo.

Ali so pravice pravosodnih policistov ustrezno varovane? Varuh že od leta 2011 opozarja na težave, s katerimi se pri opravljanju svojega dela srečujejo pravosodni policisti. V letnih poročilih smo večkrat pisali o kadrovskem primanjkljaju pravosodnih policistov in terjali, da se težave čim prej odpravijo, po potrebi z dodatnimi zaposlitvami. Varuh poudarja, da sta stanje v zaporih in raven varnosti v njih odvisna tudi od organizacijske klime in učinkovitosti zaposlenih, zato je izjemno pomembno zagotavljati ustrezno varstvo pravic delavcev in skrbeti za spodbudne delovne pogoje.

Zaradi nevzdržnih razmer v zaporih in kadrovskega primanjkljaja, tj. premalo pravosodnih policistov, smo se 13. 9. 2018 v prostorih Varuha sestali s predstavniki Sindikata državnih organov Slovenije (SDOS). Obravnavali smo kadrovsko problematiko in težave zaradi nezadostnega števila pravosodnih policistov in njihove neustrezne opremljenosti. **Čeprav pri Varuhu ugotavljamo, da je mogoče zaznati napredek pri zagotavljanju primernejše delovne opreme in oblačil, pritrjujemo ugotovitvam SDOS, da je kadrovski primanjkljaj še vedno izrazit.** Strinjali smo se, da pomanjkanje pravosodnih policistov slej kot prej privede do preobremenjenosti osebja, ki se kaže v izgorelosti, pogostih bolniških odsotnostih in posledičnem poslabšanju kakovosti družinskega življenja delavca. SDOS je opozoril tudi na nepravilnosti pri opravljanju in plačilu nadur pravosodnih policistov ter zagotavljanju primernih delovnih pogojev, vendar so jim pristojni organi izrekali le obljube, brez dejanskih rezultatov. Pomembnost ustreznega varstva pravic pravosodnih policistov in zagotovitev ustreznih delovnih pogojev smo obravnavali tudi na sestanku z ministrico za pravosodje Andrejo Katič.

Pravice zaposlenih v Slovenski vojski (SV). V Letnem poročilu o delu za leto 2017 smo Vlado RS pozvali, naj uredi razmere v SV tako, da bo omogočeno zagotavljanje obrambne varnosti države. Stanje se ni izboljšalo, zato v zvezi s tem pristojnim izdajamo priporočilo.

Vračilo preveč izplačanih plač v javnem sektorju. V Letnem poročilu o delu Varuha za leto 2017 smo izrazili nestrinjanje z ureditvijo, po kateri morajo javni uslužbenci vrniti neupravičeno prejete plače, čeprav za to niso nič krivi in če na takšno odločitev

niso imeli vpliva. V zvezi s tem smo opozorili tudi na sodbo Vrhovnega sodišča RS, št. VIII Ips 256/2016. Varuh zato vztraja, da je treba sporni člen 3.a člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), ki to ureja, čim prej ustrezno spremeniti in ustrezno zavarovati pravice javnih uslužbencev.

51. Varuh od ministra za javno upravo pričakuje prednostno obravnavo sprememb Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

Kljub zagotovilom Ministrstva za javno upravo (MJU) obljubljenih sprememb ZSPJS leta 2017 ni bilo. Varuh se je v zvezi s spremembami in dopolnitvami 3.a člena ZSPJS še dodatno večkrat obrnil na MJU: 16. 3., 5. 4., 28. 6. in 23. 7. 2018. Vse do danes, kljub Varuhovim večkratnim pozivom, večjih sprememb pri rešitvi problematike nismo zaznali. MJU nas je v zadnjem odgovoru z dne 21. 9. 2018 seznanilo, da se bodo sestanki delovne skupine po njihovih predvidevanjih nadaljevali po končanih pogajanjih o rešitvi stavkovnih zahtev sindikatov javnega sektorja in pogajanjih o še veljavnih varčevalnih ukrepih, ki se bodo začela predvidoma še v tem mesecu, torej septembra 2018.

Z vidika pravičnosti in ob upoštevanju enake obravnave javnih uslužbencev je nujno zagotoviti pravno podlago za vračilo preveč izplačanih plač javnih uslužbencev, ki so te plače na podlagi sporne določbe 3.a člena ZSPJS že vrnili.

Varuh meni, da takšno odlašanje ni sprejemljivo, saj si je treba prizadevati za čim hitrejšo odpravo kršitev pravic delavcev, kot jih je ugotovilo že Vrhovno sodišče RS.

Delavci invalidi. Obravnavali smo pobude, ki so se nanašale na iskanje zaposlitve za invalidne osebe. Zaposlovanje invalidov je pereče področje, nakazuje na sistemsko problematiko, čeprav se zdi na prvi pogled normativno ustrezno urejeno. Obveznost delodajalcev izhaja iz Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI), ki določa, da delodajalci pri načrtovanju zaposlovanja in zaposlovanju invalidov upoštevajo Kodeks Mednarodne organizacije dela o ravnanju z invalidnostjo na delovnem mestu tako, da zagotavljajo enake možnosti invalidov, njihovo zaposlovanje in ohranitev njihove zaposlitve. Posebej kritični so tudi dolgotrajni postopki ugotavljanja invalidnosti, saj so resna težava za stranke. Te namreč ne morejo uveljaviti pravic, ki bi jim ob vodenju postopka v razumnem roku prej pripadale.

Primer:

Nejasna razlaga kolektivne pogodbe za Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

MDDSZ je kršilo načelo pravne države in njemu podredno načelo pravne varnosti, ker je kljub jasnosti razlage 12. člena Aneksa h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti, ki opredeljuje delodajalce v javnem sektorju, pobudnici neutemeljeno zavračalo izplačilo jubilejne nagrade za 30 let dela v javnem sektorju.

Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki je navedla, da ji delodajalec ne prizna pravice do jubilejne nagrade za 30 let dela v javnem sektorju. Sporno je bilo obdobje od 13. 5. 1985 do 8. 9. 1996, ko je bila zaposlena v Invalidski delavnici Solidarnost, enota Varstveno-delovni center, Titova 8, Murska Sobota, delodajalec pa tega obdobja ni priznal kot delo v javnem sektorju. Glede na sedanjo pristojnost MDDSZ je Varuh nanj naslovil poizvedbo. MDDSZ je sporočilo, da je Invalidsko delavnico Solidarnost (delodajalec pobudnice) leta 1981 ustanovila občinska skupnost socialnega varstva Murska Sobota. Takrat veljavni Zakon o usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb (Ur. l. SRS, št. 18/76) je v 29. členu med drugim določal, da invalidske delavnice poslujejo po načelih, po katerih poslujejo organizacije združenega dela na področju gospodarstva. MDDSZ je tako sklenilo, da v primeru pobudnice ni šlo za zaposlitev v javnem sektorju. Navedlo je še, da gre za pravico, ki je urejena v Aneksu h Kolektivni pogodbi za negospodarsko dejavnost RS (KPND). Ta določa, da se po 12. členu upošteva delovna doba, ki jo je javni uslužbenec izpolnil pri delodajalcih v javnem sektorju. Poleg tega Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF) v tretjem odstavku 177. člena določa, da je delovna doba po tem členu delovna doba, ki jo je zaposleni izpolnil pri delodajalcih v javnem sektorju. Glede na navedeno je MDDSZ Varuha in pobudnico napotil na Komisijo za razlago KPND. Komisija je Varuhu sporočila, da je že sprejeta razlaga 12. člena Aneksa h KPND jasna in ustrezna tudi za pobudničin primer. Varuhovo pobudo je nato vrnila v reševanje MDDSZ, ki je po več Varuhovih urgencah na njegov poziv odgovorilo, da gre na podlagi tedanje zakonodaje in ker

Varuhu je uspelo! MDDSZ je delo v invalidski organizaciji Solidarnost vendarle štelo za delo v javnem sektorju in tako pobudnici omogočilo izplačilo jubilejne nagrade za 30 let dela v javnem sektorju.

naj bi bila storitev, ki se je izvajala v navedenih delavnicah pod posebnimi pogoji, financirana iz javnih sredstev, v primeru pobudnice za zaposlitev v javnem sektorju.

Varuh meni, da je MDDSZ v pobudničinem primeru in drugih potencialnih primerih neizplačila jubilejne nagrade ali drugih prejemkov iz delovnega razmerja, ki so odvisni od opredelitve statusa dela kot dela v javnem sektorju, kršilo načelo pravne države in njemu podredno načelo pravne varnosti. Kljub jasnosti obrazložitve Komisije za razlago KPND glede opredelitve javnih uslužbencev je MDDSZ po Varuhovem mnenju neutemeljeno zavračalo priznanje pravice pobudnice do jubilejne nagrade. Pobudo smo šteli za utemeljeno, MDDSZ pa seznanili z našim stališčem in zahtevali ustrezno ukrepanje, tako glede enotnega ravnanja kot pravočasnega odgovarjanja Varuhu in morebitnim pobudnikom. To problematiko bomo aktivno spremljali še naprej. **4.3-50/2017**

Prisilno upokojevanje javnih uslužbencev. Varuh meni, da sta podaljševanje varčevalnih ukrepov in vztrajanje pri smiselnosti ukrepov vsaj z vidika prisilnega upokojevanja ob hkratnem velikem kadrovskem primanjkljaju v vrstah policije (tudi v Inšpektoratu RS za delo) in drugih delih javnega sektorja nerazumna. Tako se dogaja, da je javnim uslužbencem, ki so konec leta 2017 izpolnili pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine in se niso prostovoljno upokojili, delovno razmerje konec leta 2018 prenehalo na podlagi sklepa delodajalca. **To se torej izvaja že v četrtem letu pozitivne gospodarske rasti in ob hkratnem primanjkljaju ustreznih kadrov za zaposlitev tam, kjer so najbolj potrebni. To kaže tudi na očitno neuresničen cilj vzpostavitve uravnotežene kadrovske strukture in predvsem na napačen način za dosego tega.** Glede na vse navedeno smo v pobudi (4.3-60/2017) ugotovili kršitev prvega odstavka 14. člena Ustave RS, in sicer poseg v pobudnikovo pravico do nediskriminacijskega obravnavanja na podlagi osebne okoliščine – starosti ter kršitev 34. in 35. člena Ustave RS, ker mu je bilo s prisilno upokojitvijo poseženo v njegovo pravico do osebnega dostojanstva, do duševne celovitosti in osebnostnih pravic.

Primer:

Pravica do solidarnostne pomoči ni odvisna od navodil ministrstev

Navodila za financiranje dejavnosti javne službe so okvir, v sklopu katerega delodajalci razlagajo pravice, ki pripadajo delavcem. Zato je izjemnega pomena, da so tovrstna navodila napisana nedvoumno ter da vsebujejo jasna pojasnila o tem, katere pravice pripadajo delavcem in pod katerimi pogoji jih lahko uveljavljajo.
Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki je zaposlena na delovnem mestu čistilke v osnovni šoli. Zaradi dolgotrajne bolezni je bila z delovnega mesta odsotna več kot tri mesece. Po vrnitvi z bolniškega dopusta je želela vložiti zahtevo za pridobitev solidarnostne pomoči. Osnovna šola ji je pojasnila, da so se v zvezi z njeno zahtevo obrnili na Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ), ki naj bi šolam pojasnilo, da je pobudnica zamudila rok za vložitev zahteve. Osnovna šola zato te pomoči ni izplačala. Varuh se je za razjasnitev okoliščin primera obrnil na MIZŠ in ga opozoril, da Aneks h Kolektivni pogodbi za dejavnost vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji v tretjem odstavku 13. člena določa, da javni uslužbenec lahko vloži zahtevo za izplačilo solidarnostne pomoči v 60 dneh od nastanka primera oziroma od trenutka, ko je bil zahtevo zmožen vložiti. V Navodilih za financiranje dejavnosti javne službe v šolskem letu 2016/17, ki jih je oktobra 2016 izdalo MIZŠ, je navedeno, da »60-dnevni rok za oddajo vlogo začne teči prvi dan po dopolnjenih treh mesecih neprekinjene odsotnosti, če ni z obrazložitvijo zdravnika določeno drugače«. MIZŠ smo opozorili, da je tovrstno navodilo v nasprotju z zgoraj navedenim aneksom, v katerem je jasno navedeno, da javni uslužbenec lahko vloži zahtevo v 60 dneh od trenutka, ko je bil zahtevo zmožen vložiti. Navodilo določa še, da mora zavod (šola) upravičeno zahtevo zaposlenega ali sindikata, če je zaposleni član, z ustreznimi prilogami in zahtevo ravnatelja MIZŠ poslati v osmih dneh. MIZŠ smo pozvali, naj nam pojasni, na kateri pravni podlagi je bilo navodilo izdano ter katere so pravne in dejanske posledice zamude osemdnevnega roka za pošiljanje zahteva

za izplačilo solidarnostne pomoči. **MIZŠ nam je v odgovoru, ki smo ga prejeli več kot dva meseca po posredovanju poizvedbe**, odgovorilo, da navodila urejajo razmerja med ministrstvom kot financerjem javne službe in šolo kot izvajalcem javne službe ter v nobenem delu ne posegajo v delovnopravna razmerja med šolo in javnimi uslužbenci, ki so v šoli zaposleni, niti jih ne urejajo. Navodila naj bi celo sledila interesom zaposlenih, saj naj bi delodajalcem nakazovala, naj bodo pozorni na rok za vložitev zahteve.

Varuh je pozdravil naravnanost MIZŠ k varstvu pravic zaposlenih, vendar smo kljub temu menili, da razlaga MIZŠ ni ustrezna. Nemogoče je namreč pričakovati, da bodo delodajalci navodilo o roku za oddajo vloge razumeli drugače, kot je zapisano, in temu primerno obravnavali svoje zaposlene. Varuh je sprejel pojasnilo MIZŠ, da navodila ne urejajo razmerij med delavci in delodajalci, vendar menimo, da so navodila kljub temu okvir, v sklopu katerega delodajalci razlagajo pravice delavcev. Zato je izjemnega pomena, da so tovrstna navodila napisana nedvoumno ter da vsebujejo jasna pojasnila o tem, katere pravice pripadajo delavcem in pod katerimi pogoji jih lahko uveljavljajo.

Zato smo MIZŠ priporočili, naj navodila preoblikuje tako, da bo v njih jasno in nedvoumno zapisano, da navodila ne posegajo v pravice delavcev, ki jih morajo zagotavljati delodajalci, ne posegajo v aneks h kolektivni pogodbi, da zamuda rokov iz navodil ne pomeni izgube pravice delavca in da mora delodajalec pri zamudi roka iz navodil delodajalcu izplačati solidarnostno pomoč skladno s pogoji, ki jih določa aneks h kolektivni pogodbi. Pobudo smo zaradi kršitve ustavnega načela o pravni in socialni državi končali kot utemeljeno. **10.1-5/2018**

Varuhu je uspelo! MIZŠ naj bi pri pripravi navodil za šolsko leto 2018/19 naša priporočila v celoti upoštevalo.

2.12.8 Pregled aktivnosti

1.	**26. 3. 2018**	Svetovalka Varuha Živa Cotič Zidar se je v Kinu Šiška udeležila javne tribune Za dostojno delo, ki jo je pripravilo Gibanje za dostojno delo in socialno družbo. Udeleženci so opozorili na prekarno delo in druge oblike, ki se opravljajo brez sklenjene pogodbe o zaposlitvi in ne zagotavljajo varnosti.
2.	**31. 5. in 1. 6. 2018**	Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je v Portorožu udeležila **XVII. dnevov delovnega prava in socialne varnosti 2018**. Kongres so organizirali Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Društvo za delovno pravo in socialno varnost in Planet GV v sodelovanju s Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani ter Inštitutom za delovna razmerja in socialno varnost Pravne fakultete v Mariboru.
3.	**18. 6. 2018**	Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel, direktorica strokovne službe Martina Ocepek ter svetovalca Varuha Jan Irgel in Živa Cotič Zidar so se na sedežu zavoda **sestali s širšim kolegijem ZRSZ**. Dr. Kornelija Marzel je poudarila pomen izobraževanja zaposlenih. Po njenem mnenju se morajo sodelavci opremiti z ustreznimi znanji, če želijo nuditi kakovostno pomoč uporabnikom ZRZS. Med največjimi težavami, ki jih s sodelavci opažajo pri svojem delu, so neustrezen odnos, nepravilna komunikacija z uporabniki in pomanjkljivo pojasnjevanje pravic po posameznih predpisih. Kršitve se pojavljajo tudi pri upravnem poslovanju (problem je dosledno beleženje dogodkov oz. stikov s strankami in njihove vsebine, kar je zaradi lažje sledljivosti pomembno z vidika uporabnika in ZRSZ). Namestnica varuhinje je pohvalila dosedanje dobro sodelovanje z ZRSZ, saj so bili odgovori pravočasni, pojasnila pa vsebinsko ustrezna.
4.	**6. 9. 2018**	Varuhinja in **predsednica Zveze svobodnih sindikatov Slovenije** (ZZZS) Lidija Jerkič sta se v prostorih Varuha pogovarjali o nujnih vprašanjih na področju varovanja pravic delavcev s poudarkom na zaščiti sindikalnih zaupnikov pred ravnanji delodajalcev. Institucijo Varuha so zastopali še namestnika varuhinje dr. Kornelija Marzel in Miha Horvat, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalka Varuha Sabina Dolić. Ob predsednici ZZZS pa sta bila na pogovorih tudi podpredsednik ZZZS Anton Rozman in izvršna sekretarka ZZZS Lučka Bohm.

5.	**13. 9. 2018**	Varuhinja, njena namestnica dr. Kornelija Marzel in svetovalka Varuha Sabina Dolić so se v prostorih Varuha sestale s predstavniki Sindikata državnih organov Slovenije (SDOS), ki so predstavili kadrovsko problematiko in težave, do katerih prihaja zaradi nezadostnega števila pravosodnih policistov in njihove neustrezne opremljenosti. Opozorili so tudi na nepravilnosti pri opravljanju in plačilu nadur pravosodnih policistov ter zagotavljanju primernih delovnih pogojev.
6.	**8. 11. 2018**	Svetovalca Varuha mag. Lea Javornik in Gašper Adamič Metlikovič sta se v Ljubljani udeležila posveta **Skupaj smo uspešnejši: begi mladoletnih oseb v škodljiva okolja** (t. i. prezgodnje poroke) in prisilne poroke romskih otrok, ki ga je pripravil Urad Vlade RS za narodnosti. Razprava je potekala v okviru projekta Nacionalne platforme za Rome.
7.	**13. 11. 2018**	Namestnica varuhinje človekovih pravic dr. Kornelija Marzel se je v državnem zboru udeležila 5. nujne seje Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide, na kateri so razpravljali **o minimalni plači** v RS.
8.	**14. 11. 2018**	Varuhinja se je na Fakulteti za državne in evropske študije v Kranju udeležila okrogle mize ob predstavitvi knjige izr. prof. dr. Jerneja Letnarja Černiča, na kateri so govorili o **odgovornosti gospodarskih družb do spoštovanja socialnih in ekonomskih pravic.**
9.	**14.–16. 11. 2018**	Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je na Dunaju udeležila konference evropskih varuhov človekovih pravic oziroma primerljivih institucij **o invalidnostih in evropskem trgu dela (Disability and Europe`s Labor Market)**. Osrednja tema je bila namenjena invalidom in njihovi vključenosti na evropski trg dela. Konferenca je potekala med avstrijskim predsedovanjem Svetu EU, podprlo jo je avstrijsko ministrstvo za delo, socialne zadeve, zdravje in zaščito potrošnikov. Direktiva Evropske unije 2000/78/EC je ogrodje za enako obravnavo in zaposlovanje invalidov. Pomembno vlogo na omenjenem področju pa ima po mnenju udeležencev konference tudi Konvencija OZN o pravicah invalidov. Ključna za samostojno in dostojno življenje invalidov je njihova vključenost v vse plasti družbe. Pri tem je bila poudarjena nujnost zgodnjega in vključujočega izobraževanja in usposabljanja, kar je predpogoj za poznejši vstop na trg dela, ki omogoča samostojno in participatorno življenje v družbi.
10.	**11. 12. 2018**	Varuhinja je s sodelavci na delovni obisk sprejela **ministrico za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti mag. Ksenijo Klampfer in njeno ekipo**. V pogovoru so pozornost namenili vprašanjem uresničevanja priporočil Državnega zbora RS iz letnega poročila Varuha za leto 2017 in starejšim neuresničenim priporočilom s področja dela ministrstva. Med njimi so priporočila, povezana z dolgotrajno brezposelnostjo, pogoji izgube pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanjem invalidov, ureditvijo starševskega dopusta za starše otrok s posebnimi potrebami, vrnitvijo vplačanih sredstev za dokup zavarovalne dobe, katerih namen so izjalovile zakonske spremembe. Kljub nekaterim dopolnitvam zakonodaje Varuh še vedno ni zadovoljen z zagotavljanjem preglednega, učinkovitega in hitrega sistema nadzora nad izplačevanjem plač. Pozornost so namenili tudi vprašanju pravice do stavke, ki je sicer določena v Ustavi RS, ter vprašanjem implementacije in promocije mednarodnih konvencij.

2.13
BREZPOSELNOST

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
13. Brezposelnost	**24**	**21**	**87,5**	**18**	**9**	**50,0**
13.1 Brezposelnost	24	11	45,8	10	4	40,0
13.2 Ostalo	0	10		8	5	62,5

2.13.1 Splošne ugotovitve

Leta 2018 smo na področju brezposelnosti obravnavali nekaj manj pobud kot prejšnja leta. To ne omogoča morebitnega sklepanja o izboljševanju stanja na trgu dela. Kakšno je dejansko stanje, kako težavno je najti in obdržati delo, s kakšnimi stiskami in težavami se ob tem srečujejo posamezniki, se zaposleni pri Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) redno seznanjamo predvsem v neposrednim pogovorih z obupanimi in prizadetimi ljudmi. Ob izgubi dela in v okoliščinah, ko si z lastnim delom ni mogoče preskrbeti eksistence, so brezposelni ponižani in zato opravičeno pričakujejo pomoč vseh tistih javnih uslužbencev, ki imajo službo in delo ter so zato tudi plačani. **Pri ravnanju z brezposelnimi je prav zaradi specifičnega položaja, v katerem se posamezniki znajdejo in ni odvisen samo od njihovih znanj, kompetenc in iznajdljivosti, nujno izjemno strokovno in senzibilno ravnanje vseh odgovornih oseb, da se stiske brezposelnih ne bi ob stiku z birokracijo še povečevale, kot nam žal poročajo mnogi brezposelni.** Tako sta obup in nemoč še večja, zmožnost aktivnega reševanja lastnega položaja pa precej zmanjšana.

Leta 2018 smo na svojo pobudo obravnavali dve širši vprašanji.

Čeprav je v Sloveniji in zunaj njenih meja že nekaj časa opazna gospodarska rast, Varuh ne more pritrditi, da se stanje brezposelnosti temu sorazmerno izboljšuje. Da so razmere na trgu dela in z njimi povezana brezposelnost še vedno izjemno kritične, bolj kot prikazujejo le Varuhovi statistični podatki, nam tako ob poslovanju zunaj sedeža kot drugače poročajo posamezniki, ki se tudi zaradi naših nasvetov in pojasnil s pobudami ne obrnejo na nas.

Varuh je na svojo pobudo proučeval, kako ZRSZ brezposelnim pošilja obvestila o prostih delovnih mestih, poleg tega se je ukvarjal z dolgotrajnimi roki odločanja v pritožbenih postopkih zoper odločitve ZRSZ.

Teme, ki smo jih na podlagi prejetih pobud ali obvestil na področju brezposelnosti prepoznali kot ključne, so bile dolgotrajna brezposelnost in s tem povezana vprašanja, kako si poiskati delo, kam se obrniti po pomoč in nasvete, katere pravice in obveznosti imajo brezposelni, odnos zaposlenih na ZRSZ do brezposelnih, denarno nadomestilo za čas brezposelnosti, izvajanje usposabljanja na delovnem mestu kot ukrep aktivne politike zaposlovanja, ZRSZ in njegovo posredovanje dela,

odjava iz evidence brezposelnih na ZRSZ, zaposlitvene možnosti invalidov, izdaja delovnega dovoljenja za tujca in druge.

Varuh je največkrat terjal odpravo kršitev načela socialne in pravne države, pravice do osebnega dostojanstva, načela pravičnosti in dobrega upravljanja ter neupravičenega zavlačevanja postopka.

Tudi v poročilu za leto 2017 smo pisali o nujnosti spoštovanja tako nacionalnih kot mednarodnih pravnih aktov. Znova opozarjamo na spremenjeno Evropsko socialno listino, ki glede socialne varnosti določa, da morajo države izvajati politiko polne zaposlenosti, delavcem pa priznava pravico, da se preživljajo s poklicem, ki so ga svobodno izbrali. To pravico morajo države učinkovito varovati. Obvezna ravnanja in ukrepe države za doseganje ustreznih rezultatov preverja Evropski odbor za socialne pravice na podlagi nacionalnih poročil in v postopkih kolektivnih pritožb. **Evropska socialna listina je pravno zavezujoča in jo morajo pristojni organi, kadar odločajo v vprašanjih, povezanih s pravicami, ki jih ta listina zagotavlja, upoštevati, saj se je Slovenija zavezala k temu .**

Sodelovanje s pristojnimi organi ocenjujemo za solidno. Z ministrico za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti dr. Anjo Kopač Mrak smo se na sedežu Varuha srečali konec leta 2017 in se pogovorili o odprtih vprašanjih. Večja odzivnost Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) ter doslednejša in popolnejša pojasnila bi prispevali k hitrejšemu delu Varuha ter zmanjšanemu številu kršitev in nepravilnosti. Večkrat je bilo treba namreč pošiljati urgence MDDSZ, zelo smo kritični tudi glede nerazumno dolgih in večkratno prekoračenih pritožbenih rokov MDDSZ. O vsem tem smo 11. 12. 2018 na sedežu Varuha razpravljali tudi z aktualno ministrico Ksenijo Klampfer s sodelavci. **Ministrica je napovedala spremembe glede prekarnega dela, kar bo Varuh skrbno spremljal.**

Na sedežu ZRSZ smo se srečali tudi z vodstvom ZRSZ in vsemi vodji območnih služb ter razpravljali o problematiki in možnostih za odpravo nastalih kršitev. Komunikacija z ZRSZ je dobra, spoštujejo se roki in pojasnjujejo odprte dileme.

Zakonodajne novosti: Nekatere novosti Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-1), ki so bile sprejete konec leta 2017, so se začele uporabljati 21. januarja 2018. To nas razveseljuje, saj so bile posamezne spremembe sprejete tudi na podlagi Varuhovih mnenj. Zlasti pozitivno ocenjujmo ukrepe za hitrejšo aktivacijo brezposelnih prejemnikov denarnega nadomestila. Aprila 2018 je bil sprejet Zakon o dopolnitvah Zakona o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev (ZZSDT-B), ki je začel veljati 1. 7. 2018. Ta naj bi olajšal zaposlitve tujcev v podjetjih z visoko dodano vrednostjo in v zagonskih podjetjih.

2.13.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil

V priporočilu št. 72 (2017) smo od MDDSZ terjali spremembo 63. člena ZUTD, in sicer tako, da posameznik ne bi izgubil pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, ker v 30 dneh od vročitve odpovedi o zaposlitvi ni vložil tožbe o njeni nezakonitosti, če je za nezakonitost odpovedi o zaposlitvi izvedel pozneje. Čeprav smo priporočilo ponovili iz leta 2016 in smo na problematiko opozarjali že v predhodnih letnih poročilih, MDDSZ vztrajno zavrača predlagano spremembo zakonodaje in v odzivnem poročilu Vladi RS na Letno poročilo Varuha za leto 2017 na strani 21 pojasnjuje, »da se tako kot od ostalih državljanov tudi od delavcev invalidov terja določena mera skrbnosti in prizadevanj za ohranitev lastne socialne varnosti«. Varuh ob tem dodaja, da se je predlagana sprememba nanašala na položaj invalidnega delavca, ki mu delodajalec odpove pogodbo o delu brez predhodnega pozitivnega mnenja posebne komisije, delavec pa zaradi nevednosti ne vloži tožbe na nezakonitost odpoved delovnega razmerja in zato izgubi pravico do denarnega nadomestila za čas brezposelnosti. Opozarjamo, da delavci invalidi zaradi posebnih okoliščin uživajo posebno varstvo, ne samo po Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR-

1), temveč zlasti po Ustavi RS (prvi odstavek 52. člena), Evropski socialni listini (15. člen) in Konvenciji MOD št. 159 o poklicni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov. Konvencija opredeljuje invalida kot posameznika, čigar možnosti v zvezi z varstvom, ohranitvijo in napredovanjem v primerni zaposlitvi so močno zmanjšane zaradi ugotovljene fizične ali mentalne poškodbe. Zato mu je treba omogočiti varstvo in ohranitev zaposlitve in s tem (re)integracijo v družbo. Razlaga MDDSZ, da zakonodaja prispeva k večji zaposlenosti in s tem socialni varnosti delavcev invalidov, po Varuhovem mnenju ni sprejemljiva, saj dosega nasprotni učinek. Gre lahko namreč za kršenje pravice do socialne varnosti invalidov kot posebej zaščitene kategorije. **Zato priporočilo v celoti ponavljamo.**

52. MDDSZ naj spremeni 63. člen ZUTD tako, 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 št 73 (2017), naj MDDSZ pripravi spremembe ZUTD, da se staršem čas starševskega dopusta ne bo štel kot prekinitev časa, potrebnega za vključitev v programe aktivne politike zaposlovanja, je MDDSZ sprejelo kot primerno in dodalo, da so se k tej spremembi zavezali tudi v Resoluciji o družinski politiki 2018–2028 Vsem družinam prijazna družba ter da bodo to upoštevali ob naslednji noveli ZUTD. Priporočila zato ne ponavljamo, pričakujemo pa čimprejšnje sprejetje sprememb.

2.13.3 Aktivna politika zaposlovanja

Pozitivno sprejemamo sklep Vlade RS, s katerim je sprejela načrt aktivne politike zaposlovanja (APZ) in za njegovo izvajanje za leto 2019 predvidela 91,4 milijona EUR, ter da bo v ukrepe predvidoma vključenih 34.570 oseb. Pričakujemo, da bodo ukrepi zajeli vse predvidene ciljne skupine, da bodo pravično porazdeljeni med posamezne brezposelne osebe in ne bo tako, kot nam poročajo pobudniki, da so ponujeni ukrepi APZ odvisni od svetovalca, znanstva z njim in od njegove dobre volje. **Gre za javni denar in za izjemno občutljivo področje življenja, zato je nujna preglednost porabe sredstev, ki izključuje vsakršne dvome, kot smo zapisali v svojem lanskem letnem poročilu.**

MMDSZ je sprejelo Varuhovo priporočilo glede zaščite brezposelnih staršev.

Primer:

Potreba po doslednem izvajanju pojasnilne dolžnosti tudi pri ukrepih aktivne politike zaposlovanja

ZRSZ je kršil načelo pravičnosti in dobrega upravljanja, saj je nedosledno izvajal svojo pojasnilno dolžnost, pri čemer ne pobudnika ne potencialnega delodajalca ni zadostno obveščal o potrebnih pogojih, ki morajo biti izpolnjeni za sprejetje ponudbe.
Varuh je obravnaval pobudo, s katero nas je pobudnik obvestil, da je ZRSZ dvakrat zavrnil ponudbo njegovega potencialnega delodajalca za usposabljanje na delovnem mestu. **Prva ponudba delodajalca je bila zavrnjena**, ker je delodajalec v ponudbo napisal, da bo pobudnik drugi in tretji mesec **samostojno prevajal iz nemščine in angleščine v slovenščino**. Pobudniku in delodajalcu je bilo jasno, da program usposabljanja na delovnem mestu predpisuje minimalno 30-urno prisotnost mentorja vsak mesec. Delodajalec bi kot mentor pregledal pobudnikove prevode in bi bil vsak mesec tudi prisoten. Pobudnik se je po pojasnila glede zavrnitve obrnil na ZRSZ, njegova svetovalka pa mu je pojasnila, da bi moral delodajalec v ponudbi napisati, da mora vse, kar bo delal, delati pod nadzorom in ob kontroli mentorja, ter da naj poda novo ponudbo. Pobudnikov potencialni delodajalec je novo ponudbo sestavil v skladu z napotki ZRSZ, kljub temu je **bila tudi ta zavrnjena**. Zaradi ponovne zavrnitve se je pobudnik znova zglasil pri svoji svetovalki. Rečeno mu je bilo, da bo komisija drugo ponudbo delodajalca znova obravnavala in svojo odločitev sporočila delodajalcu. Zaradi navedenih komplikacij je po navedbah pobudnika delodajalec odstopil od ponudbe za usposabljanje na delovnem mestu. Glede na navedeno je Varuh na ZRSZ naslovil več poizvedb, na katere je ta tudi odgovoril.

Povzeto iz celotne korespondence med ZRSZ in Varuhom izhaja različna razlaga pojma samostojnega dela in njegovega pomena pri doseganju cilja usposobljenosti

53. Varuh spodbuja MDDSZ in ZRSZ, naj obstoječe evidence o izvajanju ukrepov APZ dopolnita s podatki, kako so posamezni ukrepi APZ razporejeni med brezposelnimi osebami, o številu ukrepov, v katere je bila največkrat vključena posamezna brezposelna oseba, o številu brezposelnih oseb, ki sploh niso bile vključene v noben ukrep, ob upoštevanju regij, časa brezposelnosti in vključenosti posameznika v evidenco brezposelnosti.

Varuh ugotavlja ponavljajoči se vzorec v pobudah številnih državljanov, tako glede zatrjevanih kršitev pred ZRSZ kot pred drugimi organi. Varuh po temeljiti presoji meni, da je bistvo težav številnih državljanov z organi oblasti nedosledno izvajanje pojasnilne dolžnosti organov oblasti.

ZRSZ se je takoj odzval na Varuhove ugotovljene nepravilnosti in sprejel ukrepe za odpravo kršitev.

za delo, različno razumevanje delodajalčevega opisa delovnih nalog in statusa deležnikov v postopku dodeljevanja ukrepov APZ. Kot ključno kršitev, ki jo je v danem primeru ugotovil Varuh, je treba izpostaviti nezadostno pojasnjevanje ZRSZ glede vseh potrebnih pogojev, ki jih morata izpolnjevati delodajalec in brezposelna oseba. Tako iz prvega kot iz drugega obvestila o nesprejetju ponudbe namreč ni razvidno, kako je ZRSZ sprejel takšen sklep. Iz obrazložitve ni razvidno merilo dodeljevanja točk po kategorijah, ni referenčnih vrednosti, so le trditve, ki ne omogočajo preverjanja odločitve oblastnega organa. Pojasnila ZRSZ, ki jih je naknadno prejel pobudnik, so bila očitno pomanjkljiva, saj je bila druga ponudba zavrnjena tudi zaradi neizpolnjevanja pogojev, ki jim pobudnik ni zadoščal že ob podaji prve ponudbe delodajalca. O tem je bil ZRSZ seznanjen, pobudnika in njegovega delodajalca pa ni obvestil ter mu kljub temu svetoval oddajo nove ponudbe.

Pobudo smo šteli za utemeljeno. **Po Varuhovem mnenju je ZRSZ kršil načelo pravičnosti in dobrega upravljanja**, saj je nedosledno izvajal pojasnilno dolžnost, svojo odločitev utemeljil na nepreverljivi obrazložitvi iz obvestila o nesprejetju ponudbe ter vsebinsko utemeljitev podal v nasprotju z namenom instrumentov APZ. ZRSZ smo pozvali, naj sprejme ustrezne ukrepe.

ZRSZ nam je v odzivnem sporočilu poročal, da je bil izveden sestanek s koordinatorji APZ, na katerem so jih seznanili z našimi ugotovitvami in predlogi s poudarkom na izvajanju pojasnilne dolžnosti glede obrazložitve zavrnitev, če ponudnik na javnem povabilu ne uspe. Strokovni delavci in člani strokovnih komisij so bili opozorjeni na dosledno spoštovanje temeljnih načel Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), in sicer materialne resnice, zaslišanja strank in varstva pravic strank. Zagotovljena sta bila intenzivnejše obveščanje delodajalcev kot šibkejše stranke in uvedba notranjega nadzora. Odziv ZRSZ smo ocenili za ustreznega. Problematiko bomo aktivno spremljali še naprej. **11.0-2/2018**

Primer:

Pošiljanje nepremišljenih obvestil o prostih delovnih mestih lahko poseže v pravico do dostojanstva

Le z upoštevanjem pripravljenosti in sposobnosti iskalcev zaposlitve za opravljanje nekega dela je mogoče zagotoviti njihovo pravico do osebnega dostojanstva, česar v konkretnem primeru ni bilo mogoče trditi. ZRSZ je namreč *slepemu brezposelnemu poslal vabilo za delovno mesto voznika!*
Varuh se je iz medijev seznanil z več primeri neustreznega pošiljanja obvestil o prostih delovnih mestih. Mediji so izpostavili slepega posameznika, ki mu je ZRSZ s SMS-sporočilom poslal obvestilo o prostem delovnem mestu voznika avtobusa. Nekateri slepi posamezniki naj bi po medijskih navedbah dobili tudi obvestilo o prostih delovnih mestih na žagi, v mesnici in Slovenski vojski. ZRSZ se je za napako javno opravičil. Direktorica celjske enote ZRSZ je izjavila, da se je to zgodilo, ker v »aplikaciji ni izključila skupine oseb z invalidnostjo«. Poleg navedenega primera je bilo v medijih objavljenih tudi več izkušenj posameznikov, ki so polno delovno zmožni, vendar so bili napoteni na delovna mesta, ki ne ustrezajo njihovim znanjem in izkušnjam. Tako je bila na primer ekonomistka napotena na delovno mesto učiteljice otrok za fiziko in kemijo.

Ker je Varuh menil, da lahko pošiljanje obvestil o prostih delovnih mestih heterogenim skupinam oseb, ob neupoštevanju njihovih osebnih lastnosti in kompetenc, pomeni poseg v pravico do osebnega dostojanstva in kršitev pravice do dela, ki jo zagotavlja Evropska socialna listina, je na ZRSZ naslovil poizvedbo. Zanimala sta nas predvsem ureditev in vodenje baze brezposelnih oseb in drugih evidenc. Povprašali smo še po merilih, na podlagi katerih se brezposelne uvršča v ciljne skupine za posamezno delovno mesto, in usposobljenosti svetovalcev za pomoč osebam s posebnimi potrebami.

ZRSZ se je v odgovoru skliceval na 6. člen Pravilnika o načinu sporočanja podatkov o prostem delovnem mestu ali vrsti dela ZRSZ, ki določa, da ZRSZ prosto delovno mesto ponudi iskalcem zaposlitve, ki ustrezajo pogojem prostega delovnega mesta, ter da preveri usposobljenost in pripravljenost oseb za opravljanje dela na prostem delovnem mestu. ZRSZ je navedel, da, kadar potreb delodajalca ne more zapolniti z obstoječimi primernimi kandidati, svetovalci ZRSZ v iskanju rešitve občasno izvedejo tudi širše obveščanje, v katerem neobvezujočo informacijo pošljejo tudi skupini brezposelnih, ki vsaj deloma ustrezajo pogojem delodajalca ali bi se lahko za delo dodatno usposobili. ZRSZ je poudaril, da gre v tem primeru le za informiranje in povpraševanje po interesu za udeležbo na predstavitvi delovnih mest.

Pošiljanje obvestil osebam, ki nekega dela niso sposobne opravljati ali ga niso pripravljene opravljati, pomeni poseg v njihovo dostojanstvo.

Varuh je ZRSZ opozoril, da to, da so poslane informacije nezavezujoče, ne more biti temelj za njihovo pošiljanje osebam, ki ne izpolnjujejo pogojev iz 6. člena pravilnika in ključnega merila pripravljenosti za opravljanje dela na prostem delovnem mestu. Poleg tega je le z upoštevanjem tega merila mogoče zagotavljati pravico delavcev do osebnega dostojanstva. Zato smo priporočili, naj obstoječo prakso prouči in sprejme ustrezne ukrepe. ZRSZ je sledil Varuhovemu mnenju, naše predloge pa naj bi vključil v dokument, s katerim bodo vzpostavljeni standardi dela pisarn za delodajalce. Pobudo, ki smo jo obravnavali na svojo pobudo, smo zaradi ugotovljene kršitve pravice do osebnega dostojanstva in varnosti sklenili kot utemeljeno. **11.0-4/2018**

Varuh je za primer izvedel iz medijev, ga obravnaval na svojo pobudo in dosegel spremembo prakse ZRSZ, kar je pohvalno.

Primer:

Na podlagi Varuhove zahteve do trajne hrambe zaposlitvenih načrtov

ZRSZ je na Varuhovo zahtevo zagotovil tehnično rešitev za trajno hrambo zaposlitvenega načrta v primeru začasne nezaposljivosti. Zdaj se zaposlitveni načrti hranijo trajno.
Varuh je leta 2017 obravnaval primer pobudnika, ki je bil izbrisan iz evidence brezposelnih oseb in prenesen pod okrilje centra za socialno delo kot začasno nezaposljiva oseba, in to na podlagi ugotovitev iz zaposlitvenega načrta. ZRSZ zaposlitvenega načrta po preteku dvoletnega roka za hrambo zaposlitvenega načrta ni več hranil in ga je uničil, saj zaposlitveni načrti niso bili opredeljeni kot dokumenti v trajni hrambi.

Varuh je sprejel stališče, da je bilo z uničenjem navedenih dokumentov kršeno načelo pravne varnosti, ki izhaja iz 2. člena Ustave RS, saj so zaposlitveni načrti (ker se niso trajno shranjevali) spreminjali pravni položaj osebe, na katero so se nanašali. S tem smo seznanili tako ZRSZ kot MDDSZ in predlagali, naj se zaposlitveni načrti hranijo vsaj v obdobju, v katerem se oseba vodi v evidenci začasno nezaposljivih oseb. MDDSZ je Varuhov predlog štelo za utemeljen. O tem so obvestili tudi ZRSZ, ki jim je sporočil, da daljša hramba zaposlitvenih načrtov zahteva premislek o tehnični izvedbi. Primer smo tudi javno objavili na Varuhovem spletišču z naslovom *Rok hrambe zaposlitvenih načrtov začasno nezaposljivih oseb.* Po Varuhovi urgenci sta nam MDDSZ in ZSRS sredi leta 2018 sporočila, da so na Varuhovo zahtevo zagotovili tehnično rešitev za trajno hrambo zaposlitvenega načrta v primeru ugotovljene začasne nezaposljivosti in da zdaj te zaposlitvene načrte hranijo trajno. **4.2-7/2017**

Varuhu je uspelo. Zaposlitveni načrti se po novem hranijo trajno.

Primer:

Dosledno evidentiranje stikov izboljša upravno poslovanje in olajšuje nadzor

Delo organa se mora dokumentirati z ustreznim zapisom, dokumentom, zaznamkom ali pisarniško odredbo tako, da je mogoče delo pozneje pregledovati, preverjati pravilnost, pravočasnost in kakovost izvajanja, dokazovati dejstva in

ohraniti zapise za znanost in kulturo ali za pravno varnost pravnih in fizičnih oseb. Temu ZRSZ ni sledil. Nadzornim organom (in Varuhu) se tako onemogoča razjasnitev, če in zakaj je postopek odločanja o pravici do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti dolgotrajen in kdo je za to odgovoren.

ZRSZ ni pisal uradnih zaznamkov o telefonskih klicih, kar je Varuhu onemogočilo, da bi razjasnil, če in zakaj je bil postopek odločanja o pravici do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti dolgotrajen in kdo je za to odgovoren.

Varuh je obravnaval pobudo v zvezi z dolgotrajnim odločanjem ZRSZ, območne službe Koper, o vlogi za pridobitev pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti. Prvo izplačilo naj bi pobudnik prejel več kot tri mesece po vloženi vlogi.

Varuh je na ZRSZ naslovil več poizvedb, za dodatne razjasnitve smo zaprosili tudi pobudnika. Ugotovili smo, da je ZRSZ v postopku odločanja o navedeni vlogi potreboval dodatne informacije in podatke od Finančne uprave RS (Furs) in pobudnika, zaradi česar je ZRSZ izdal sklep o prekinitvi postopka odločanja v zadevi uveljavljanja pravice do denarnega nadomestila do prejema potrebnih informacij. Pobudnik je Varuha v vmesnem času obvestil, da je 29. 8. 2017 oddal davčni obračun Fursu in o tem 30. 8. 2018 po telefonu obvestil ZRSZ. Ker odločbe ni prejel, je 28. 9. 2017 o tem znova, tokrat pisno obvestil ZRSZ. Varuh je ugotovil, da omenjeni klic pobudnika v elektronskem popisu spisa ni bil zaveden. ZRSZ je pojasnil, da uradnega zaznamka o telefonskem obvestilu pobudnika ni naredil, saj naj bi se nanj takoj odzval in Fursu poslal zaprosilo. **Ravnanje ZRSZ v konkretnem primeru smo ocenili za kritično** in v nasprotju z ZUP in Uredbo o upravnem poslovanju (UUP).

Dejstvo, da se je ZRSZ na pobudnikovo telefonsko obvestilo takoj odzval z zaprosilom Fursu, ne opravičuje nedoslednega evidentiranja stikov s pobudnikom in drugimi strankami. Ključni problem, ki ga Varuh izpostavlja, je, da nedosledno evidentiranje vseh stikov onemogoča, da se preveri dejansko stanje, in se s tem jasno opredeli vzrok morebitnih kršitev, kar je temelj odprave vsakršne kršitve. Sledljivost upravnega postopka je tako okrnjena, in to ni sprejemljivo. Pobuda je bila utemeljena. ZRSZ je s svojim ravnanjem kršil načelo dobrega upravljanja, zato smo mu predlagali sprejetje ustreznih ukrepov, čemur je sledil. **4.2-15/2017**

2.13.4 Pregled aktivnosti

1. **11. 12. 2018** Varuhinja je s sodelavci na delovni obisk sprejela **ministrico za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti mag. Ksenijo Klampfer in njeno ekipo**. V pogovoru so pozornost namenili vprašanjem uresničevanja priporočil Državnega zbora RS iz letnega poročila Varuha za leto 2017 in starejšim neuresničenim priporočilom s področja dela ministrstva. Med njimi so priporočila, povezana z dolgotrajno brezposelnostjo, pogoji izgube pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanjem invalidov, ureditvijo starševskega dopusta za starše otrok s posebnimi potrebami in vrnitvijo vplačanih sredstev za dokup zavarovalne dobe, katerih namen so izjalovile zakonske spremembe. Kljub nekaterim dopolnitvam zakonodaje varuh še vedno ni zadovoljen z zagotavljanjem preglednega, učinkovitega in hitrega sistema nadzora nad izplačevanjem plač. Pozornost so namenili tudi vprašanju pravice do stavke, ki je sicer določena v Ustavi RS, vprašanjem implementacije in promocije mednarodnih konvencij, zlasti Konvencije o invalidih, Konvencije o otrokovih pravicah, Konvencije o zaščiti otrok pred spolnim izkoriščanjem in spolno zlorabo (Lanzarotska konvencija), in nujnosti priprave nove resolucije o nacionalnem programu preprečevanja nasilja v družini.

2.14
DRUGE UPRAVNE ZADEVE

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
14 Druge upravne zadeve	**202**	**237**	**117,3**	**188**	**42**	**22,3**
14.1 Denacionalizacija	7	4	57,1	2	0	0,0
14.2 Premoženjsko-pravne zadeve	31	41	132,3	24	4	16,7
14.3 Davki	60	50	83,3	45	9	20,0
14.4 Carine	0	1		0	0	0,0
14.5 Upravni postopki	88	105	119,3	89	23	25,8
14.6 Ostalo	16	36	225,0	28	6	21,4

2.14.1 Splošne ugotovitve

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) je leta 2018 v sklopu drugih upravnih zadev obravnaval več pobud kot leta 2017. Gre za vsebinsko zelo raznovrstne zadeve, kot sledi v nadaljevanju.

Leta 2018 je Varuh na svojo pobudo obravnaval osem širših vprašanj.

Ob tem je smiselno poudariti, da vseh zadev ne moremo navesti v tem poročilu, saj omejitve obsega tega ne dopuščajo. Tudi zaradi tega poudarjamo, da sami statistični podatki niso toliko pomembni, ampak se nam zdi poglavitno poudariti ključne vidike opaženih problematik, posebej tiste, ki zajemajo več posameznikov in zato terjajo razmislek o spremembah.

2.14.2 Denacionalizacija

Ugotovitve in uresničevanje Varuhovih priporočil. Na Varuhovo priporočilo št. 35 (2017), naj Vlada RS sprejme ukrepe za dokončanje denacionalizacije, sta se v Odzivnem poročilu Vlade RS na Letno poročilo Varuha za leto 2017 odzvala Ministrstvo za javno upravo (MJU) in Ministrstvo za pravosodje (MP). Izrazila sta zavedanje, da gre za stalno nalogo ministrstev. MJU ima le vlogo koordinatorja upravnih enot, MP pa pristojnost četrtletnega spremljanja izvedbe načrtovanega končanja procesa denacionalizacije. Omenjeni ministrstvi sta predstavili sprejete ukrepe za pospešitev postopkov in za dokončanje denacionalizacije, kar bo Varuh skrbno spremljal.

Varuh opozarja, da proces denacionalizacije poteka že vse od leta 1991 in še ni končan!

Čeprav na navedenem področju nismo obravnavali veliko zadev, Varuh smiselno podobno priporočilo ponavlja. Zakon o denacionalizaciji je bil namreč sprejet že davnega leta 1991, zato je tako dolgotrajno reševanje postopkov denacionalizacije

54.
Varuh spodbuja Vlado RS, naj zagotovi, da bodo pristojni organi čim prej končali postopke denacionalizacije.

nedopustno. Opozarjamo, da denacionalizacija odpira več vprašanj. V sklopu stanovanjskih zadev pišemo o razmerjih med lastniki vrnjenih nepremičnin in njihovimi najemniki.

2.14.3 Premoženjskopravne zadeve

Splošne ugotovitve in uresničevanje Varuhovih priporočil. Priporočilo Varuha št. 36 (2017) se je nanašalo na izvedbo ukrepov za ureditev lastništva **vseh kategoriziranih cest**, ki potekajo po zasebnih zemljiščih. Ministrstvo za infrastrukturo (MzI) je v Odzivnem poročilu Vlade RS na Letno poročilo Varuha za leto 2017 zapisalo, da je omenjeno priporočilo *delno uresničeno.* **Varuh se strinja, da sta bila v povezavi s to problematiko tudi na podlagi Varuhovih prizadevanj in opozarjanj sprejeta dva predpisa**, in sicer Zakon o evidentiranju dejanske rabe zemljišč javne ceste in javne železniške infrastrukture ter Zakon o urejanju prostora (ZUrep-2). Predpisa naj bi olajšala ureditev problematike, saj prvi ureja obveznost evidentiranja dejanske rabe zemljišč, drugi pa mogoča, da zasebni lastnik v razlastitvenem postopku od upravljavca terja ureditev razmerja, da torej sproži razlastitveni postopek. Z ZUreP-2 naj bi bila po stališču MzI problematika sistemsko urejena in pravice lastnikov sistemsko varovane. Glede zagotavljanja finančnih sredstev pa, tako MzI, ima država v razmerju do lokalne samouprave na voljo izjemno omejene ukrepe.

55.
Vlada RS naj pripravi, sprejme in zagotovi izvedbo konkretnih ukrepov za ureditev lastništva vseh kategoriziranih cest, ki potekajo po zasebnih zemljiščih.

Varuhu pozitivno ocenjuje navedeni odziv Vlade RS. Imamo pa v povezavi z omenjenimi predpisi nekatere dvome, in sicer žogica za uvedbo razlastitvenega postopka se vrača k prizadetemu in že tako dejansko razlaščenemu lastniku t. i. javne ceste, namesto da bi odgovorni prevzeli aktivnejšo vlogo in stanje sanirali. Sporna je opredelitev javnega interesa (194. člen ZUreP-2). Obstaja nerešeno vprašanje obstoječih odlokov, ki so kategorizirali javne ceste, ki za to ne izpolnjujejo pogojev, je prepričan Varuh. Varuh o sistemski ureditvi problematike z ZUreP-2 meni, da se to nanaša le na tiste ceste, ki še niso kategorizirane. Glede finančnih sredstev občin pa ima država na voljo tudi povprečnino, višino katere sama določi in tako omogoča izvajanje občinskih nalog, dodaja Varuh. **Iz odziva MzI izhaja še, kot da so problematične samo občinske ceste, ki potekajo po zasebnih zemljiščih, pa ni tako. Tudi na državni ravni je stanje podobno**. Zato Varuh še naprej vztraja pri podanem priporočilu.

Tudi v celotnem mandatu varuhinje Vlaste Nussdorfer (2013–2019) Varuh Vladi RS priporoča ureditev problematike javnih cest po zasebnih zemljiščih. Prvič smo na to težavo neposredno opozorili v Letnem poročilu o delu Varuha za leto 2004 (primer št. 96 na str. 232).

V utemeljenih primerih **smo ugotovili predvsem kršitve** načela pravičnosti in dobrega upravljanja, zakonitosti in pravne države ter pravice do zasebne lastnine.

Državni zbor RS je za ureditev problematike javnih cest tudi na podlagi Varuhovih priporočil sprejel predpisa, ki sta začela veljati leta 2018.

Ugotovitve obravnavanih primerov

Primer:

Odgovori občine Varuha niso prepričali
Problematiko kategorizacije javnih cest po zasebnih zemljiščih Varuh obravnava že dolga leta, pri čemer tudi v konkretnem primeru nismo zaznali večjega napredka pri njeni ureditvi. V konkretni zadevi smo ugotovili, da iz odgovorov Občine Prevalje ne izhaja noben poskus k aktivnejšemu ravnanju pri odpravi očitnega protiustavnega stanja, npr. v obliki samostojne ali skupinske pobude z drugimi občinami, predložene Državnemu zboru RS. Ugotovili smo še, da tako omenjena občina kot Direkcija RS za infrastrukturo napačno razumeta ustaljeno ustavnosodno prakso.

Iz smiselne razlage odločb Ustavnega sodišča RS je namreč mogoče razbrati, da je treba, kadar lastniško razmerje na kategorizirani javni cesti ni urejeno (na podlagi pravnega posla ali razlastitve), odlok, ki je takšno zemljišče kategoriziral, razveljaviti. Zaradi ustavnih in zakonskih obveznosti občin v zvezi s kategorizacijo javnih cest in učinkovitejšega varstva lastninske pravice je Ustavno sodišče RS v odločbi št. U-I-208/10 z dne 20. 1. 2011 spremenilo način odločanja in izpodbijani občinski predpis o kategorizaciji javnih cest razveljavilo z odložnim rokom enega

leta. V odločbi št. U-I-270/09 z dne 10. 3. 2011 je odložni rok skrajšalo na šest mesecev. Pri naslednjih odločitvah je občinske predpise o kategorizaciji javnih cest razveljavilo brez odložnega roka. Iz navedenega izhaja, da se je Ustavno sodišče RS zavedalo bremena, ki pade na občine v smislu lastniškega urejanja zemljišč, zato je sporne občinske odloke sprva razveljavljalo z odložnim rokom, ki naj bi dal občinam primeren čas za ustrezno ureditev. Ker občine protiustavnega stanja po mnenju Ustavnega sodišča RS niso odpravljale zadovoljivo, kar je sodišče zaznalo na podlagi čedalje večjega števila zahtev in pobud, poznejše odločbe ne vsebujejo odložnega roka. Opazno je torej vidno stopnjevanje pritiska sodišča na nujnost ukrepanja občin, razviden pa je **tudi obvezni vrstni red** posameznih dejanj občine v postopku kategorizacije. Nedvomno je nujno lastniško razmerje tako ali drugače urediti pred nameravano kategorizacijo. Če je bila neka nepremičnina kategorizirana, lastniško razmerje pa ni urejeno, je treba takšen odlok razveljaviti. To jasno sledi iz odločb Ustavnega sodišča RS.

Občine bi morale odloke o kategorizaciji občinskih cest v primerih neurejenih lastniških razmerij same razveljaviti, saj tako izhaja tudi iz prakse Ustavnega sodišča RS.

Na podlagi navedenega je Varuh ugotovil, da je Občina Prevalje kršila načela pravičnosti, zakonitosti in pravne države, saj Odloka o kategorizaciji občinskih cest v Občini Prevalje v delu, ki se nanaša na nepremičnino pobudnika, kljub neurejenemu lastniškemu stanju ter jasni in obširni sodni praksi Ustavnega sodišča RS ni razveljavila. Pričakuje se, kot je izpostavilo Ustavno sodišče RS, da občine same odpravijo protiustavne predpise o kategorizaciji javnih cest. Tega občina ni storila, niti ni izkazala takega prizadevanja.

Smiselno podobno stanje javnih cest po zasebnih zemljiščih je Varuh ugotovil v občini Makole, ki je zaradi sanacije protiustavnega stanja sprejela številne ukrepe in kot zadnjo možnost predvidela razlastitev, vendar spornega odloka tudi ta ne namerava razveljaviti (17.1-8/2018).

Občina Varuhovega predloga ni sprejela. Sporočila nam je, da je 22. 6. 2018 pri pristojni upravni enoti vložila predlog za razlastitev nepremičnin v lasti pobudnika. Po njenem mnenju naj bi bilo po končanju razlastitvenih postopkov stanje sanirano. **Odziv občine je resda pozitiven, vendar glede na obstoječe stanje po Varuhovem mnenju ni ustrezen.**

Varuh je zaradi sistemske narave problematike, ugotovljenih kršitev Občine Prevalje in njenega odziva na Varuhovo mnenje poslal poizvedbo tudi na MzI. To je med drugim sporočilo, da bo na Varuhov predlog v skladu s 64. členom Zakona o državni upravi (ZDU-1) opravilo nadzor nad zakonitostjo dela organov Občine Prevalje. V preostalem delu obravnava sistemske problematike še poteka, Varuh pa nadaljuje aktivno korespondenco z vladnimi organi. Pobuda je bila utemeljena. **5.4-22/2017**

V nadaljevanu pišemo o primerih, ki ponazarjajo pogosto zelo samovoljno in avtoritarno ravnanje občinskih oblastnih struktur pri urejanju premoženjskopravnih razmerij z občani.

Primer:

Pravica do odškodnine pri ustanovitvi služnosti v javno korist

Če iz pogodbene volje strank, ni jasno razvidno, da gre za brezplačen prenos, je razlastitveni zavezanec upravičen do odškodnine. S tem, ko je Občina Domžale zatrjevala, da so bile med strankama dogovorjene vse medsebojne obveznosti, čeprav o odškodnini za ustanovitev služnosti v javno korist sploh ni bilo nič dogovorjeno, je kršila načelo prostega urejanja obligacijskih razmerij (3. člen Obligacijskega zakonika).
Na Varuha se je obrnil pobudnik v zvezi z neizplačilom odškodnine Občine Domžale za ustanovitev služnosti v javno korist na njegovem zemljišču. Iz pogodbe o služnosti med pobudnikom in Občino Domžale je izhajalo, da o odškodnini ni bilo nič dogovorjeno. Ne glede na navedeno je Občina Domžale vztrajala, da so bile med pogodbenima strankama dogovorjene vse medsebojne obveznosti.

Občino Domžale smo opozorili na načelo prostega urejanja obligacijskih razmerij (3. člen Obligacijskega zakonika). Pojasnili smo, da določitev odškodnine za ustanovitev služnosti v javno korist ni bistvena sestavina pogodbe o ustanovitvi služnosti, zato

je ta v pogodbi lahko urejena ali ne. Če ni urejena, to ne pomeni, da se je zavezanec odškodnini odpovedal ali da jo je zahteval, temveč da se o omenjenem sploh ni nič dogovorilo. Dogovor o ustrezni odškodnini za ustanovitev služnosti v javno korist je tako mogoč tudi naknadno. Zato smo občino pozvali k rešitvi nastalega primera, obravnava katerega je bila utemeljena.

Varuh je Občini Domžale in pobudniku podal stališče, da je vsakokratni razlastitveni zavezanec upravičen do odškodnine, razen če iz pogodbenih volj strank ne izhaja drugače.

Varuh posebej opozarja, da je vsakokratni razlastitveni zavezanec v primerih ustanovitve služnosti v javno korist upravičen do odškodnine, razen če iz pogodbenih volj strank ne izhaja drugače. **Torej, v primeru neodplačne ustanovitve služnosti v javno korist mora biti volja pogodbenih strank o tem, da gre za brezplačen prenos, jasno razvidna.** V nasprotnem primeru gre lahko za kršitev pravice do zasebne lastnine, kot jo opredeljujejo 67. in 69. člen Ustave RS ter 1. člen Protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pobuda je bila utemeljena. 5.4-21/2017

Primer:

Neodgovarjanje Občine Idrija na dopis

Uredba o upravnem poslovanju v 18. členu določa, da mora organ odgovoriti na vse dopise, ki jih prejme v fizični ali elektronski obliki, razen če so šikanozne, in sicer najpozneje v 15 dneh po prejemu dopisa. V nasprotnem primeru je to ravnanje v nasprotju z načeli dobrega upravljanja.

Varuhu je v imenu pobudnice le uspelo pridobiti pojasnilo Občine Idrija.

Na Varuha se je obrnila pobudnica zvezi s prodajo njenih solastnih nepremičnin Občini Idrija (občina). Iz pobude in priložene dokumentacije je izhajalo, da je občina oktobra 2015 sprejela pobudničino ponudbo, da ji proda solastne nepremičnine. Občinski svet občine je na redni seji decembra 2015 sprejel sklep, da občina kupi navedene nepremičnine v celoti. V vmesnem času se je pobudnica glede izvršitve pogodbe po elektronski pošti in telefonu večkrat obrnila na občino, kjer so ji pojasnjevali, da postopek poteka. Z elektronskim dopisom v novembru 2016 je pobudnica nato od občine zahtevala, da ji pojasni, ali in kdaj bo odkupila predmetne nepremičnine, vendar odgovora od občine ni dobila. Varuh je po svojih večkratnih urgencah 13. 7. 2017 prejel pojasnilo občine o razlogih, zakaj v več kot letu dni še ni bila sklenjena kupoprodajna pogodba s pobudnico. Ker je občina o navedenem obvestila le Varuha, ne pa pobudnice, je Varuh izjemoma posredoval odgovor občine tudi pobudnici.

Pobudo smo šteli za utemeljeno. Občino smo z dopisom opozorili na obveznost ravnanja, skladnega z 18. členom Uredbe o upravnem poslovanju, ki izrecno določa, da mora organ odgovoriti na vse dopise, ki jih prejme v fizični ali elektronski obliki, razen če so šikanozni, in sicer najpozneje v 15 dneh po prejemu dopisa, če je iz dopisa razviden naslov pošiljatelja, oziroma v tem roku izdati vsaj obvestilo o nadaljnjem ukrepanju. **5.4-3/2017**

2.14.4 Davki

56.
Varuh spodbuja MF, naj pri odločanju o pritožbah spoštuje zakonske roke.

Splošne ugotovitve in uresničevanje Varuhovih priporočil

Pobudniki, ki so nam pisali leta 2018, so tako kot predhodna leta **nasprotovali naloženim davčnim obveznostim**. Pri tem ni bilo opaziti razlik med konkretnimi pobudami ali sistemskimi nepravilnostmi. Še vedno zaznavamo **dolgotrajno reševanje pritožb na Ministrstvu za finance (MF**), in sicer v zvezi s postopkom odmere dohodnine ter davka na dediščine in darila.

Sicer pa je Varuh v utemeljenih pobudah z davčnega področja prepoznal predvsem **kršitev načel pravičnosti in dobrega upravljanja.**

Kot izhaja iz pobud, nedvomno **velja znova opozoriti na pravico do obveščanja zavezancev** – ne zadostujejo le načelna obvestila (v obliki pojasnil, objavljenih na spletni strani Finančne uprave RS (Furs)), ki jih sicer označujemo kot primer dobre prakse, ampak morajo zavezanci prejeti ustrezne informacije tudi, kadar se na davčni organ obrnejo z vprašanji, ki se nanašajo na konkretni primer. Sodelovanje s pristojnimi organi je v glavnem potekalo pisno.

Komunikacijo s Fursom ocenjujemo za zgleden primer dobrega sodelovanja med organi.

Glede priporočila Varuha št. 37 (2017) o potrebnem priznavanju pravice do posebne davčne olajšave za preživljanje družinskih članov zavezanca ob pogoju dejanskega preživljanja in ne le življenja v skupnem gospodinjstvu ali institucionalnem varstvu je MF v Odzivnem poročilu Vlade RS na Letno poročilo Varuha za leto 2017 zapisalo, **da zavrača uresničitev priporočila, ker se z njim ne strinja.** Navedlo je, da bi bilo izjemno težko dolgotrajno in stroškovno neučinkovito vzpostaviti sistem, ki bi temeljil na dejanski dolžnosti preživljanja staršev za konkretno osebo, ter da je izhodišče pri vzpostavitvi sistema olajšav za vzdrževane družinske člane pavšalna ocena stroškov, ki izhajajo iz dolžnosti preživljanja. **Zato se ministrstvu sedanja ureditev po Zdoh-2 ne zdi diskriminatorna niti nesorazmerna.** Varuh vztraja pri priporočilu, saj je prepričan, da je bistvo dolžnosti preživljanja staršev, če ti nimajo dovolj sredstev in jih sami ne morejo pridobiti, povezano z obveznostjo potomcev in posvojencev, da staršem (in tudi posvojiteljem) zagotovijo dostojno življenje, kar izvira iz naravnih povezav. Morebitno bivanje v skupnem gospodinjstvu ali življenje v institucionalnem varstvu kot pogoj za priznanje posebne davčne olajšave postavlja te posameznike v neenak položaj s tistimi, ki ne živijo v takih okoliščinah, a so jih potomci prav tako dolžni preživljati. Zato priporočilo v celoti ponavljamo.

57.
Varuh priporoča, naj Vlada RS pripravi ureditev pravice do posebne davčne olajšave za preživljanje družinskih članov davčnega zavezanca (staršev in posvojiteljev) na način, da bo zavezanec lahko to olajšavo uveljavljal vedno, kadar bo družinske člane dejansko preživljal, neodvisno od tega, ali živijo z njim v skupnem gospodinjstvu ali institucionalnem varstvu, in zanje plačeval stroške.

Glede priporočila št. 38 (2017), ki se je nanašalo na obdavčitev družinske pokojnine otrok do starosti 18 oziroma 26 let, če se redno šolajo, **je MF znova sporočilo, da ga zavrača zaradi nestrinjanja.** Varuh se strinja, da družinske pokojnine niso socialni dodatek, vendar gre v teh primerih za družine, ki so izgubile družinskega člana ter so prizadete v materialnem in čustvenem smislu, posebej prizadeti so otroci. Prav zato Varuh vztraja tudi pri tem priporočilu.

58.
Varuh predlaga Vladi RS, naj prouči sedanjo ureditev obdavčitve družinskih pokojnin in pripravi spremembe Zakona o dohodnini (ZDoh-2) tako, da se seznam dohodkov iz naslova obveznega pokojninskega, invalidskega in zdravstvenega zavarovanja, od katerih se dohodnina ne plača, dopolni z navedbo družinske pokojnine, katerih prejemnik je otrok, star do 18 let oziroma 26 let, če se redno šola.

Ugotovitve obravnavanih primerov

Prejeli smo nekaj pobud **nezadovoljnih čezmejnih delavcev migrantov**. Varuh je predlagal, da bi Furs z izrednim pravnim sredstvom sistemsko uredil situacijo, kadar je davčna olajšava za vzdrževane družinske člane priznana *za nazaj* le samo prijaviteljem s potekajočimi pritožbenimi ali sodnimi postopki.

Priznavanje olajšave za vzdrževane družinske člane za nazaj samo prijaviteljem s potekajočimi postopki

Vrhovno sodišče RS je sprejelo stališče, da mora davčni zavezanec v primeru samoprijave izpolniti svojo davčno obveznost, kakršna bi bila v primeru pravočasne vložitve napovedi, povečano za zamudne obresti. Pri tem mu je priznana pravica do davčnih olajšav, uveljavljanja stroškov prehrane in prevoza na delo. Vendar to velja samo za tiste zavezance, katerih odločbe o dohodni še niso postale pravnomočne.

Varuh je obravnaval več pobud nezadovoljnih čezmejnih delavcev migrantov, ki jim je bila odvzeta pravica do uveljavljanja posebne olajšave za vzdrževane družinske člane (in posebne osebne olajšave za čezmejne delovne migrante) ter stroškov za prevoz in malico, ker so napoved za odmero dohodnine vložili na podlagi samoprijave v skladu s 63. členom Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2).

Vrhovno sodišče RS je z odločitvijo z opr. št. X Ips 63/2017 z dne 6. 7. 2017 poenotilo do takrat neenotno prakso upravnega sodišča, ki je v nekaterih sodbah v teh primerih pravico do uveljavljanja davčnih olajšav priznalo, v nekaterih pa ne. Vrhovno sodišče RS je potrdilo stališče, da mora davčni zavezanec v primeru samoprijave izpolniti svojo realno obveznost, torej obveznost, kakršna bi bila v primeru pravočasne vložitve napovedi, povečano za zamudne obresti. Pri tem pa ne izgubi pravice do davčnih olajšav in do uveljavljanja stroškov prehrane in prevoza na delo.

Ker naknadna sprememba sodne prakse zaradi nepravilne razlage materialnega prava ni razlog za poseg v pravnomočne odločbe in bo tako sodba Vrhovnega sodišča RS imela učinek le za zavezance, ki bodo vložili davčno napoved na podlagi samoprijave v prihodnje oziroma ki so že vložili napoved, a postopek odmere še ni pravnomočno končan, je Varuh pri Fursu poizvedoval, **ali so, ob upoštevanju načela pravičnosti, razmišljali o sistemski ureditvi problematike in uporabi nadzorstvene pravice po drugem odstavku 88. člena ZDavP-2.**

Varuh je prejel odgovor Fursa, da so v sodelovanju z MF proučili možnosti uporabe izrednih pravnih sredstev, vendar v danem primeru ne gre za očitno kršitev materialnega prava, ki je stvar presoje 88. člena ZDavP-2. Svoje stališče so oprli na sodno prakso, tj. sodbo Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 380/2012 z dne 12. 9. 2013, iz katere izhaja, da se pri uporabi 88. člena ZDavP-2 presoja, ali je bilo materialno pravo očitno kršeno, in da je očitna kršitev materialnega prava podana, če jo je glede na dejansko stanje, ugotovljeno z odločbo, mogoče ugotoviti neposredno. Za očitno kršitev pa ne gre, če se zaradi nezadostne jasnosti besedila zakon lahko razume na več načinov, organ pa je svojo odločitev oprl na eno od možnih razlag, kot je bilo tudi v obravnavanih primerih.

Ni pravično, da bi ugodnejša razlaga davčnih predpisov veljala samo za tiste davčne zavezance delovne migrante, ki so za nazaj vložili samoprijavo in njihove odločbe še niso pravnomočne.

Kljub navedenemu in dodatnemu poudarku Vrhovnega sodišča RS, da spreminjanje odločb po njihovi dokončnosti in pravnomočnosti zmanjšuje zaupanje v pravo, **Varuh še vedno meni, da to, da ugodnejše tolmačenje zakonske določbe ne velja za vse zavezance, ki so sočasno podali prijavo kot samo prijavitelji, ni skladno z načelom pravičnosti, še toliko bolj, če je to posledica nejasno ali ne dovolj premišljenega zakonskega besedil**a.

Tudi leta 2018 smo še naprej obravnavali **problematike iz leta 2016, ki se nanaša na postopke za umrle davčne zavezance z dolgom, večjim od 80 EUR**. Varuh je Furs opozoril, da ostaja težava do danes nerešenih zahtevkov za davčne zavezance z dolgom, večjim od 80 EUR (po Fursovih navedbah je takšnih še približno 100), katerih smrt je datirana pred 15. 9. 2016, to je pred uveljavitvijo pojasnil (ki jih je Furs poslal finančnim uradom za celovito prenovo ravnanja v primerih umrlih davčnih zavezancev z dolgom nad 80 EUR). Varuh je Furs pozval, naj aktivno pristopi k reševanju nerešenih zahtevkov za davčne zavezance z dolgom, večjim od 80 EUR (na primer z urgencami za pridobitev potrebnih informacij od sodišč), ter če je to mogoče, svojo terjatev priglasi že v zapuščinskem postopku in s tem potencialne dediče pravočasno seznani z davčnim dolgom po umrlem zapustniku.

Kot vsako leto so se tudi leta 2018 na Varuha obračale **samozaposlene osebe v zvezi z davčnim dolgom iz naslova neplačanih prispevkov za socialno varnost** (na primer 14.3-11/2018, 14.3-27/2018, predvsem pa osebni pogovori). Pobudnikom smo pojasnili, da plačani prispevki za socialno varnost posameznikom omogočajo koriščenje mnogih pravic, tako kratkoročno (zdravstveno varstvo) kot dolgoročno (pravica do pokojnine), ob tem pa zaznali, da jih večina ni bila ustrezno seznanjenih z dejstvom, da dolga iz opravljanja dejavnosti ni mogoče odpisati, čeprav se znajdejo v hudi finančni stiski in da se prepozno seznanijo z možnostmi prekinitve poslovanja.

Varuh je nadaljeval tudi obravnavo **problematike nepriznavanja posebne olajšave staršem, ki skrbijo za otroke s statusom nezaposljive osebe, a nimajo odločb, ki jih zahteva dohodninski zakon**. Tovrstne pobude smo sklenili z mnenjem, da rešitve ne gre iskati na davčnem področju, temveč v ustrezni ureditvi sistema družbene solidarnosti (neposredna pomoč v obliki socialnih dodatkov).

Primer:

Problematika (ne)priznanja posebne davčne olajšave za vzdrževanega otroka, ki potrebuje posebno nego in varstvo, naj bi bila rešena

Varuh meni, da bi problematiko nepriznavanja posebne olajšave staršem, ki skrbijo za otroke s statusom nezaposljive osebe, a nimajo odločb, ki jih zahteva zakon, ki ureja področje dohodnine, lahko rešila ustrezna ureditev sistema družbene solidarnosti (neposredna pomoč v obliki socialnih pomoči).
Varuh je prejel več pobud, v zvezi z (ne)priznanjem posebne olajšave za otroka na podlagi 2. točke prvega odstavka 114. člena Zakona o dohodnini (ZDoh-2), saj je davčni organ leta 2013 spremenil dolgoletno prakso priznavanja olajšav staršem otrok, ki imajo status nezaposljivih oseb, a nimajo odločb, ki jih zahteva predpis s področja dohodnine. ZDoh-2 v osmem odstavku 114. člena določa, da se za uveljavljanje posebne olajšave iz 2. točke prvega odstavka navedenega člena uporablja *odločba centra za socialno delo o priznanju dodatka za nego otroka*, ki potrebuje posebno nego in varstvo v skladu z zakonom, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke, *odločba Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije* o priznanju dodatka za pomoč in postrežbo v skladu z zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ali *odločba centra za socialno delo v skladu s predpisi o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb*.

Varuh je MF in Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) opozoril na primere, v katerih družine nimajo ene izmed navedenih odločb (imajo na primer odločbo o nezaposljivosti Zavoda RS za zaposlovanje in odločbo centra za socialno delo o dodelitvi socialne pomoči, povečane za dodatek za pomoč in postrežbo, ki je bil priznan na podlagi mnenja invalidske komisije po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju), zaradi česar starši na podlagi zgoraj navedene zakonske ureditve niso upravičeni do davčne olajšave, čeprav ti otroci živijo pri njih, starši za njih skrbijo in jim pomagajo pri opravljanju vseh življenjskih potreb.

Po opravljenih poizvedbah in pridobljenih odgovorih Varuh ugotavlja, da zakonodajalec posebno olajšavo, določeno v 114. členu ZDoh-2, priznava zavezancem z zakonsko dolžnostjo vzdrževati družinske člane. Namen povečane splošne davčne olajšave naj bi torej bila posredna pomoč zaradi zakonsko naložene preživninske obveznosti tudi po polnoletnosti. Pri tem velja poudariti, da je z novelo Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR-C) zakonodajalec že leta 2004 staršem odvzel breme preživljanja nepreskrbljenega otroka z motnjo v razvoju po njegovi polnoletnosti (oziroma po doseženem 26. letu starosti, če se otrok dotlej redno šola). Ker je Ustavno sodišče RS v odločbi št. U-I-11/07-45 z dne 13. 12. 2007 zavzelo stališče, da mora zakonodajalec sočasno z ukinitvijo preživninske obveznosti staršev vzpostaviti enakovredno preživninsko obveznost države ter da ta le z veljavno zakonsko ureditvijo socialnih pomoči (še) ni ustrezno zagotovljena, je posledično odločilo, da se osnovno preživljanje invalidov po Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (ZDVDTP) zagotavlja tudi s preživninsko obveznostjo staršev, dokler zakonodajalec ne bo ustrezno uredil področja socialnega varstva te skupine invalidnih oseb. Ustavno sodišče RS je pri tem poudarilo, da zagotavljanje možnosti za dostojno življenje najprej pomeni zagotavljanje nekaterih minimalnih pogojev za preživetje.

Na tej podlagi je MDDSZ (z nerazumno prekoračitvijo enoletnega roka, ki ga je postavilo Ustavno sodišče RS!) pripravilo Zakon o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI), ki je bil sprejet 17. 4. 2018 in bo začel veljati 1. 1. 2019. ZSVI zagotavlja ustreznejšo višino nadomestil in dodatkov ter podporne storitve za spodbujanje oziroma omogočanje življenja v skupnosti (npr. usposabljanje za samostojno življenje, vseživljenjsko učenje, vzdrževanje socialne vključenosti za starejše in podporo za bivanje zunaj institucij), hkrati pa širi krog upravičencev v primerjavi z ZDVDTP. Po uveljavitvi ZSVI osebe s statusom invalida po ZDVDTP in osebe s statusom invalida po ZSVI po dopolnjenem 18. letu tako ne bodo več vzdrževani družinski člani po ZDoh-2, za katere je bila njihovim staršem priznana posebna olajšava.

Varuh se zaveda, da starši večinoma, skladno s svojimi zmožnostmi, poskrbijo za svoje otroke v stiski, tudi če ta dolžnost ni zakonsko opredeljena. **Zato menimo, da je ustrezna ureditev sistema družbene solidarnosti (neposredna pomoč v obliki socialnih pomoči) v tem smislu pravičnejša od nagrajevanja družinske solidarnosti, ki temelji le na institutu podaljšane roditeljske pravice.** Varuh bo vsekakor spremljal, kako premišljeno se bodo nove zakonske rešitve izkazale v praksi ter kako bodo pristojni organi uredili nedoslednosti na sistemski ravni. MDDSZ je že obljubilo izvedbo analize, s katero naj bi se ugotovilo, na katerih področjih predpisi ne sledijo zavezam iz odločbe Ustavnega sodišča RS ali Konvencije o pravicah invalidov, kar je po Varuhovem mnenju nujni korak za vzpostavitev sheme invalidskega varstva, ki bo skladna z določbami Ustave RS o socialni državi, pravici do socialne varnosti, posebnih pravicah invalidov, pravici do osebnega dostojanstva in varnosti ter pravici do varstva pravic zasebnosti in osebnostnih pravic. **5.5-53/2015**

MDDSZ je sprejelo Zakon o socialnem vključevanju invalidov, s katerim zagotavlja ustreznejšo višino nadomestil in dodatkov ter širi krog upravičencev v primerjavi z Zakonom o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb.

Primer:

Pobudnica po Varuhovem posredovanju končno uspela z zahtevo za vračilo davka

Varuh ni videl pravne podlage, ki bi za vračilo davka na promet nepremičnin zahtevala soglasno razdrtje kupoprodajne pogodbe, predvsem pa je dvojno plačilo navedenega davka za nepremičnino, ki je bila prodana le enkrat, ocenil kot neskladno z načelom pravičnosti, zato je pobudnico napotil k podaji nove zahteve za vračilo prvotno plačanega davka.

Pobudnica se je obrnila na Varuha, ker ji davčni organ ni priznal vračila davka za prodajo nepremičnine, ki nikoli ni bila do konca izvedena. Kot je izhajalo iz predložene dokumentacije, je pobudnica s prodajno pogodbo, sklenjeno v obliki notarskega zapisa, leta 2009 prodala solastniški delež pri nepremičnini pravni osebi za kupnino 200.000,00 EUR (1/2). Kupec bi moral kupnino plačati najpozneje do 28. 2. 2010, prodajalca pa sta bila zavezana v roku treh dni po plačilu izdati zemljiškoknjižno dovolilo, vendar kupec kupnine do določenega roka ni plačal. Pogodbene stranke so 10. 6. 2011 sklenile nadaljnji dogovor, s katerim se je kupec obvezal kupnino plačati obročno, z zapadlostjo zadnjega obroka 30. 9. 2011. Če kupnina ne bi bila plačana v navedenih terminih, so zapisali, da pogodba ni več veljavna. Ker je kupec v dogovorjenem roku poravnal le del kupnine, ga je pobudnica z zahtevkom odvetnika z dne 10. 4. 2012 še poslednjič pozvala k poravnavi kupnine v sedmih dneh od prejema dopisa, z navedbo, da bo sicer pogodba prenehala po zakonu. Kupec kupnine tudi v dodatnem roku ni poravnal. Pobudnica je zato 14. 3. 2012 in še 11. 2. 2013 pri davčnem organu vložila zahtevek za vračilo davka na promet nepremičnin na podlagi prvega oziroma drugega odstavka 16. člena Zakona o davku na promet nepremičnin (ZDPN-2). Čeprav naj ne bi bilo sporno, da je zaradi neizpolnitve kupčeve obveznosti glede plačila kupnine izvedba pravnega posla, tj. prodaja nepremičnine, ustavljena, njenemu zahtevku oziroma pritožbi na drugostopenjski organ ni bilo ugodeno, saj je po mnenju davčnega organa ostal sporen razplet situacije glede na dejstvo, da je del obveznosti kupec poravnal in »se na pozive k obrazložitvi dejanskega stanja ni odzval« oziroma da ni podal soglasja k razveljavitvi pogodbe. Pobudnica je leta 2016 hišo dejansko prodala in znova plačala davek na prodajo nepremičnine. Z novim zahtevkom za vrnitev drugič plačanega davka za isto nepremičnino ni uspela, saj je bilo treba šteti, da je podlaga za plačilo davka drug pravni posel.

V 16. členu ZDPN-2 je določeno: *»1. Če se pogodba o prenosu nepremičnine, finančnem najemu nepremičnine ali o ustanovitvi oziroma prenosu stavbne pravice* ***razdre, preden je opravljen prenos na novega pridobitelja,*** *ali jo sodišče z odločbo izreče za neveljavno, lahko davčni zavezanec zahteva, da se odločba o odmeri davka na promet nepremičnin odpravi in da se mu davek, ki ga je sam plačal, vrne. 2. Če pogodbe o prenosu nepremičnine, o finančnem najemu nepremičnine ali o ustanovitvi oziroma prenosu stavbne pravice ni mogoče izpolniti ali se izpolni samo deloma, lahko davčni zavezanec zahteva, da se mu plačani davek na promet nepremičnin vrne v celoti oziroma v ustreznem delu.«*

Varuh je Fursu in MF poslal svoje mnenje, da je dvojno plačilo davka na promet nepremičnin za nepremičnino, ki je bila prodana le enkrat, nedvomno neskladno z načelom pravičnosti. Poudarili smo, da ne vidimo pravne podlage, ki bi za vračilo davka zahtevala soglasno razdrtje pogodbe. Kot izhaja iz odločbe MF z dne 13. 6. 2012, je bilo takšno stališče povzeto po sodbi Upravnega sodišča RS, št. U 1929/2004-7. Varuh je opozoril, da se ta sodba nanaša na ZDPN, Zakon o davčnem postopku (ZDavP) in Zakon o obligacijskih razmerjih, ki pa v času odločanja davčnega organa oziroma MF v zadevi pobudnice niso bili več v veljavi ter tako ne morejo biti ustrezna podlaga za argumentacijo v obravnavanem primeru. Odločitev v navedeni sodbi namreč temelji na drugem odstavku 197. člena ZDavP.

Davčni organ in MF bi tako morala upoštevati 16. člen ZDPN-2, ki je leta 2006 izrecno uredil posebne primere vračila davka na promet nepremičnin in v katerem ni več zahteve po sporazumni razvezi prodajne pogodbe. To je poudarilo tudi Upravno sodišče RS v sodbi št. I U 1128/2015 in pojasnilo, da lahko davčni zavezanec po prvem odstavku 16. člena ZDPN-2 zahteva, da se odločba o odmeri davka na promet nepremičnin odpravi in se mu davek, ki ga je plačal, vrne v dveh primerih: 1. če se pogodba o prenosu nepremičnine razdre, preden je opravljen prenos na novega pridobitelja, in 2. če jo sodišče z odločbo izreče za neveljavno. V prvem primeru se pogodba razdre brez posredovanja sodišča, torej po zakonu ali po volji pogodbenih strank, v drugem primeru pa mora zaradi spora med strankama o veljavnosti posla odločati sodišče.

Obstoj možnosti razveze pogodbe po zakonu se Varuhu zdi zelo pomemben, sploh v primerih, podobnih pobudničinemu – ko se kupec ne odziva ali ga ni več (na primer pravna oseba preneha, je ukinjena ...). To, da je imel kupec že v času prvih pobudničinih vlog za vračilo davka blokiran TRR, da je bil v začetku stečaja in da je bil neodziven, je bilo znano tudi davčnemu organu, poleg tega je pobudnica predložila vse obojestransko podpisane dogovore, ki so določali, da se pogodba šteje za razveljavljeno, če kupnina ne bo poravnana v določenih rokih, ter dodaten poziv kupcu k izpolnitvi pogodbe skladno z Obligacijskim zakonikom, na katerega se kupec prav tako ni odzval. Tako Varuh ne razume, katere dodatne okoliščine bi morala še izkazati, da bi organ ugotovil, da je pogodba razveljavljena in ne more biti izpolnjena.

Dne 31. 7. 2018 smo prejeli odziv MF in nato 3. 8. 2018 še odziv Fursa. Odgovor MF nas ni prepričal, iz odgovora Fursa pa je med drugim mogoče razbrati potrditev, da iz ZDPN-2 res ne izhaja, da mora biti razdrtje pogodbe sporazumno. Poudarili so še, da mora zavezanec ob vlogi za vračilo davka davčnemu organu izkazati, da gre za primer razdrtja po zakonu in da prenos lastninske pravice na nepremičnini še ni bil izveden – navadno z dokazili, kot je zemljiškoknjižni izpis, poziv prodajalca kupcu, da izpolni pogodbeno obveznost (plačilo kupnine v pogodbeno določenih rokih), in iz previdnosti tudi izjavo kupca. Če se ta ne odziva, bi načeloma morali za ugoditev zahtevi za vračilo plačanega davka zadoščati tudi že pozivi za podajo izjave. Glede na spremenjene okoliščine v letu 2016, ko je bila nepremičnina prodana drugemu kupcu, lahko pobudnica vloži, tako Furs, novo zahtevo za vračilo davka, ki jo bo davčni organ obravnaval in znova presojal o vračilu davka, odmerjenega in plačanega v letu 2009. Na tej podlagi smo pobudnici predlagali, naj sledi navedenemu.

Pobudnica nas je 7. 11. 2018 seznanila, da je s ponovno vlogo za vračilo že plačanega davka na promet nepremičnin uspela in da je Furs odpravil odločbo davčnega organa iz leta 2009, ker sta bila prodaja in prenos nepremičnine na novega lastnika dejansko izvedena šele s kupoprodajno pogodbo v letu 2016. Pobudo smo šteli za utemeljeno, saj smo dvojno plačilo davka na promet nepremičnin za enkrat prodano nepremičnino ocenili kot neskladno z načelom pravičnosti. **14.3-3/2018**

Varuhu je uspelo, saj je Furs pobudnici po devetih letih priznal pravico do vračila davka. Dobila je vrnjeno glavnico brez obresti. Pobudnica se je Varuhu zahvalila: »Presenetili ste me, ker ste se zavzeli za malega človeka v stiski, saj brez vas očitno ne bi uspeli dokazati pravice.«

2.14.5 Upravni postopki

Opozarjamo na dolgotrajnost odločanja MDDSZ in MF.

Varuh je obravnaval primer, v katerem je IRSOP nedosledno izvajal svojo pojasnilno dolžnost, kar je privedlo do večkratnega vlaganja enakih vlog pobudnika, dolgotrajnega odločanja IRSOP in posledično do kršitev načela dobrega upravljanja. IRSOP je zadevno Varuhovo priporočilo sprejel.

Ugotovitve in uresničevanje Varuhovih priporočil

Podpodročje Upravni postopki zajema zadeve, ki se navezujejo **na okoliščine poteka upravnega postopka**, pri čemer je smiselno poudariti, da na tem mestu obravnavamo procesne napake, konkretne ali sistemske, materialna vsebina posameznih upravnih zadev pa je vključena v posamezna problemska področja dela. Ker ločitev vedno ni mogoča, so posamezne pobude, pri katerih gre tudi za napake postopka, obravnavane v drugih delih poročila. Število tukaj evidentiranih zadev pa tudi zaradi tega ne terja posebnega komentarja.

Ključne teme, ki smo jih preiskovali, so bile dolgotrajni roki odločanja, neizdaja upravnega akta, pomanjkljivo izvajanje pojasnilne dolžnosti skladno z načelom varstva pravic strank in varstva javnih koristi, problematika izvedeniških mnenj in inšpekcijski postopki. Kar nekaj težav smo zaznali v postopkih v zvezi z ugotavljanjem prebivališča. Opozarjamo tudi na problematiko postopkov uveljavljanja pravice do obnovitvene rehabilitacije.

Pri obravnavi pobud smo ugotovili predvsem kršitve zakonitosti, ustavnega načela socialne in pravne države, pravice enakosti pred zakonom, enakega varstva pravic, pravice do osebnega dostojanstva, načela pravičnosti, dobrega upravljanja in neupravičenega zavlačevanja postopka. **Posebej izpostavljamo kršitve pravic invalidov.**

59.
Vlada RS naj vsem inšpekcijskim službam zagotovi ustrezne pogoje za delo, tako materialna kot finančna sredstva, ki bodo omogočala tudi kadrovsko okrepitev in učinkovito delo inšpekcijskih služb.

Sodelovanje s pristojnimi organi.

Na sedežu Varuha smo se srečali z ministrico za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Ksenijo Klampfer ter z glavno inšpektorico za okolje in prostor Dragico Hržica s sodelavci, sestali smo se tudi s predstavniki Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in drugimi. Razpravljali smo o odprtih vprašanjih ter o možnostih za odpravo nastali kršitev in nepravilnostih. Večinoma smo komunicirali pisno, **pri tem opozarjamo predvsem na neodzivnost posameznih občin** (kar je razvidno pri drugih poglavjih tega poročila).

Priporočilo Varuha št. 39 (2017) o nujno potrebni zagotovitvi pogojev za delo inšpekcijskim službam kljub prizadevanjem Vlade RS, ki so vidna tudi iz Odzivnega poročila Vlade RS na Letno poročilo o delu Varuha za leto 2017 v celoti ponavljamo, saj se zavedamo, da gre za akutno stalno nalogo.

60.
MJU naj razmisli o spremembah ureditve obveznega usposabljanja javnih uslužbencev tako, da bi bilo usposabljanje iz vsebin upravnega postopka v nekem časovnem obdobju znova obvezno za tiste javne uslužbence, ki vodijo upravne postoke in odločajo v njih.

Glede **priporočila Varuha št. 40 (2017)**, ki se je nanašalo na potrebne spremembe 251. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), da bi bili organi druge stopnje zavezani meritorno odločati v zadevah, namesto da imajo le možnost, da se o tem sami odločijo, je MJU v odzivnem poročilu zapisalo, da se zaveda, da je to lahko realna težava, da pa bi predlagana sprememba pomenila nedopustno poseganje v dvostopenjsko odločanje in v pravico do enakega pravnega varstva. Varuh se strinja z navedenim odzivom in dodaja, da je pri podanem priporočilu imel v mislih izjeme, ki jih v nekaterih okoliščinah ZUP že dopušča. Poudarjamo, da se je priporočilo nanašalo na primere večkratnega pošiljanja od organa prve stopnje k organu druge stopnje in nazaj ter bi pomenilo neke presek v takšnih primerih. MJU je obljubilo, da bo skrbno spremljalo takšne nezakonite primere in nanje opozarjalo, na kar bo tudi Varuh v prihodnje še posebej pozoren. V navezavi na poročilo in naše ugotovitve podajamo pristojnim predlog o dodatnem obveznem usposabljanju javnih uslužbencev o vsebinah upravnega postopka.

Ugotovitve obravnavanih pobud

Primer:

Le elektronsko sporočilo stranki za prekinitev postopka ni dovolj

Upravni organ bi moral ob ugotovitvi, da gre za predhodno vprašanje, ki ga sam ne bo reševal, postopek s sklepom prekiniti ter strankam tako dati možnost pravnega sredstva zoper takšno odločitev.
Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki je želela skleniti zakonsko zvezo s partnerjem, državljanom Nigerije. Dan pred poroko je od Upravne enote Škofja Loka (UE) prejela elektronsko sporočilo, s katerim so jo obvestili, da poroke, predvidene za naslednji dan, ne morejo izpeljati, ker je Policijska postaja Škofja Loka zasegla originalne dokumente zaročenca in jih še preverja. Dokler policija ne konča postopka, tudi ni pogojev za veljavno sklenitev zakonske zveze.

Varuh je UE poslal dve poizvedbi, prejeta odgovora upravnega organa pa nista bila prepričljiva, zato je Varuh zavzel stališče, da o tako pomembni odločitvi v postopku – da se ta ne more nadaljevati – le obvestilo stranki po elektronski pošti ne more zadoščati, temveč bi bilo treba slediti 5. točki prvega odstavka 153. člena ZUP. Upravni organ bi moral torej, ob tem ko je ugotovil da ostaja pereče vprašanje, brez rešitve katerega sklenitev zakonske zveze ni mogoča (preverjanje dokumentov), izdati sklep o prekinitvi postopka ter pobudnici in njenemu zaročencu kot strankama dati tudi možnost pravnega sredstva zoper takšno odločitev. Varuh je tako v ravnanju UE prepoznal kršitev pravice do pravnega sredstva in pobudo šteje za utemeljeno. **14.5-2/2018**

Upravna enota bi morala o prekinitvi postopka odločiti s sklepom.

Primer:

Potreba po večji zaščiti delovnih invalidov že v upravnem, ne šele v sodnem postopku
Varuh je MDDSZ predlagal ponovno temeljito proučitev možnosti ustrezne vključitve vseh izvedenskih mnenj Invalidske komisije Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije v upravne odločbe tako, da ta izvedenska mnenja postanejo zavezujoča. S tem bi bilo strankam postopka omogočeno učinkovito pravno varstvo zoper vsa mnenja že v upravnem, ne šele v morebitnem sodnem postopku.

Varuh je na podlagi prejetih pobud zaznal problematiko vključenosti izvedenskih mnenj v upravne odločbe Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (zavod). V okviru obširne komunikacije Varuhu in zavodu ni uspelo zbližati stališč, zato se je z ustrezno poizvedbo obrnil tudi na MMDSZ in mu pojasnil dejansko stanje konkretne pobude.

Pobudnik je Varuha v navedenem primeru obvestil, da mu je zavod 6. 5. 2015 izdal odločbo o pravicah iz invalidskega zavarovanja, s katero je bil pobudnik razvrščen v III. kategorijo invalidnosti zaradi posledic bolezni. Priznana mu je bila pravica do dela na delovnem mestu, na katerem je do zdaj delal, in sicer v nazivu vodja službe inženiringa, s skrajšanim delovnim časom od polnega, natančneje 5 ur dnevno oziroma 25 ur tedensko od 7. 4. 2015. Delodajalec se je na odločbo pritožil, drugostopenjski organ pa je z odločbo z dne 11. 9. 2015 pritožbo zavrnil. Prvostopenjska odločba je tako 27. 8. 2015 postala dokončna in izvršljiva. Delodajalec naj odločbe ne bi izvršil, je pa od zavoda pozneje zahteval **izdelavo dopolnilnega izvedenskega mnenja zaradi spremembe sistematizacije**. Izvedenec je novo delovno mesto klasificiral kot ustrezno. Zavod prvotne odločbe glede na dopolnilno izvedensko mnenje ni dopolnil, niti ni izdal nove odločbe, prvotna odločba (ki opredeljuje prejšnje delovno mesto) je tako ostala veljavna. Pobudnik je izpostavil še, da o dopolnilnem izvedenskem mnenju ni bil obveščen, niti zoper njega ni imel možnosti vložitve pravnega sredstva.

V okviru nadaljnje korespondence med Varuhom in MDDSZ je bilo ugotovljeno, da je bistvo pobudnikovega spora z zavodom v sporni formulaciji izreka odločbe zavoda, s katero je ta pobudniku priznal pravico do dela z nekaterimi omejitvami na točno določenem delovnem mestu, poznejša dopolnilna izvedenska mnenja (ki po presoji zavoda in MDDSZ niso samostojni upravni akt, zoper katerega ni samostojnega pravnega sredstva in so le nekakšna pomoč delavcu ali delodajalcu) pa prvotne odločbe niso spremenila, jo dopolnila ali odpravila. Pobudnik je bil po Varuhovem mnenju v upravičeni zmoti, da je zavod, čeprav nima te pristojnosti, odločil, da ima pravico do dela na točno določenem delovnem mestu tudi v primeru spremembe sistematizacije delovnih mest pri delodajalcu.

Ob obravnavi pobude je bilo treba med drugim rešiti pravna vprašanja dopolnilnih izvedenskih mnenj in učinkovitosti pravnega varstva prizadetih delovnih invalidov v morebitnih sodnih postopkih. **Varuh namreč meni, da morajo biti vsa izvedenska mnenja zavoda, tako temeljna kot poznejša dopolnilna, zavezujoča in ustrezno vključena v upravne odločbe zavoda.** Izvedenska mnenja namreč ustvarjajo zakonsko predpisano dejansko podlago, ki jo formalno vključi odločba kot oblastni upravni akt. **Obstaja torej neločljiva povezava med izvedenskim mnenjem in odločbo**, poleg tega dopolnilna izvedenska mnenja spreminjajo in razširjajo vsebino pravice iz osnovne odločbe zavoda. Po Varuhovem mnenju bi moral zavod v tem primeru izdati dopolnilno odločbo, ki bi pravico do dela na določenem delovnem mestu prilagodila glede na dopolnilni izvedenski mnenji. Posledično temu bi morala biti zagotovljena pravica do pravnega sredstva zoper novo odločbo. Pojasnili smo tudi potencialno nevarnost omejenosti poznejšega pravnega sredstva v sodnem postopku.[225] **Varuhu in MDDSZ je le delno uspelo zbližati stališča**, zato je Varuh MDDSZ priporočil, naj Državnemu zboru RS predlaga ustrezne zakonske spremembe. Ne glede na stališče Ustavnega sodišča RS o neobstoju neustavnosti pri odloženem pravnem sredstvu, za kar gre v konkretnem primeru, **Varuh meni, da je z vidika razvoja, predvsem pa z vidika izboljšanja varstva človekovih pravic v državi primerno in zaželeno omogočiti pravno varstvo v postopkih pred državnimi organi v čim bolj zgodnji fazi postopka**. Tako bi se po Varuhovem mnenju zagotovilo dosledno spoštovanje načela pravičnosti, predvsem pa bi se tako dodatno utrdilo načelo pravne države, seveda ob hkratnem upoštevanju pogodbene svobode med delavcem in delodajalcem. MDDSZ je Varuhovo priporočilo delno sprejelo. Pobuda je bila utemeljena. **14.5-33/2018, 10.1-21/2018**

61.
Varuh priporoča, naj Vlada RS prouči naravo izvedenskih mnenj Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije ter pripravi zakonske spremembe tako, da postanejo dopolnilna izvedenska mnenja zavezujoča ter da bo zoper njih omogočeno samostojno pravno sredstvo.

Primer:

Država bi posameznike prisilno priključila na javni vodovod brez uporabnega dovoljenja

Varuh je obravnaval pobudo, v kateri se je izkazalo, da je isti inšpektorat, tj. Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (IRSOP) na eni strani izdal odločbo, s katero je inšpekcijskim zavezancem naložil izvedbo priklopa na javni vodovod, na drugi strani pa ugotovil, da za obravnavani javni vodovod ni izdano uporabno dovoljenje in je zato izdal inšpekcijsko odločbo investitorju (občini).
V obravnavani zadevi je bila trem inšpekcijskim zavezancem izdana inšpekcijska odločba inšpekcije za okolje z dne 27. 10. 2017, s katero jim je bila naložena izvedba priklopa na javni vodovod z rokom do 18. 7. 2018. Varuh pa se je med obravnavo pobude seznanil tudi z dopisom gradbene inšpekcije, iz katerega je izhajalo, da uporabno dovoljenje za vodovod, na katerega so se v skladu s prej navedeno inšpekcijsko odločbo dolžni priključiti inšpekcijski zavezanci, ni bilo izdano. **Inšpekcijskim zavezancem je bil torej naložen priklop na javni vodovod, ki (še) nima uporabnega dovoljenja.**

225 Izpostavili smo sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v zadevi Korošec proti Republiki Sloveniji, v kateri je ESČP ugotovilo kršitev načela enakosti »orožij« in s tem kršitev prvega odstavka 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP). Nacionalno sodišče je namreč pri odločanju o upravičenosti stranke glede pravice do dodatka za pomoč in postrežbo uporabilo izvedenski mnenji Komisije kot glavna dokaza v postopku, pritožnik pa tem mnenjem ni mogel nasprotovati, saj je bil njegov dokazni predlog za postavitev neodvisnega sodnega izvedenca zavrnjen.

Na podlagi pobude smo opravili poizvedbo pri glavni inšpektorici IRSOP, saj v skladu z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) glavni inšpektor v okviru svojih pooblastil odgovarja tudi za zakonitost, kakovost in učinkovitost dela inšpekcije. IRSOP je nato na podlagi naše poizvedbe za mnenje zaprosil Ministrstvo za okolje (MOP). Ministrstvo je IRSOP posredovalo mnenje Direktorata za vode in investicije ter mnenje Direktorata za prostor, graditev in stanovanja.

Direktorat za vode in investicije je v svojem mnenju poudaril, da je neprostovoljna priključitev stavbe na javni vodovod oblastno dejanje države, zato so posebej opozorili, da morajo biti v teh primerih spoštovani vsi veljavni predpisi, ki urejajo oskrbo s pitno vodo oziroma potrebno infrastrukturo, in ne le Uredba o oskrbi s pitno vodo. Navedena uredba namreč ureja le en segment oskrbe s pitno vodo, saj je sprejeta na podlagi Zakona o varstvu okolja (ZVO-1) in ne posega v pristojnosti drugih državnih organov ali drugega dela MOP. Poudarili so, da je to še posebej pomembno, saj gre pri prisilni priključitvi na javni vodovod za izjemno občutljivo področje, ki lahko povzroči nepopravljivo ali težko popravljivo škodo za življenje in zdravje ljudi ter živali. Dodali so še, da je za pravilno ugotovitev dejanskega stanja in zakonitost odločitev priporočljivo sodelovanje z drugimi pristojnimi inšpekcijskimi organi oziroma drugimi pristojnimi notranjimi organizacijskimi enotami inšpekcijskega organa. Direktorat za prostor, graditev in stanovanja pa je v svojem mnenju navedel, da je uporaba objektov (razen nezahtevnih objektov) dovoljena po pridobitvi uporabnega dovoljenja.

Varuh je po tem, ko je IRSOP pridobil stališče MOP, opravil dodatno poizvedbo pri IRSOP o nadaljevanju postopkov. IRSOP nas je seznanil, da je okoljska inšpektorica 9. 8. 2018 izdala sklep o dovolitvi izvršbe, v katerem je bil zavezancem določen naknadni rok, v katerem morajo izpolniti vse obveznosti, določene v izreku inšpekcijske odločbe z dne 27. 10. 2017, in sicer do 30. 11. 2018. Gradbeni inšpektor pa je 13. 7. 2018 izdal odločbo, v skladu s katero mora inšpekcijski zavezanec (občina) do 13. 7. 2019 prenehati uporabljati prvo fazo zgrajenega vodohrana in povezave z glavnim vodom (torej vodovoda, na katerega so se v skladu z inšpekcijsko odločbo inšpekcije za okolje dolžni priključiti inšpekcijski zavezanci iz te odločbe). Prepoved uporabe velja, dokler si zavezanec za obravnavani objekt ne pridobi uporabnega dovoljenja.

Za razjasnitev vseh okoliščin obravnavane problematike in za pospešitev rešitve je Varuh sklical sestanek z glavno inšpektorico IRSOP. Tega sta se udeležila tudi direktor inšpekcije za okolje in naravo ter predstavnica gradbene inšpekcije. Varuh je na srečanju navedel svoje stališče in poudaril, da je nesprejemljivo, da isti inšpektorat, ki je ugotovil, da se javni vodovod uporablja brez uporabnega dovoljenja, posameznikom odreja priključitev nanj. Nerazumno se nam zdi predvsem to, da se morajo inšpekcijski zavezanci iz odločbe inšpekcije za okolje na javni vodovod priključiti že pred rokom, v katerem mora inšpekcijski zavezanec iz odločbe gradbene inšpekcije pridobiti uporabno dovoljenje.

Predstavniki IRSOP so pojasnili, da inšpekcijski zavezanci iz odločbe inšpekcije za okolje trenutno uporabljajo lastni vodni vir brez vodnega dovoljenja, za katerega se ne izvaja vzorčenje (analiza vode), kar pomeni, da zanj ni nobenega nadzora kakovosti vode. Kakovost vode v javnem vodovodu pa je zagotovljena z rednimi vzorčenji. Za IRSOP je zato z vidika skrbi za zdravje prebivalcev poglavitna priključitev na javni vodovod, ne glede na to, da ta nima uporabnega dovoljenja. Poudarili so, da je odločba inšpekcije za okolje pravnomočna in zoper njo ni rednega pravnega sredstva ter da se inšpekcijski zavezanci tudi niso pritožili na sklep o dovolitvi izvršbe v tem postopku.

Varuh ne glede na vsa podana pojasnila IRSOP meni, da je obstoječa praksa, v skladu s katero IRSOP sili posameznike k priključitvi na javni vodovod, preden je zanj pridobljeno uporabno dovoljenje, nesprejemljiva. Zato obravnavani primer javno izpostavljamo. Nanj bomo opozorili tudi Inšpekcijski svet in tako poskušali doseči spremembo obstoječe prakse ali zakonodaje, saj je trenutno stanje nedopustno.
14.5-47/2018

Zakon dopušča možnost, da inšpektor posamezniku naloži obveznost priključitve na javni vodovod, zaradi katerega sočasno vodi postopek proti občini, ker zanj še nima uporabnega dovoljenja, kar za Varuha ni dopustno.

Primer:

Do brezplačne vozovnice za mestni linijski promet šele po Varuhovem posredovanju

Mestna občina Ljubljana (MOL) bo na podlagi Varuhovega opozorila o napačnem razumevanju pojma delovni invalid v prihodnje skladno s prvo alinejo 25. člena Odloka o organizaciji in načinu izvajanja mestnih linijskih prevozov potnikov (odlok) omogočila pridobitev brezplačne vozovnice posameznikom, ki imajo status delovnega invalida I. kategorije, ne glede na vzrok invalidnosti, če imajo pridobljeno pravico iz invalidskega zavarovanja.

Mestna občina Ljubljana je za odgovor Varuhu potrebovala več mesecev. Z nepriznavanjem pravice do brezplačne mesečne vozovnice je delovnemu invalidu kršila več ustavnih pravic.

Varuh je prejel več pobud, ki so se nanašale na zavrnitev prošenj za pridobitev pravice do brezplačne vozovnice za mestni linijski prevoz potnikov na območju MOL. Odlok namreč v prvem odstavku 25. člena določa, da lahko brezplačno vozovnico med drugimi pridobi odrasla oseba, ki ima na območju MOL stalno prebivališče in ima priznan status delovnega invalida I. kategorije. Vendar MOL posameznikom, ki imajo po odločbi Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (zavod) ugotovljeno I. kategorijo invalidnosti zaradi bolezni in priznano pravico do invalidske pokojnine, ni priznala pravice do brezplačne vozovnice, ker naj ne bi izpolnjevali pogojev.

Varuh je na MOL naslovil več poizvedb, in sicer 1. 3. 2018, 25. 4. 2018 in 5. 6. 2018, v katerih smo MOL opozarjali na napačno razumevanje termina delovni invalid in jih pozivali, naj se brez odlašanja za pojasnitve obrnejo na zavod. MOL je 15. 6. 2018 Varuha le seznanila z mnenjem zavoda, ki pritrjuje Varuhovim stališčem. Dne 6. 7. 2018 smo tako podali še končno mnenje, v katerem smo povzeli, da zavod pojasnjuje, da je po 7. točki 7. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) delovni invalid zavarovanec, pri katerem je v skladu s ZPIZ-2 ugotovljena invalidnost in je pridobil katero od pravic iz invalidskega zavarovanja. To pomeni, da morata biti za pridobitev statusa delovnega invalida kumulativno izpolnjena dva pogoja: 1. ugotovljena invalidnost po predpisu s področja pokojninskega in invalidskega zavarovanja in 2. pridobitev katere od pravic iz invalidskega zavarovanja (tj. pravice do invalidske pokojnine).

Poudarili smo še, da bi morala biti pravica do brezplačne vozovnice za mestni linijski prevoz potnikov na območju MOL brez dvoma in nemudoma priznana vsem posameznikom, ki jim MOL očitno zavrača pridobitev navedene pravice le zato, ker je vzrok invalidnosti bolezen, to pa je napačno razumevanje termina delovni invalid. Kot je poudaril Varuh v svojih dopisih in kar potrjujejo pojasnila zavoda, je delovni invalid vsaka oseba, ki ima ugotovljeno invalidnost (ne glede na njen vzrok!), če ima pridobljeno pravico iz invalidskega zavarovanja. Z napačnim tolmačenjem MOL namreč postavlja invalide, ki so to postali zaradi bolezni, v neenak položaj z invalidi, pri katerih je drug vzrok invalidnosti. Glede na to, da se je MOL kljub večkratnim opozorilom o napačnem razumevanju termina delovni invalid na zavod obrnila šele zaradi Varuhovega vztrajanja, dodatno kaže na to, da MOL ne razume, da vsem osebam s težjimi duševnimi in fizičnimi omejitvami pridobitev brezplačne vozovnice za mestni prevoz v smislu zagotavljanja samostojnosti in socialne vključenosti pomeni ogromno, za proračun MOL pa dana možnost brezplačne vozovnice zagotovo pomeni le zanemarljivo obremenitev.

Varuhu je uspelo! Mestna občina Ljubljana priznava pravico do brezplačne mesečne vozovnice vsakemu delovnemu invalidu I. kategorije ne glede na vzrok nastanka invalidnosti, če ima pridobljeno pravico iz invalidskega zavarovanja.

Varuh je vsebinski odgovor MOL prejel šele 22. 10. 2018, po tem ko je MOL opozoril, da izpostavljena problematika ne terja večmesečnih priprav za odgovor in da gre le za namerno zavlačevanje organa, odklonitev ali nespoštovanje Varuhove zahteve pa se na podlagi četrtega odstavka 33. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) šteje za oviranje dela Varuha in da se odgovorna oseba organa, ki Varuhu na zahtevo ne pošlje zahtevanih gradiv, lahko kaznuje z globo 500 EUR na podlagi 56. člena ZVarCP.

MOL je tako v odgovoru z dne 22. 10. 2018 zapisala, da bodo v prihodnje skladno s prvo alinejo 25. člena odloka omogočili pridobitev brezplačne vozovnice upravičencem, ki imajo status delovnega invalida I. kategorije, ne glede na vzrok invalidnosti, če imajo pridobljeno pravico iz invalidskega zavarovanja. Pobude smo šteli za utemeljene,

v ravnanju MOL pa smo prepoznali kršitev 14. člena (enakost pred zakonom), 34. člena (pravica do osebnega dostojanstva) in 52. člena (pravice invalidov) Ustave RS. **5.7-64/2017**

Primer:

V dvomu o pravni naravi zahteve stranke mora organ o njej odločiti

Direkcija RS za infrastrukturo je sledila Varuhovemu stališču in odločila o pobudnikovi vlogi. Varuh človekovih pravic RS je obravnaval pobudo, s katero nas je pobudnik seznanil s prizadevanji za pridobitev statusa stranke v postopku izdelave projektne dokumentacije za izvedbo ukrepov v zvezi z ureditvijo območja križišča državne ceste R1-216/1175 Krka–Žužemberk z občinsko in nekategorizirano cesto. Pristojni organ – Direkcija za infrastrukturo – o pobudnikovi zahtevi ni odločil, saj je menil, da za pridobitev statusa stranskega udeleženca ne izpolnjuje pogojev. Navedeno je storil šele po Varuhovem posredovanju.
Pobudnik je Varuha seznanil, da je pri MzI vložil vlogo za priznanje statusa stranke v postopku na podlagi 42. oziroma 43. člena ZUP. MzI pobudniku statusa stranke v trenutni fazi postopka ni priznal, pobudniku pa je sporočil, da bo lahko postal stranka potem, ko bodo potrjene tehnične rešitve za izvedbo potrebnih ukrepov. Pobudnik je navedel, da potrebuje status stranke v postopku, ker se bodo predvidena dela opravljala na njegovi nepremičnini. Pobudnik je izrazil skrb, da bo potem, ko bodo potrjene projektne rešitve, imel zelo malo ali nič možnosti, da doseže spremembe. Na svojo zahtevo za vstop v postopek pa ni prejel odločbe. Glede na navedeno je Varuh Direkciji RS za infrastrukturo (direkcija) v sestavi MzI poslal več poizvedb.

Direkcija je Varuhu sporočila, da na navedenem delu ceste pripravlja projektno dokumentacijo za ureditev križišča državne ceste z občinsko cesto in nekategorizirano potjo ter sanacijo brežin. Projektna dokumentacija se pripravlja na podlagi 18. člena Zakona o cestah (ZCes-1), in sicer za vzdrževalna dela v javno korist, vse z namenom izvedbe izboljšav na navedenem križišču, ki so povezane z varnostjo javnih cest. Glede na to, da so predvideni posegi v varovalnem pasu državne ceste, kjer je raba prostora omejena, izdelava projektne dokumentacije in izvedba predvidenih ukrepov potekata skladno s Pravilnikom za izvedbo investicijskih vzdrževalnih del in vzdrževalnih del v javno korist na javnih cestah (pravilnik). Direkcija je menila, da pri navedenih delih ne gre za upravni postopek, zato pobudniku ni mogoče podeliti statusa stranke v upravnem postopku.

Direkcija za infrastrukturo je po prejemu Varuhovega stališča odločala o vlogi za pridobitev statusa stranke v postopku.

Varuh ni sprejel odgovora direkcije glede (ne)odločitve o statusu pobudnika kot stranskega udeleženca oziroma stranke v postopku. Ne glede na to, ali pobudniku pripada status stranke ali stranskega udeleženca v postopku ali ne, je treba po Varuhovem mnenju o vlogi pobudnika odločiti, kot to določa 129. člen ZUP. Direkcija je Varuha v odgovoru na to stališče obvestila, da bodo ravnali skladno z našim napotkom in o vlogi pobudnika odločili. Pobudo smo šteli za utemeljeno, saj smo ugotovili kršitev načela dobrega upravljanja. **5.7-75/2017**

2.14.6 Mnenja Varuha v drugih primerih

Izvedba ugotovitvenega postopka kot nujen pogoj za odjavo prebivališča

Upravna enota je vse delodajalce pozvala, naj odjavijo začasno prebivališče tujih delavcev zaradi nevarnosti fiktivnih prijav. Ker je bil poziv delodajalcem poslan brez predhodno izvedenega postopka ugotavljanja dejanskega prebivališča tujih delavcev, Varuh ugotavlja, da gre za neutemeljen poseg v njihove ustavne pravice in posledično krnitev zaupanja v pravno državo. **5.0-13/2017**

Stranki je treba na dopise in vloge odgovoriti

Če stranka upravičeno pričakuje dodaten odziv organa, se ta ne more sklicevati na 17. člen Uredbe o upravnem poslovanju. Skladno z načelom dobrega upravljanja bi se Uprava RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin lahko odzvala vsaj s kratko navedbo, da prvotnemu odgovoru ni kaj dodati. **14.0-16/2018**

Ne glede na to, da stranka ne navaja novih dejstev in dokazov, mora center za socialno delo odgovoriti na vsako pismo

Varuh je obravnaval pobudo, v kateri sta pobudnika navajala neodgovarjanje centra za socialno delo (CSD). Varuh je zadevo proučil in po poizvedovanju pri pristojnem CSD ugotovil, da CSD ni odgovarjal na prejete dopise z navedbo, da ne vsebujejo novih dejstev in dokazov, kar je po Varuhovem mnenju nesprejemljiva praksa. Navedba novih dejstev in dokazov namreč ni pogoj, ki bi ga za odgovarjanje na dopise določala Uredba o upravnem poslovanju. **5.7-71/2017**

Pravica otroka do osebne identitete velja za vse otroke, ne glede na državljanstvo

Upravni organi morajo otroku omogočiti, da se njegov dejanski oče vpiše v matični register, in tako zaščititi njegovo osebnostno pravico do osebne identitete. V konkretnem primeru je Varuh obravnaval primer otroka, rojenega v Sloveniji, materi tuji državljanki (še v času sklenjene zakonske zveze) in tujemu državljanu. Čeprav so se tako mati, njen zakonski partner in dejanski oče otroka strinjali z vpisom dejanskega očeta v matični register, upravna enota tega glede na 86. člen Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih ni želela izvesti. Pri tem ni upoštevala 87. člena istega zakona niti Pravilnika o izvrševanju zakona o matičnem registru ter nujnost pri priznanju očetovstva upoštevati pravo, ki velja za otrokovega dejanskega očeta. Z zavrnitvijo vpisa očetovstva v matični register je bila kršena pravica otroka do osebne identitete. **14.5-21/2018**

MOP o zahtevku za povračilo poplavne škode ni odločilo v štirih letih

MOP v postopku dodelitve sredstev pobudniku za povračilo poplavne škode ni ravnalo v skladu z ZUP v povezavi z Zakonom o odpravi posledic naravnih nesreč, saj pobudnika ni pozvalo na dopolnitev vloge, ni začelo postopka ter ni v zakonsko predvidenem roku odločilo o njegovih pravicah in obveznostih. S tem je MOP kršilo zakonitost ter načelo pravičnosti in dobrega upravljanja. **MOP je v svojem odgovoru zatrjevalo, da se o teh zahtevkih ne odloča po ZUP, vendar tega stališča ni argumentiralo.** Varuh je MOP opozoril, da mora obstoječo zakonodajo upoštevati in o vlogah upravičencev odločiti v razumnem roku, o svojih pomislekih glede skladnosti ravnanja drugih organov ali skladnosti podzakonskih predpisov z zakonom in Ustavo RS pa mora obvestiti Vlado RS. Varuh širšo problematiko povračila poplavne škode še proučuje, konkretna zadeva pa je v postopku nadzora pri Inšpektoratu za javni sektor. **5.4-16/2017 in 14.5-64/2018**

Odločanje o pravicah do skupinske obnovitvene rehabilitacije

Računsko sodišče in Varuh sta kot sporno ocenila, da je Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije pristojnost za odločanje o pravici zavarovanih oseb do skupinske obnovitvene rehabilitacije prenesel na organizatorje te rehabilitacije, ki o teh pravicah ne odločajo v upravnem postopku. To ni v skladu s 84. in 85. členom Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. **Navedena ureditev**

namreč zavarovanim osebam ne nudi predpisanega pravnega varstva. Varuh pričakuje spremembe obstoječe ureditve. **5.7-42/2017**

2.14.7 Pregled aktivnosti

1.	**22. 3. 2018**	Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel je študentom 4. letnika Pravne fakultete v Ljubljani pri predmetu Upravno procesno pravo predavala o primerih, s katerimi se ukvarja Varuh ter ki se nanašajo na kršitve človekovih pravic na področju upravnega prava in upravnega procesnega prava.
2.	**12. 4. 2018**	Varuhinja in njena namestnica dr. Kornelija Marzel sta se v Hotelu jama v Postojni udeležili dogodka ob 70. obletnici delovanja sedanjega Tržnega inšpektorata RS, ki je eden pomembnejših organov na področju varstva potrošnikov in varnosti proizvodov v državi.
4.	**7. 9. 2018**	Varuhinja in njen namestnik Ivan Šelih sta se v prostorih Varuha sestala **z ministrico za notranje zadeve mag. Vesno Györkös Žnidar** in državnim sekretarjem Boštjanom Šeficem. Po krajšem srečanju so dali skupno izjavo za javnost in odgovarjali na vprašanja novinarjev in novinark.
5.	**24. in 25. 9. 2018**	Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je na Dunaju udeležila simpozija Dobra javna uprava in koristi za državljane – vloga parlamentarnih nadzornih teles (**Good public administration and benefits for citizens – the role of parliamentary control bodies**), ki sta ga organizirala avstrijsko računsko sodišče in avstrijski varuh človekovih pravic. Dr. Kornelija Marzel je za simpozij pripravila prispevek Izzivi zagotavljanja dobre uprave, vloga Varuha. Da je pri nadzoru nad delom javne uprave nujno slediti potrebam in ne željam posameznikov, so poudarili tudi drugi udeleženci simpozija, ki so se strinjali, da k dobremu upravljanju in zagotavljanju dobre uprave vodijo preglednost dela, odgovornost, delovanje pravne države, enakopravnost in sodelovanje.
6.	**20. 11. 2018**	Pomočnica generalnega sekretarja Varuha za pravna vprašanja Urška Nardoni se je v Veliki dvorani MIZŠ udeležila predstavitve Uredbe o zelenem javnem naročanju.

2.15
PRAVOSODJE

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
15 Pravosodje	**487**	**410**	**84,2**	**377**	**18**	**4,8**
15.1 Predsodni postopki - tožilstvo	26	28	107,7	24	1	4,2
15.2 Kazenski postopki	63	64	101,6	61	4	6,6
15.3 Civilni postopki in razmerja	242	200	82,6	186	5	2,7
15.4 Postopki pred delovnimi in socialnimi sodišči	17	16	94,1	15	0	0,0
15.5 Postopki o prekrških	50	41	82,0	35	2	5,7
15.6 Upravni sodni postopki	3	1	33,3	1	0	0,0
15.7 Odvetništvo in notariat	22	14	63,6	12	2	16,7
15.8 Ostalo	64	46	71,9	43	4	9,3

2.15.1 Splošne ugotovitve

Na širšem področju pravosodja smo leta 2018 obravnavali 410 zadev (leta 2017: 487 zadev), na ožjem področju sodnih postopkov pa 322 zadev (leta 2017: 375). Od tega je bilo 64 pobud povezanih s kazenskimi postopki (leta 2017: 63), 200 s civilnimi postopki in razmerji (leto prej 242), 16 s postopki pred delovnimi in socialnimi sodišči (leta 2017: 17), 41 s postopki o prekrških (leta 2017: 50) in 1 z upravnim sodnim postopkom (leta 2017: 3). Na podpodročju predsodnih postopkov pa je bilo obravnavanih 28 zadev (leta 2017: 26), podpodročju odvetništva in notariata 14 (leta 2017: 22) ter 46 drugih zadev, povezanih s tem področjem dela (leta 2017: 64). Kot običajno o ugotovitvah v zvezi s pobudami, ki se nanašajo na postopke o prekrških, tožilstvo, odvetništvo in notariat, poročamo v ločenih poglavjih. Posebej o fizični dostopnosti sodišč pišemo v poglavju Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije.

Le na nekaterih podpodročjih v okviru tega področja smo torej zaznali povečanje števila obravnavanih (in prejetih) zadev, na vseh drugih pa zmanjšanje.

Le na nekaterih podpodročjih v okviru tega področja smo torej zaznali povečanje števila obravnavanih (in prejetih) zadev, na vseh drugih pa zmanjšanje.

Razlog za to je nadaljnje upadanje števila pobud, ki se nanašajo na problematiko dolgotrajnosti sodnih postopkov zaradi napredka sodstva pri zmanjševanju sodnih zaostankov. **Delež utemeljenosti pobud glede sodnih postopkov je zelo povezan z našimi (omejenimi) pristojnostmi v razmerju do sodne veje oblasti.** Zakon o varuhu človekovih pravic namreč izrecno določa, da Varuh ne obravnava zadev, o katerih potekajo sodni ali drugi pravni postopki, razen če gre za neupravičeno zavlačevanje postopka ali za očitno zlorabo oblasti (24. člen ZVarCP). 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

Z odzivi pristojnih pri obravnavi pobud smo bili zadovoljni.

Opozarjamo, da še vedno ni posebnega zakona, ki bi obravnaval kriminaliteto mladoletnikov in ga je zakonodajalec predvidel že ob sprejetju zdaj veljavnega kazenskega zakonika v letu 2008.

V ospredju pobud so bili znova pravica do sodnega varstva, enako varstvo pravic, pravica do pravnega sredstva, pravna jamstva v kazenskem postopku in druge pravice.

Varuh je podprl opredelitev prednostnih delovnih nalog sodišč ob odprtju sodnega leta.

področje sojenja, temveč predvsem na sodno ali pravosodno upravo. Zato znova pripominjamo, da ocenjevanje dela sodstva ne more temeljiti le na podlagi števila tovrstnih pobud Varuhu in/ali njihove utemeljenosti.

V 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 tudi na Ministrstvo za pravosodje, kadar je šlo za sistemska vprašanja ali vprašanja pravnega okvira za delovanje pravosodja, in Ministrstvo za notranje zadeve, kadar je šlo za postopke policije kot prekrškovnega organa. **Z odzivi pristojnih pri obravnavi pobud smo bili zadovoljni, saj so se ti redno odzivali na naše poizvedbe in druga posredovanja.**

O nadaljnjem sodelovanju in načrtih dela na področju pravosodja smo se podrobneje pogovorili v spoznavnem delovnem obisku nove ministrice za pravosodje z ekipo 19. 10. 2018. **Varuhinja je ob teh pohvalila dosedanjo prakso odzivanja Vlade RS na Varuhova priporočila, kar uspešno koordinira prav to ministrstvo, ob tem pa je ministrica obljubila nadaljevanje dosedanjih dobrih praks in navedla načrte za delo v njenem mandatu, dotaknili pa smo se tudi nekaterih drugih tem, ki zadevajo obe instituciji.** Tako smo govorili o načrtovanih spremembah in dopolnitvah normativne ureditve na področju pravosodja, kot so Zakon o varstvu osebnih podatkov, Zakon o nepravdnem postopku in Zakon o državnem tožilstvu, Zakon o kazenskem postopku in drugi predpisi.

Sogovorniki so se strinjali tudi, da je izobraževanje sodnikov, tožilcev in drugih akterjev v pravosodju v zvezi s človekovimi pravicami nujno, kar uspešno izvaja Center za izobraževanje v pravosodju, na nekaterih področjih tudi v sodelovanju z Varuhom. Varuhinja in ministrica sta soglašali tudi, da lahko za ugled v pravosodju naredijo največ organi sami.

Iz prejetih pobud in Varuhovih priporočil na področju obravnav pobud v zvezi s sodnimi postopki je bilo tudi leta 2018 mogoče razbrati probleme, ki se na eni strani (v zmanjšanem obsegu) še vedno nanašajo na dolgotrajnost nekaterih sodnih postopkov, na drugi pa na kakovost sojenja. V ospredju pobud so bili znova pravica do sodnega varstva, enako varstvo pravic, pravica do pravnega sredstva, pravna jamstva v kazenskem postopku in druge pravice.

Ob zagotovljeni pravici do sojenja v razumnem roku je za stranke seveda pomembno, da dobijo zakonito in pravilno sodno odločbo. Tudi za sodnike velja, da imajo svoje obveznosti in odgovornosti, svoje delo morajo opravljati korektno, pošteno in odgovorno ter zagotoviti učinkovito izvajanje sodne funkcije. Neodvisnost sodnika namreč ne sme pomeniti njegove nedotakljivosti ali neodgovornosti. **Že večkrat smo poudarili, da lahko h kakovosti delovanja sodnega sistema in s tem svojemu ugledu ob ustreznih predpisih in pogojih za delo prispeva največ sodstvo samo.** Tudi zato je Varuh podprl opredelitev prednostnih delovnih nalog sodišč ob odprtju sodnega leta 14. 2. 2018 v sodni palači na Tavčarjevi ulici v Ljubljani.

Kot prednostne naloge sodstva so bili namreč izpostavljeni izboljšanje kakovosti dela sodišč, krepitev vloge Vrhovnega sodišča v vlogi predsedenčnega sodišča, kazenski postopki in upravno sodstvo. **Tako še naprej podpiramo usmeritev sodstva v t. i. postopkovno pravičnost z ukrepi za učinkovitejše in prijaznejše sodstvo, ki je leta 2018 zaznamovalo 100. obletnico vrhovnega sodstva v Sloveniji.**

V pripravi nekaterih predlogov in sprememb predpisov, pomembnih za delovanje organov na področju pravosodja, ki jih je pripravilo MP (poleg že omenjenih tudi novelo Zakona o zaščiti prič), je s svojimi pripombami sodeloval tudi Varuh. **Posebej lahko omenimo novelo ZKP-N, s katero se v naš pravni red prenaša tudi direktiva o žrtvah in s katero se na sistemski ravni urejajo pravice in položaj žrtev kaznivih dejanj.** Ker priprava novega modela kazenskega postopka poteka že nekaj časa, znova poudarjamo, da bi bil seveda res že čas, da naša država dobi stabilen zakonski okvir tudi na tem pravnem področju, ki ne bi bil predmet tako pogostega noveliranja, kot je ZKP. **Pri pripravi te novele smo pozdravili vse zakonske spremembe, ki**

krepijo položaj žrtev kaznivih dejanj in ranljivih skupin, ter druge, katerih namena sta izboljšanje učinkovitosti kazenskega postopka in odprava ugotovljenih pomanjkljivosti v ureditvi kazenskega postopka, da se zagotovita večja pravna varnost in zakonitost. Še posebej veseli ugotovitev, da so bili pri tem upoštevani tudi nekateri naši predlogi, ki smo jih podali ob obravnavanju pobud.

Pri pripravi novele ZKP-N so bili upoštevani tudi nekateri naši predlogi, ki smo jih podali ob obravnavanju pobud.

V okviru te novele smo MP opozorili tudi na predloge sprememb in dopolnitev ZKP, ki jih je pripravilo Društvo državnih tožilcev Slovenije, s katerimi bi se otroka, žrtev kaznivega dejanja, v (pred)kazenskem postopku še dodatno zavarovalo. Presodili smo, da so predlogi in spremembe ZKP (preprečiti večkratno zasliševanje otrok in tako njihovo sekundarno viktimizacijo ter uvedba posebnega usposabljanja za vse akterje postopka, v katerem nastopa žrtev otrok) skupaj z obrazložitvijo vredni natančne proučitve.

V praksi se za namene zaslišanja in drugih postopkov z otroki redko uporabljajo otroku prijazne sobe, ki so bile v preteklosti prikazane kot koristna pridobitev. Zato se strinjamo z ugotovitvijo MP, da je izjemnega pomena za celostno obravnavo otroka na enem mestu tudi izvedba projekta Hiša za otroke (Barnahus), ki ga je podprla tudi Vlada RS, in to s sklepom z dne 8. 6. 2017, s katerim je Ministrstvu za pravosodje naložila, naj imenuje medresorsko delovno skupino za izvedbo projekta, v kateri je sodelovala tudi predstavnica Varuha. Varuh vse pristojne spodbuja, naj dokončajo vse potrebne medresorske aktivnosti za oblikovanje in financiranje projekta Barnahus, razvijejo politike in postopke za Barnahus, razvijejo kontrolne sezname, programe usposabljanja forenzičnih intervjuvarjev in kliničnih psihologov, zaposlenih v Hiši za otroke (Barnahus), razvijejo orodja in postopke, ki omogočajo lažje medresorsko sodelovanje pri tovrstni obravnavi otrok in ki bodo olajšali vodenje posameznih primerov, da bo upoštevana otrokova največja korist, da je zagotovljeno sodelovanje in varstvo otrok.

Izjemnega pomena za celostno obravnavo otroka na enem mestu je izvedba projekta Hiša za otroke (Barnahus).

Varuh je v prvi četrtini leta 2018 prejel več pobud, ki so izpostavljale odločitev sodnika, da kazenske obravnave, ki so ji posebno pozornost namenili tudi nekateri mediji, ne zapre za javnost. Zaradi aktualnosti zadeve smo Varuhovo stališče približali širši javnosti z objavo na spletu, ki jo je povzela tudi STA. Na svoji spletni strani pa jo je v celoti objavilo tudi Društvo novinarjev Slovenije.

Varuh je v prvi četrtini leta 2018 prejel več pobud, ki so izpostavljale odločitev sodnika, da kazenske obravnave, ki so ji posebno pozornost namenili tudi nekateri mediji, ne zapre za javnost.

Medije smo pozvali k tankočutnosti pri poročanju z javnih obravnav. Poudarili smo, da to, da je glavna obravnava javna, ne more pomeniti, da lahko mediji prosto poročajo o vseh podrobnostih iz zasebnega življenja ene ali druge stranke oziroma žrtve kaznivega dejanja, ki se lahko razkrijejo med sojenjem. Z vidika pravice do poštenega sojenja so glede poročanja medijev o sojenju, ki poteka javno, ključne predvsem vsebine, ki kažejo na ustreznost ravnanja javnih oblasti (sodišča). V interesu javnosti je lahko torej le objava korektne informacije, ki povzema to, kar je bilo navedeno na glavni obravnavi, vse (druge) podrobnosti pa po Varuhovem mnenju težko spadajo v krog podatkov, ki jih lahko označimo kot interes javnosti.

Poleg pravice do poštenega sojenja in osebnostnih pravic posameznika je pri medijskem poročanju pomembno opozoriti še na pravico do svobode izražanja. Vsebina objav, sporočil, mnenj in pogledov je načeloma prepuščena presoji tistega, ki jih je podal, pri čemer je objava medijskih sporočil načeloma prepuščena uredniški politiki medijev. **Vendar ESČP poudarja, da spoštovanje svobode v demokratični družbi predpostavlja tudi dolžnosti in odgovornosti.** Tudi pravica do svobode izražanja je varovana le do tistih meja, do katerih seže varstvo drugih z ustavo zajamčenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V vsakem primeru je treba tehtati med interesom javnosti, da je obveščena o zanjo pomembnih vsebinah, in osebnostnimi pravicami posameznikov, ki so varovane s 35. členom Ustave RS. Zato je dolžnost medijev, da se še pred objavo vsakič sproti vprašajo, kdaj s svojim delom še ne presegajo praga dopustnega načina novinarskega poročanja. Nedvomno je treba ob tovrstnem poročanju upoštevati tudi pieteto do pokojnika. S priznavanjem pravice do pietete se varujejo tudi dobrine umrlega in vrednosti, ki jih je ustvaril.

2.15.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 22 (2017)** je Varuh MP oziroma projektno skupino, ki pripravlja in usklajuje pripravo akcijskih načrtov in poročil za izvrševanje sodb ESČP, spodbujal, naj nadaljuje svoje delo, saj je prav (ob individualnih ukrepih) priprava sistemskih ukrepov pomembna za preprečevanje kršitev, ki jih ugotovi ESČP, v prihodnje oziroma zmanjšanje števila obsodb naše države zaradi kršitev Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP).

Na potrebo po uresničevanju Varuhovega priporočila opominjajo tudi nove odločitve ESČP zoper Slovenijo, ki je leta 2018 kršitve EKČP ugotovilo v petih zadevah.

Na potrebo po uresničevanju tega priporočila opominjajo tudi odločitve ESČP, ki je leta 2018 kršitve EKČP ugotovilo v petih zadevah.

Kot poudarja MP v Poročilu o delu Medresorske delovne skupine za koordinacijo izvrševanja sodb Evropskega sodišča za človekove pravice, je ena izmed njegovih prednostnih nalog učinkovitejše in hitrejše izvrševanje sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP). **Sistemski pristop se je izkazal za primernega, kar dokazuje izrazito zmanjšanje števila neizvršenih sodb ESČP od ustanovitve omenjene medresorske delovne in projektne skupine leta 2016, med njimi tudi skupina zadev Lukenda (sojenje v razumnem roku).**

Leta 2018 je bilo do konca junija sprejetih 25 končnih resolucij.

Leta 2018 je bilo tako do konca junija Odbor ministrov Sveta Evrope sprejel 25 končnih resolucij.

Poleg končne resolucije v pilotni zadevi Ališič (devizne vloge pri nekdanji Ljubljanski banki) so bile sprejete tudi končne resolucije v 16 t. i. kloniranih zadevah vodilne zadeve Mandič in Jovič (kršitev prepovedi nečloveškega in ponižujočega ravnanja po 3. členu EKČP zaradi prezasedenosti in neustreznih razmer v ZPKZ Ljubljana ter kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva po 13. členu EKČP zaradi neučinkovitosti pravnih sredstev). Končne resolucije so bile po proučitvi pripravljenih akcijskih poročil sprejete tudi v zadevah Peruš (pristranskost sodišča, tj. sojenje istega sodnika na obeh stopnjah v delovnem sporu), L. M. (pridržanje na zaprtih oddelkih psihiatričnih klinike Ljubljana in Idrija ter obravnava pacientov na odprtih oddelkih psihiatričnih klinik), Perak (kršitev postopka zaradi nevročene zahteve za varstvo zakonitosti), B. K. M. Lojistik (nedovoljen odvzem tovornjaka podjetju v zadevi prometa s prepovedanimi drogami).

MP zagotavlja, da si bo v sodelovanju z drugimi resorji, pristojnimi za posamezne zadeve, v katerih ESČP ugotovi kršitve EKČP, še naprej prizadevalo za koordinirano pripravo potrebnih individualnih in sistemskih ukrepov za izvršitev sodbe ESČP ter o tem poročalo Svetu Evrope.

Kot smo že poročali, je MP že leta 2017 za boljšo obveščenost javnosti z izvedenimi ukrepi vzpostavilo tudi spletno stran, kjer so dosegljive podrobnejše informacije glede izvajanja sodb ESČP. **MP ob tem zagotavlja, da si bo v sodelovanju z drugimi pristojnimi resorji, v zadevah, ko ESČP ugotovi kršitve EKČP, še naprej prizadevalo za koordinirano pripravo potrebnih individualnih in sistemskih ukrepov za izvršitev sodbe ESČP ter o tem poročalo Svetu Evrope.**

Varuh znova pozdravlja napredek, ki ga je država, zlasti z delovanjem MP, dosegla v zvezi z izvajanjem sodb ESČP.

Priporočilo št. 22 (2017), ki ima naravo stalne naloge, se torej uresničuje. To je tudi prav, saj je naša država s podpisom EKČP in članstvom v Svetu Evrope dolžna spoštovati in tudi upoštevati vsako končno sodbo sodišča, ki se nanaša nanjo. K temu jo zavezuje tudi Ustava RS. **Izvajanju sodb ESČP zato posebno pozornost namenja tudi Varuh in znova pozdravlja napredek, ki ga je država, zlasti z delovanjem MP, dosegla na tem področju.** Tako je tudi Svet Evrope Slovenijo prepoznal kot odgovorno in resno članico.

Na tem področju je burne odzive doživelo sporočilo za javnost Vrhovnega sodišča RS z dne 24. 10. 2018.

Na tem področju je burne odzive doživelo sporočilo za javnost Vrhovnega sodišča RS z dne 24. 10. 2018.

Vrhovno sodišče RS je pojasnilo, da je bilo sporočilo za javnost pripravljeno v kontekstu njegove odločitve, da se poveča transparentnost njegovega delovanja, v kar ne spada le obveščanje o sprejetih odločitvah v sodnih postopkih, ampak tudi sporočanje stališč o raznovrstnih vprašanjih in težavah, s katerimi se sodišče srečuje pri svojem delovanju. Vendar se je pozornost preusmerjala na tisto, kar je bilo v prvem sporočilu nerodno in neustrezno zapisano, namesto na vsebinsko sporočilo, ki

je bilo tako prezrto in bi po presoji sodišča terjalo širšo razpravo, vendar predvsem na ravni vseh treh vej oblasti – to je skupaj z izvršilno, pri čemer MP praviloma pripravlja področno zakonodajo, in zakonodajno, ki tako zakonodajo sprejema. **Osnovni namen sporočila je bil po pojasnilu sodišča namreč opozoriti na neusklajeno slovensko zakonodajo (v tem primeru Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence) z ustaljeno sodno prakso ESČP pri opredeljevanju sodnih postopkov kot kaznovalnih postopkov, čeprav po domači zakonodaji to niso.**

Vrhovno sodišče RS je Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence celo pred sprejetjem svoje odločitve poslalo v presojo Ustavnemu sodišču RS, ki pa neustavnosti spornih določb zakona ni ugotovilo. S tega vidika so bila v prvotnem sporočilu problematizirana tudi stališča ESČP v navedeni zadevi, kar se je na neustrezen način poskusilo izraziti že v prvih dveh uvodnih stavkih sporočila in je to očitno povzročilo povsem drugačno konotacijo in razumevanje sporočila. To in odziv javnosti sta bila razloga, da je Vrhovno sodišče RS sporočilo tudi umaknilo in ga nadomestilo z novim, v katerem je v drugi točki znova opozorilo na to težavo, s katero se srečuje naša sodna praksa, in pri tem izpostavilo, da v prvotnem sporočilu ni bilo zapisano, da odločba ESČP pri delu Vrhovnega sodišča RS ne bo upoštevana.

Varuh je pozdravil odločitev, da se umakne sporno sporočilo, objavljeno na spletišču Vrhovnega sodišča RS, in se hkrati poudari spoštovanje odločb ESČP.

Varuh je pozdravil odločitev, da se umakne sporno sporočilo, objavljeno na spletišču Vrhovnega sodišča RS, in se hkrati poudari spoštovanje odločb ESČP.

Ob tem znova pripominjamo, da ni pomembna le odprava kršitve, ki jo ugotovi ESČP, temveč so pomembni zlasti ukrepi, ki preprečujejo, da bi se te kršitve ponovile, za to pa je v veliko primerih potrebno dobro sodelovanje med državnimi organi. Ni torej dovolj, da se plača morebitna prisojena odškodnina, temveč da obsodilna sodba lahko narekuje ne le spremembe sodne prakse, temveč v nekaterih primerih tudi spremembe zakonodaje. Zato je treba tudi zakonodajo pripravljati z vidika spoštovanja EKČP in standardov varstva človekovih pravic, ki jih s svojimi odločitvami uveljavlja ESČP. **Varuh spodbuja širšo razpravo in ponovni razmislek o ustreznosti zdajšnje normativne ureditve izvajanja sodb ESČP, če je treba, naj se ob tem poseže v zadevni akt, s katerim je bila kršena EKČP.** K temu zavezuje tudi sklep Odbora za pravosodje z dne 9. 11. 2018, ki je obravnaval problematiko izvajanja sodb ESČP proti Republiki Sloveniji, s katerimi je ESČP ugotovilo kršitev EKČP.

S **priporočilom št. 23 (2017)** je Varuh ob skrbi, ki jo Vrhovno sodišče RS namenja enotni sodni praksi, vsa sodišča spodbujal, naj namenijo potrebno pozornost izboljšanju svojega poslovanja in kakovosti sojenja, Ministrstvo za pravosodje pa naj še naprej skrbi za krepitev delovanja pravosodja za učinkovito in kakovostno izvajanje sodne oblasti.

Kot Vrhovno sodišče RS izpostavlja v Letnem poročilu o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2017, je redno objavljanje sodne prakse pomemben dejavnik njenega usklajevanja in zagotavljanja javnosti, pravne varnosti in enakosti. Vnos anonimiziranih odločb v enotno bazo sodne prakse in javna objava na spletišču slovenskega sodstva, da so dostopne strokovni in laični javnosti, sta osnovna dejavnika usklajevanja sodne prakse. Ta se ustvarja baza znanja, ki prispeva k izboljšanju kakovosti dela sodišča in ustrezni obveščenosti strokovne in laične javnosti. V okviru tega prizadevanja Vrhovno sodišče RS vsa sodišča spodbuja k vnašanju anonimiziranih odločb v javno dostopno enotno bazo sodne prakse. **Prednostna področja, povezana s kakovostjo sojenja, so tudi leta 2018 deloma sledila usmeritvam, ki so se oblikovale od leta 2015 in se v posameznem letu omejujejo na obvladljivo število obravnavanih zadev, pri čemer je končni cilj celovita dolgoročna obravnava področja kakovosti dela sodnikov in sodišč.** Prednostne naloge in aktivnosti za leto 2018 so pomenile predvsem nadgradnjo že izvedenega, nekatere dejavnosti so prešle med stalne naloge (na primer mentorstvo novim sodnikom).

Slovensko sodstvo se je tudi v letu 2018 usmerilo v kakovost sojenja in vodenja postopkov, pisanja kakovostnih odločb, dostopa do sodišča ter kariernega razvoja sodnikov in sodnega osebja.

Na področju kakovosti sodstva, ki jo v ožjem pomenu razumemo kot kakovost sodnih odločb, se je slovensko sodstvo tudi v letu 2018 usmerilo v kakovost sojenja

62.
Varuh priporoča, da Vrhovno sodišče RS ob skrbi za enotno sodno prakso vsa sodišča še naprej spodbuja k izboljšanju poslovanja in kakovosti sojenja, Ministrstvu za pravosodje pa priporoča, da še naprej skrbi za krepitev delovanja pravosodja za učinkovito in kakovostno izvajanje sodne oblasti.

in vodenja postopkov, pisanja kakovostnih odločb, dostopa do sodišča ter kariernega razvoja sodnikov in sodnega osebja.

Ob začetku sodnega leta 2018 je Vrhovno sodišče RS med prednostnimi področji izpostavilo tudi projekt izboljšanja kakovosti sodstva, s cilji, da se ob upoštevanju načela postopkovne pravičnosti zagotovijo še kakovostnejše sodne odločbe, ki bodo obrazložene v jeziku, razumljivem tudi nepravnikom.

Na intranetnih straneh slovenskega sodstva je objavljena povezava IKS – Izboljšanje kakovosti sodstva z izdelki in orodji, ki so v pomoč pri delu tako novim kot izkušenim sodnikom. MP pa k izboljšanju kakovosti sodstva prispeva tudi z izvajanjem nadzorov Službe za nadzor organizacije poslovanja sodišč (SNOPS).

Tudi uresničevanje tega priporočila je stalna naloga. Potrebo na to kažejo tudi obravnavane pobude na tem področju, zato priporočilo ponavljamo.

S **priporočilom št. 24 (2017)** je Varuh sodiščem priporočal, naj se odzivajo na resne očitke glede zakonitosti svojega dela in poskrbijo za ustrezno raven komuniciranja z javnostmi, po potrebi tudi z utemeljevanjem svojih odločitev. Glede tega priporočila je MP pojasnilo, da so odnosi sodstva z javnostmi v strokovni razpravi prepoznani kot pomemben vidik delovanja sodstva. **Pomena teh odnosov se zaveda tudi slovensko sodstvo, zato postopno krepi svoje zmožnosti učinkovitejšega komuniciranja z javnostmi.** Leta 2009 je bila pri Vrhovnem sodišču RS ustanovljena Služba za odnose z javnostmi (SOJ), sodniki in vodstvo sodišč pa se o pomenu in tehnikah odnosov z javnostmi izobražujejo tudi pri Centru za izobraževanje v pravosodju.

SOJ je strokovna služba Vrhovnega sodišča RS, ki s svojim delom podpira vsa sodišča v državi in jim nudi osnovno komunikacijsko infrastrukturo, komunikacija posameznih sodišč v zvezi z njihovimi zadevami in pristojnostmi pa je v pristojnosti njihovih predsednikov ali oseb, ki jih pooblastijo (8. člen Sodnega reda). SOJ pri tem izvaja zakonsko predpisane obveznosti Vrhovnega sodišča RS predvsem na podlagi Zakona o sodiščih, Zakona o medijih, Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, Zakona o varstvu tajnih podatkov in Sodnega reda ter določb postopkovne zakonodaje, ki se nanašajo na pregledovanje in prepisovanje spisov ter javnost postopkov (ZKP, ZPP). Skladno s Sodnim redom (46. člen) izvaja obveznosti sodišča oziroma sodstva glede komunikacij z javnostmi, nudi strokovno pomoč sodiščem, izvaja nadzor nad javno podobo in pojavnostjo sodstva, skrbi za spletišče in informativne publikacije ter oblikuje in vzdržuje odnose z javnostmi. Gre za obveznosti, ki se dnevno izvajajo na vseh 66 sodiščih v državi, mednje pa spada širok obseg vsebinsko zahtevnih in količinsko obsežnih aktivnosti, od priprave odgovorov na posamezna novinarska vprašanja in poizvedbe državljanov, prek vsebinske obravnave prošenj za snemanje narokov sodnih obravnav, do skrbi za delovanje in vsebino spletišč vseh sodišč in specializiranih podstrani (npr. sodnapraksa.si).

MP je pojasnilo še, da je **predsednik Vrhovnega sodišča RS leta 2017 konkretne osebe iz SOJ dodatno zadolžil za sodelovanje s posameznimi sodišči, katerim nudijo strokovno podporo pri njihovi komunikaciji z javnostmi.** Le dve sodišči v državi imata dodatno zaposleni osebi, specializirani za odnose z javnostmi, preostalim pa splošne kadrovske in finančne omejitve večje specializacije za zdaj ne omogočajo.

Leta 2017 je bila že tretjič izvedena obširna raziskava, ki je pokazala nadaljnje postopno izboljševanje zadovoljstva uporabnikov in splošne javnosti z delovanjem sodstva.

Iz Letnega poročila o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2017 izhaja, da je zadovoljstvo različnih javnosti z delovanjem sodišč v središču dela slovenskega sodstva. Raziskava, v kateri so sodelovali splošna in strokovna javnost (odvetniki, državni odvetniki in državni tožilci), uporabniki sodišč in zaposleni na sodiščih, je bila prvič izvedena konec leta 2013 in se izvaja vsaki dve leti. Brošura o izvedenih raziskavah in podrobni rezultati so objavljeni na spletiščih sodstva. **Leta 2017 je bila že tretjič izvedena obširna raziskava, ki je pokazala nadaljnje postopno izboljševanje zadovoljstva uporabnikov in splošne javnosti z delovanjem sodstva.**

Čeprav se objektivno merljivi kazalniki delovanja slovenskega sodstva stalno izboljšujejo in se uvrstitev Slovenije v zadnjih letih v primerjavi z drugimi evropskimi državami na skoraj vseh področjih popravlja, javnost teh sprememb ne zazna. Nasprotno, raziskave so celo pokazale, da javnost meni, da se med letoma 2013 in 2015 časi reševanja zadev niso skrajšali in da se število nerešenih zadev ni zmanjšalo. Leta 2017 je bilo mogoče zaznati minimalne pozitivne spremembe tudi pri teh vprašanjih, a glede na objektivne podatke o številu nerešenih zadev in časih trajanja postopkov so tudi te pozitivne spremembe nesorazmerno skromne. Domneva se, da gre za podoben razkorak med zaznavanjem in dejanskim stanjem, kot se opaža tudi pri javnomnenjskih raziskavah na drugih področjih (npr. v zvezi s korupcijo). **Po več izvedbah kvantitativnih raziskav je Vrhovno sodišče RS leta 2017 aktivno pristopilo k izboljševanju občutka postopkovne pravičnosti med udeleženci postopkov** (Podpoglavje Letnega poročila o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2017 8.4. Postopkovna pravičnost).

Po več izvedbah kvantitativnih raziskav je Vrhovno sodišče leta 2017 aktivno pristopilo k izboljševanju občutka postopkovne pravičnosti med udeleženci postopkov.

Izvedene so bile tudi številne kvalitativne raziskave (delavnice s 13 skupinami strokovnih javnosti, opazovanja na sodiščih, vključenih v pilotski projekt, poglobljeni intervjuji z uporabniki, spremljanje in analiza spletnih objav), katerih namen je bil celovito analizirati komunikacijo sodstva z deležniki, v odprtih pogovorih poglobljeno raziskati težave in ovire, s katerimi se srečujejo, ter pripraviti ukrepe za izboljšanje zadovoljstva z delovanjem sodišč (od informativnih brošur in spletnih gradiv do izdelave sistema označevanja v sodnih zgradbah).

Na pomen komuniciranja z javnostmi je opozorila tudi konference Aktualna vprašanja sodniškega poklica, ki jo je v začetku leta 2018 organiziral Center za izobraževanje v pravosodju.

Na pomen komuniciranja z javnostmi je opozorila tudi konference Aktualna vprašanja sodniškega poklica, ki jo je v začetku leta 2018 organiziral Center za izobraževanje v pravosodju.

Konferenca, katere osrednja tema je bil odnos med sodnikom, sodišči in mediji, je bila izvedena prvič, predvidoma pa bo v prihodnje izvedena vsako leto, vsakič z drugo temo. Udeležili so se je predvsem vodstva sodišč, sodniki vseh stopenj in predstavniki sodišč za odnose z javnostmi. Na začetku konference sta svoje izkušnje in prakso pri komuniciranju z mediji predstavila vodja oddelka za odnose z javnostmi Sodnega sveta na Nizozemskem in predsednica okrožnega sodišča iz Rotterdama. V svojih prispevkih sta opozorili na pomen proaktivnega pristopa pri komuniciranju z javnostmi in navedli konkretne rešitve, ki jih uporabljajo na tem področju na Nizozemskem (npr. press judge). Slovenske izkušnje o komuniciranju z mediji je nato predstavil tudi generalni sekretar Ustavnega sodišča RS, vrhovni sodnik Vrhovnega sodišča RS pa je nastopil s prispevkom o vplivu medijev na odločanje. O pogledu z druge strani, to je medijev, je na koncu konference govorila tudi novinarka Radiotelevizije Slovenija Mojca Širok, ki je konferenco tudi vodila.

Številna vprašanja udeležencev v okviru živahne razprave so pokazala, da gre za zelo aktualno tematiko, navedene dobre tuje prakse pa so gotovo lahko spodbuda za izboljšave na tem področju tudi pri nas.

Nekateri podatki tako kažejo, da zaupanje v sodni sistem ostaja še naprej slabo. Menimo, da bi k izboljšanju podobe sodstva v javnosti lahko pripomoglo tudi primerno odzivanje sodstva na medijsko izpostavljene očitke sodstvu, zlasti glede preglednosti delovanja sodstva, za kar se je v napovedi njegovega strateškega programa dela zavzemal predsednik Vrhovnega sodišča RS.

Nekateri podatki kažejo, da zaupanje v sodni sistem ostaja še naprej slabo.

V enem izmed obravnavanih primerov, tj. medijskih prispevkov, ki sta izpostavljala dvom o pravičnosti sodstva in različnosti sodnih odločitev v primerih s podobnimi dejanskimi stanji, smo **Vrhovno sodišče RS pozvali, naj se opredeli do omenjenih očitkov sodstvu in se nanje ustrezno odzove**. Enakost pred zakonom je namreč ena temeljnih pravic, ki mora biti na podlagi Ustave RS zagotovljena vsakomur. Poleg tega je sodnik pri opravljanju svoje funkcije dolžan spoštovati ustavo in zakon. **Zato je Varuh menil, da lahko ta medijska prispevka pri državljanih ustvarita prepričanje, da jim v sodnih postopkih niso zagotovljene enake ustavne pravice, še toliko bolj, če se sodstvo nanje ne bi odzvalo.**

63.
Varuh priporoča, naj slovensko sodstvo s premišljenimi ukrepi še naprej skrbi za primerno obveščanje javnosti in potrebno odzivanje na medijsko izpostavljene očitke glede svojega dela.

Predsednik Vrhovnega sodišča RS se je strinjal z Varuhovim stališčem, da se mora sodstvo primerno odzivati na resne očitke glede zakonitosti dela sodišč, in sporočil, da se Vrhovno sodišče RS ali posamezno sodišče vselej, kadar meni, da je takšen odziv potreben, po lastni presoji tudi odzove na primeren in smiseln način. Sporočil je še, da omenjena prispevka takšnega odziva nista bila deležna, vseeno pa se poročanje o tej tematiki še spremlja in se bodo o morebitnem odzivanju odločali po sprotni presoji.

Dolgotrajnost sodnih postopkov

Zlasti upniki opozarjajo na dolgotrajne stečajne postopke in na stečaj vezane postopke.

Med obravnavanimi pobudami je bilo, kljub zmanjšanju sodnih zaostankov, kar se še naprej kaže v upadanju števila pobud zaradi teh zaostankov tudi pri Varuhu, še vedno nekaj takih, **v katerih so pobudniki zatrjevali dolgotrajnost sodnega postopka**. Tudi Sodni svet je menil, da sodstvo izkazuje dobre rezultate in da so kazalniki njegovega delovanja še naprej pozitivni, a opozarja na nekaj težav. Med drugim, da storilnost sodišč na splošno pada, posebej v pomembnejših zadevah, v katerih se tudi daljša pričakovani čas njihove rešitve. **Zlasti upniki pa opozarjajo na dolgotrajne stečajne postopke in na stečaj vezane postopke**, čeprav zakon določa, da morajo sodišča in drugi državni organi prednostno obravnavati zadeve, v katerih je kot stranka postopka udeležen stečajni dolžnik ali katerih izid vpliva na potek stečajnega postopka.

Še posebej problematična je dolgotrajnost nekaterih sodnih postopkov, ki potekajo zaradi odškodnine za povrnitev škode, ki so jo pobudniki utrpeli v predhodnem sodnem postopku zaradi prepočasnega sodnega odločanja, in v katerih bi morale stranke znova uporabljati pravna sredstva za pospešitev sodnega postopka iz ZVPSBNO.

Še posebej problematična je dolgotrajnost nekaterih sodnih postopkov, ki potekajo zaradi odškodnine za povrnitev škode, ki so jo pobudniki utrpeli v predhodnem sodnem postopku zaradi prepočasnega sodnega odločanja, in v katerih bi morale stranke znova uporabljati pravna sredstva za pospešitev sodnega postopka iz ZVPSBNO.

Med temi zadevami je bila tudi nerešena zapuščinska zadeva, ki se je na Okrajnem sodišču v Lendavi začela že 5. 4. 2005 z vložitvijo smrtovnice. Po pojasnilu predsednika sodišča se je tekoče obravnavala do leta 2007, ko je bila prekinjena zaradi napotitve na pravdo. Pravdni postopek Okrožnega sodišča v Murski Soboti, opr. št. P 136/2017, je bil končan leta 2010 in obravnavanje zapuščinske zadeve se je nadaljevalo leta 2011 s popisom premoženja zapustnice. Po zastoju v letu 2012, predvsem zaradi zamenjave razpravljajočega sodnika, se je zadeva obravnavala od leta 2016 in 31. 5. 2017 je bil izdan sklep o dedovanju, ki pa je bil 28. 9. 2017 razveljavljen in zadeva je bila vrnjena v ponovno odločanje. Od takrat je bila zapuščinska obravnava večkrat razpisana. Zadnji narok je bil preložen zaradi možnega dogovora med dediči, vendar tega ni bilo. Naslednji narok je bil predviden za december 2018. V zadevi je bilo 28. 2. 2018 odrejeno tudi prednostno reševanje zadeve. **Ob upoštevanju navedenega in drugih (časovnih) okoliščin obravnavanja zadeve smo pobudo šteli za utemeljeno.**

64.
Varuh priporoča, naj sodišča še naprej namenjajo potrebno pozornost zmanjševanju števila nerešenih zadev in skrajšanju časa njihovega reševanja, posebej v pomembnejših zadevah, seveda ob zagotovljenih ustreznih prostorskih in kadrovskih pogojih.

Že večkrat smo pojasnili, da Varuh ni edini način za pospešitev dolgotrajnega sojenja in s tem odpravo morebitne kršitve pravice do sojenja v razumnem roku. **Njegovo posredovanje pride v poštev praviloma šele, kadar stranki ne uspe s sredstvi, ki so ji na voljo za odpravo takšne kršitve.** Stranka v sodnem postopku ima namreč na voljo druga pravna sredstva, ki jih za primere dolgotrajnega sojenja ureja ZVPSBNO. To so še vedno pritožba s predlogom za pospešitev obravnavanja zadeve (nadzorstvena pritožba) in predlog za določitev roka (rokovni predlog). O navedenih pravnih sredstvih odloča predsednik sodišča, pred katerim poteka posamezni sodni postopek, če gre za odločanje o rokovnem predlogu, pa predsednik višjega sodišča.

Ob upoštevanju zlasti časovnih okoliščin obravnavanja zadeve smo kot utemeljeno šteli pobudo, ki se je nanašala na nerešeno zapuščinsko zadevo iz leta 2005.

O tem, ali je neko sodno zadevo že mogoče opredeliti kot sodni zaostanek glede na določbe Sodnega reda in ali je bila s tem prekršena tudi pravica do sodnega varstva, lahko torej presodi predvsem sodišče, če so uporabljena pravna sredstva, ki jih za primer dolgotrajnega sojenja predvideva ZVPSBNO.

Primer:

Ugotovljen sodni zaostanek ni vedno tudi kršitev pravice do sodnega varstva
Pobudnica se je na Varuha obrnila s pobudo zaradi dolgotrajnosti obravnavanja pravdne zadeve Okrožnega sodišča v Celju z opr. št. P 19/2016 in v kateri je nastopala kot tožeča stranka.

Iz podatkov, ki nam jih je poslalo navedeno sodišče, je bilo mogoče razbrati, da sta v tej pravdni zadevi nastala dva zastoja. Najprej je od 20. 6. 2016 (ko je bila končana mediacija) do razpisa in izvedbe poravnalnega naroka in prvega naroka za glavno obravnavo 12. 1. 2017 preteklo skoraj sedem mesecev, nato pa je od 6. 4. 2017, ko je sodišče imenovalo sodnega izvedenca gradbene stroke, do prejema izvedenskega mnenja 20. 9. 2017 preteklo dobrih pet mesecev.

Sodišče je pojasnilo, da je prvi zastoj nastal zato, ker je zadeva čakala na razpis poravnalnega naroka in prvega naroka za glavno obravnavo zaradi upoštevanja vrstnega reda pri razpisovanju zadev in v krajšem času od navedenega zaradi obravnavanja drugih spisov s starejšo opravilno številko zadeve ni bilo mogoče razpisati. Drugi zastoj pa je nastal zato, ker je izvedenec spis, v katerem mu je bila podeljena naloga, da izdela izvedensko mnenje, prejel 10. 4. 2016. Sodišče mu je za to dodelilo 60-dnevni rok, vendar je izvedenec 2. 6. 2017 sodišču poslal prošnjo za podaljšanje zadevnega roka do 20. 7. 2017 (zaradi prezasedenosti z drugimi zadevami). Sodišče je njegovi prošnji ugodilo in mu je navedeni rok podaljšalo do 20. 7. 2017. Po prvi urgenci, ki jo je sodišče izvedencu poslalo 4. 8. 2017, se izvedenec ni odzval, zato mu je sodišče 7. 9. 2017 poslalo drugo urgenco, na kar je izvedenec spis z izdelanim izvedenskim mnenjem sodišču poslal 20. 9. 2017.

Skladno s 24. členom Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) Varuh ne obravnava zadev, o katerih potekajo sodni ali drugi pravni postopki, razen če gre za neupravičeno zavlačevanje postopka ali očitno zlorabo oblasti. Tega v konkretnem primeru nismo mogli ugotoviti. **Na podlagi podatkov, ki smo jih pridobili s poizvedbo, pa sodišču ni bilo mogoče očitati, da v zadevi pobudnice neupravičeno zavlačuje postopek.** Varuh je sledil pojasnilom, ki jih je sodišče navedlo za nastanek prvega zastoja v postopku. Hkrati smo ugotovili, da je drugi zastoj v postopku nastal zaradi ravnanja izvedenca. Ta je pravočasno zaprosil za podaljšanje roka za izdelavo izvedenskega mnenja, vendar tega sodišču ni poslal v novem roku, ampak je to storil šele na podlagi druge urgence sodišča. Ob tem smo ugotovili, da v zvezi z ravnanjem izvedenca sodišču tudi ni mogoče očitati, da ob izvedenčevi zamudi ni pravočasno ukrepalo, saj je v kratkem po izteku dodatnega zadevnega roka urgiralo in nato svojo urgenco ponovilo. Sodišče bi lahko izvedenca, ki brez upravičenega razloga ne opravi izvedenskega dela v roku, ki ga je določilo sodišče, tudi kaznovalo z denarno kaznijo, v skrajnem primeru pa bi lahko izvedenca tudi razrešilo, vendar bi se po naši presoji postopek zaradi imenovanja novega izvedenca le še podaljšal.

Pravočasno opravljanje dela sodnih izvedencev lahko pomembno prispeva k sojenju v razumnem roku, zato Varuh sodišča spodbuja, naj v primeru zamud pri izdelavi izvedenskih mnenj dosledno uporabljajo ukrepe, ki so jim na voljo za discipliniranje sodnih izvedencev ter za zagotovitev koncentriranega in tekočega obravnavanja in s tem za spoštovanje pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja.

Glede na Sodni red bi bilo mogoče to pravdno zadevo že šteti za sodni zaostanek, saj je bil v konkretnem primeru prekoračen rok, ki je določen za rešitev pravdnih zadev na prvi stopnji. Skladno s tretjo alinejo drugega odstavka 289. člena Sodnega reda je namreč rok za rešitev pravdnih zadev šest mesecev od prejema zadeve do odprave odločbe prve stopnje. Vendar bi o tem, ali to pomeni tudi, da je bila s tem prekršena pravica do sodnega varstva, lahko presodilo predvsem sodišče, če bi pobudnica uporabila pospešitveni pravni sredstvi, ki ju predvideva Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja: pritožbo s predlogom za pospešitev obravnavanja zadeve in predlog za določitev roka. Iz razpoložljivih podatkov ni bilo mogoče ugotoviti, ali ju je pobudnica uporabila. Zato smo ji svetovali, naj ju uporabi, zlasti če bi v nadaljevanju postopka menila, da sodišče neupravičeno zavlačuje postopek. **15.3-196/2017**

Na podlagi pogovorov s pobudniki in iz njihovih pobud razberemo, da so z ZVPSBNO slabo seznanjeni in da se pospešitvena sredstva iz tega zakona bojijo uporabiti, saj menijo, da bo to vplivalo na izid sodnega postopka.

Po navedbah nekaterih pobudnikov se ti na poti do odškodnine za povzročeno škodo zaradi kršitve pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja srečujejo s številnimi (procesnimi) ovirami.

Nekateri pobudniki kot problematično štejejo, da se ZVPSBNO ne nanaša na predkazenske postopke, ki so (vsaj) nekateri tudi dolgotrajni (na primer s področja gospodarskega kriminala), a se obravnavanje zadeve po dolgotrajnem postopku konča kar na tožilstvu.

Pobudnike tako praviloma napotimo, naj najprej sami izkoristijo pravna sredstva za pospešitev sodnega postopka. Varuhovo posredovanje je lahko utemeljeno, če stranka takšno pravno sredstvo uporabi, a o njem ni odločeno v roku, ki ga določa zakon. **Na podlagi pogovorov s pobudniki in iz njihovih pobud razberemo, da so z ZVPSBNO slabo seznanjeni in se pospešitvena sredstva iz tega zakona bojijo uporabiti, saj menijo, da bo to vplivalo na izid sodnega postopka.**

Če je nadzorstveni pritožbi ali rokovnemu predlogu ugodeno, je to lahko podlaga za uveljavitev zahteve za pravično zadoščenje v obliki (simbolične) odškodnine za povzročeno škodo zaradi kršitve pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja. Zahteve za pravično zadoščenje pa, če v zadevi posreduje le Varuh, ni mogoče uveljavljati. Tudi v primeru našega posredovanja je predsednik sodišča omejen le na nekatere ukrepe, ki jih ima v okviru izvajanja nalog sodne uprave na podlagi Zakona o sodiščih, saj za uporabo ukrepov po ZVPSBNO ni podana pravna podlaga. **V tej zvezi moramo opozoriti na navedbe nekaterih pobudnikov, da se na poti do odškodnine za povzročeno škodo zaradi kršitve pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja srečujejo s številnimi (procesnimi) ovirami.**

Po njihovih navedbah Državno odvetništvo zahtevkov za pravično zadoščenje v vseh primerih ne obravnava z enako potrebno naklonjenostjo (na primer, ko gre za oškodovance iz kazenskih postopkov in stečajev, v primeru prevzemov terjatev s cesijo), v nekaterih primerih pa je treba tudi na njegovo odločitev o teh zahtevkih dolgo čakati. Zavračanje zahtevkov pobudniki povezujejo celo s pričakovanjem, da negativna odločitev Državnega odvetništva marsikoga odvrne od ponovnega sodnega postopka.

Nekateri pobudniki kot problematično štejejo tudi, da se ZVPSBNO ne nanaša na predkazenske postopke, ki so (vsaj) nekateri tudi dolgotrajni (na primer s področja gospodarskega kriminala), a se obravnavanje zadeve po dolgotrajnem postopku konča kar na tožilstvu. Oškodovancu ali ovaditelju je namreč vseeno, kateri organ je odgovoren za dolgotrajni postopek. Pomembno je le, da oškodovanec v razumnem roku ni dočakal končne odločitve, pri čemer na potek postopka ni imel nobenega vpliva, čeprav je izkazoval skrb za potek postopka na način, da je pristojne institucije spraševal o zadevi, jo poskušal pospešiti in vlagal predpisana pravna sredstva, vključno z nadzorstveno pritožbo.

Razlogi za dolgotrajnost sodnega postopka so seveda lahko različni, večkrat so za to odgovorne tudi stranke. **Da nasprotna stranka zavlačuje postopek, je lahko posredno odgovorno tudi sodišče, saj mora sodišče zagotoviti, da napredovanje sodnega postopka ne bo odvisno le od ravnanj strank.** O tem več tudi v naslednjem primeru.

Primer:

Nasprotna stranka zavlačuje postopek
Pobudnica se je na Varuha obrnila kot pooblaščenka v imenu dveh upnikov, ki sta v več izvršilnih postopkih na podlagi izvršilnih naslovov že več let (neuspešno) izterjevala svoje terjatve. Njun dolžnik naj bi imel premoženje večje vrednosti, vendar naj bi se plačilu dolga izmikal, hkrati pa v izvršilnih postopkih uveljavljal vsa možna pravna sredstva in zlorabljal svoje pravice. Pobudnica je menila, da sodišče ni sposobno končati (nepremičninske) izvršbe ali izvršilnih postopkov in da odloča nerazumno dolgo. Zaradi dolgotrajnega odločanja v zadevah oziroma zaradi kršitve pravice do sojenja brez nepotrebnega zavlačevanja je vložila tudi nadzorstveno pritožbo, in sicer pri predsednici Okrajnega sodišča v Ljubljani in predsedniku Višjega sodišča v Ljubljani ter na Ministrstvo za pravosodje.

Varuh je v okviru obravnave pobude pri predsednici Okrajnega sodišča v Ljubljani opravil poizvedbo o časovnih okoliščinah odločanja sodišča v obravnavanih izvršilnih postopkih. Kot odgovor na poizvedbo smo od predsednice tega sodišča v vednost prejeli sklep o zavrnitvi nadzorstvene pritožbe. Iz obrazložitve je bilo razvidno, kako je sodišče ravnalo v obravnavanih izvršilnih postopkih, podrobno je bilo pojasnjeno

tudi ravnanje sodišča in vseh strank v izvršilnih postopkih. Predsednica je presodila, da sodnica na spisih teh izvršilnih postopkov dela redno in kontinuirano, da je stanje v vseh spisih tekoče rešeno, da sodišče glede na merila iz 4. člena Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO) ne odlaša nepotrebno z odločanjem ter da zadevo rešuje skladno z zakonom in Sodnim redom.

Na podlagi zbranih podatkov je Varuh presodil, da je dolgotrajnost obravnavanih izvršilnih postopkov predvsem posledica dolžnikovih ravnanj, za katera ni (neposredno) odgovorno sodišče. Da nasprotna stranka v civilnem postopku (dolžnika v izvršilnem postopku) zavlačuje postopek, je lahko posredno odgovorno tudi sodišče (podobno A. Galič: Ustavna procesna jamstva v pravdnem postopku, str. 346), saj mora sodišče zagotoviti, da napredovanje sodnega postopka ne bo odvisno le od ravnanj strank, in kolikor nasprotna stranka zlorablja svoje procesne pravice, jo lahko sodišče sankcionira z zakonsko predvideno kaznijo (tako tudi ESČP v zadevi *Militaru proti Madžarski* z dne 12. 11. 2003). Prav izkoriščanje procesnih pravic, kadar gre za dovoljena procesna dejanja strank, vendar zaradi zavlačevanja in oteževanja postopka, pa pomeni tipičen primer zlorabe procesnih pravic.

Ker Varuh nima pristojnosti presojati, ali bi moralo Okrajno sodišče v Ljubljani v konkretnih izvršilnih postopkih dolžnika kaznovati (ali ga drugače sankcionirati) zaradi zlorabe procesnih pravic, v obravnavani zadevi nismo ugotovili kršitve človekovih pravic. Kljub temu smo v odgovoru pobudnici navedli, da se ob obrazložitvi sklepa o zavrnitvi nadzorstvene pritožbe in navedbi številnih dolžnikovih ravnanj v konkretnih izvršilnih postopkih, ki so nedvomno podaljšala te postopke (npr. *[...] tik pred dražbenim narokom je sodišče prejelo številne vloge [...]* ali *[...] Zaradi podaljševanja postopka s strani dolžnika (ni plačal takse za ugovor, vložil predlog za oprostitev, predloga ni dopolnil, vložil pritožbo zoper sklep o zavrženju predloga za oprostitev plačila sodne takse [...]* ali *[...] Potrebno je tudi poudariti, da je dolžnik v skoraj vseh pristopnih izvršilnih postopkih izkoristil vsa pravna sredstva, ki mu jih je omogočala zakonodaja [...]* ali *[...] Dolžniku so bili sklepi o izvršbi in vsi preostali sklepi v postopkih vročeni po fikciji, kar je še podaljšalo postopke [...]* ipd.), nismo mogli znebiti dvoma o poštenih namenih dolžnika pri uveljavljanju procesnih pravic in smo si ob tem zastavljali vprašanje, ali takšna ravnanja dolžnika ne kažejo na to, da sta prevladujoča motiva uveljavljanja procesnih pravic prav zavlačevanje postopkov in oškodovanje upnikov. Varuh je zato z odgovorom seznanil tudi Okrajno sodišče v Ljubljani, da bi po potrebi sprejelo dodatne ukrepe za preprečevanje zavlačevanja postopka. **6.4-172/2017**

Kakovost sojenja

V ospredje obravnavanih zadev pri Varuhu zadnja leta stopajo pobude, ki opozarjajo na potrebo po pravičnih in poštenih sodnih postopkih ter skrbnem in kritičnem nadzoru nad sodnimi odločitvami. To velja tudi za obravnavane zadeve v letu 2018.

V ospredje obravnavanih zadev pri Varuhu zadnja leta stopajo pobude, ki opozarjajo na potrebo po pravičnih in poštenih sodnih postopkih ter skrbnem in kritičnem nadzoru nad sodnimi odločitvami.

Ob spoštovanju neodvisnost sodnikov in sodstva kot celote prizadevanje za kakovost sodnega odločanja poudarjajo tudi merila za ocenjevanje kakovosti dela sodnikov. Varuh je že v več letnih poročilih izrecno opozoril na pomembnost kakovostnega, pravičnega in neodvisnega sodnega odločanja, ki je zaupano sodni veji oblasti. Učinkovitega varstva človekovih pravic si namreč ni mogoče zamisliti brez sodstva. To človekovim pravicam s svojimi odločbami daje formalno varstvo, zato je pomembno, da je sodni postopek zakonit in poteka brez nepotrebnega odlašanja ter da upošteva vsa jamstva poštenega postopka, ki jih določajo ustava, mednarodne pogodbe in zakoni, saj se lahko le tako konča s pravično sodno odločitvijo.

Pobudniki večkrat težko sledijo pojasnilom, da Varuh ni še en organ za presojo pravilnosti in zakonitosti odločitev drugih državnih organov (tudi sodišč), torej pravilnosti ugotovljenega dejanskega stanja ter pravilnosti uporabe materialnega in procesnega prava, niti organ, ki bi lahko kakorkoli vplival na vsebino sprejetih

sodnih odločitev in odločitev drugih državnih organov. Vedno, kadar je na primer v pravdi med strankama sporno dejansko stanje, lahko le sodišče samo z uporabo instituta proste presoje dokazov odloči, katera dejstva šteje za dokazana. Dejstva, ki jih stranka v postopku navaja, dokazuje z dokazi, ki jih v ta namen predlaga. Gradivo za dejansko stanje, ki ga ugotavlja sodišče, so torej dejstva, ki jih stranka zatrjuje. Resnica, ki jo ugotovi sodišče, mora imeti temelj v trditvah in v dokaznih predlogih pravdnih strank. **Razloge, zaradi katerih je bila sprejeta neka odločitev, odločilna dejstva in dokaze ter pravno podlago pa mora sodišče na razumljiv in prepričljiv način navesti v obrazložitvi svoje odločitve**. Tako se stranka in njeni pravni zastopniki, če jih ima, lahko seznanijo, zakaj je bila sprejeta neka odločitev.

Nestrinjanje s posameznimi sodnimi odločitvami je mogoče (in treba) uveljavljati v postopku z rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi, ki so predvidena s procesnimi predpisi za posamezno vrsto sodnega postopka. Namen pravnih sredstev je strankam omogočiti, da se obrnejo na višje sodišče zaradi odprave morebitnih napak pri sojenju, torej zaradi zagotovitve pravilne in zakonite sodne odločbe v sporu. Pravni sistem je zgrajen tako, da upošteva dejstvo, da je pravni položaj urejen šele s pravnomočnostjo. Zato pred pravnomočnostjo posamezne sodne odločbe omogoča ponoven preizkus sprejete odločitve na višji stopnji, da bi se odpravile morebitne napake v postopku na nižji stopnji ter bi bila sprejeta pravilna in zakonita končna odločitev. Ob navedenem ne gre prezreti, da naloga pritožbenega in vrhovnega sodišča ni ponovno sojenje, temveč predvsem preizkus pravilnosti odločitve nižjega sodišča. Do pravnomočnosti je tako (s pritožbo ali drugim rednim pravnim sredstvom) mogoče uveljavljati vse napake, nekatere pa še po pravnomočnosti posamezne odločitve (z izrednimi pravnimi sredstvi). **Ob upoštevanju navedenega pobudnike zato v primeru nezadovoljstva s posameznimi sodnimi odločitvami napotimo na uporabo pravnih sredstev, ki so jim na voljo kot strankam sodnega postopka.**

Nadzor nad delom sodnikov

Skladno s 125. členom Ustave RS so sodniki pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni. Vezani so na ustavo in zakon. **Kljub temu je sodnikovo delo lahko predmet službenega nadzora in disciplinskega postopka, ki ju ureja Zakon o sodniški službi.** Pri službenem nadzoru sodnikovega dela ni dovoljeno posegati v neodvisnost sodnika pri opravljanju sodniške funkcije. Službeni nadzor sodnikovega dela je namenjen ugotavljanju izpolnjevanja sodniških dolžnosti po zakonu in sodnem redu ter zajema vse ukrepe za odpravljanje vzrokov za neustrezen obseg, kakovost in strokovnost dela ter zaostanke pri delu. Opravlja ga predsednik sodišča ali neposredno višje sodišče. Pri službenem nadzoru se lahko pregledujejo spisi vseh sodniku dodeljenih zadev in zadev, v katerih je že bilo pravnomočno odločeno, pridobijo in analizirajo podatki o sodnikovem delu ter opravi razgovor s sodnikom.

Pri tem nadzoru se sodniku lahko izreče opozorilo in določi obdobje, po katerem bo službeni nadzor ponovljen. Če se pri tem nadzoru ugotovi, da je ogrožena ali kršena pravica do odločanja brez nepotrebnega odlašanja, se sodniku lahko odredi prednostno reševanje zadeve in določi rok, v katerem mora poročati o posameznih dejanjih v postopku. Podatki oziroma ocene iz poročila o ugotovitvah in ukrepih službenega nadzora se lahko uporabijo za izvedbo ali predlaganje uvedbe ukrepov ali postopkov zlasti glede ocene sodniške službe in postopka ugotavljanja disciplinske odgovornosti sodnika.

Disciplinski postopek pride v poštev, kadar gre za posamezne disciplinske kršitve, posamezna neetična ravnanja ali kršitve delovnih obveznosti, disciplinska sankcija (pisni opomin, ustavitev napredovanja, znižanje plače, premestitev na drugo sodišče in prenehanje sodniške funkcije) pa se lahko izreče sodniku, ki je dejanje storil naklepno ali iz malomarnosti. Do 20. 11. 2017 je bilo za obravnavanje disciplinskih postopkov pristojno Vrhovno sodišče RS, po tem pa je na podlagi novo sprejetega Zakona o sodnem svetu (Uradni list RS, št. 23/2017) ta pristojnost prešla na Sodni svet.

Na delo sodnika vpliva tudi ocena sodniške službe. Ocena sodniške službe je pogoj za napredovanje sodnika in za ohranitev ali prenehanje sodniške funkcije. Pri tem se ugotovi, ali ima sodnik potrebne sposobnosti za opravljanje sodniške službe oziroma da teh sposobnosti nima, pri tem pa ni pomembno, ali ravna krivdno ali ne.

Podatki, ki smo jih pridobili od Vrhovnega sodišča RS in Sodnega sveta, izkazujejo, da veljavni nadzorni mehanizmi nad delom sodnikov, ki so še dopustni glede na ustavni položaj sodstva, v praksi delujejo in da se postopki, katerih ugotovitve so lahko podlaga za prenehanje sodniške službe, tudi dejansko izvajajo. Vendar ugotovljene nepravilnosti ob problematiki t. i. nerazglašenih oporok kažejo, da ti niso vedno dovolj.

Podatki Vrhovnega sodišča RS in Sodnega sveta kažejo, da veljavni nadzorni mehanizmi nad delom sodnikov v praksi delujejo in da se postopki, katerih ugotovitve so lahko podlaga za prenehanje sodniške službe, tudi dejansko izvajajo.

Nerazglašene oporoke

Varuh je problem nerazglašenih oporok zaznal leta 2016, ko nas je pobudnica (ob zunanjem poslovanju v Novi Gorici 7. 9. 2016) seznanila, da jo je Okrajno sodišče v Ilirski Bistrici obvestilo, da je po že leta 1980 pravnomočno končanem zapuščinskem postopku po njenem očetu našlo oporoko, ki jo je dal v sodno hrambo 10. 4. 1975 in da je bila oporoka razglašena, ne pa tudi upoštevana v zapuščinskem postopku. Drugi pobudnik je Varuha seznanil, da sta bila skupaj z bratom, ki ga toži zaradi nerazglašene oporoke, zakonita dediča po pokojnem očetu in je od brata leta 1985 odkupil tudi njegov idealni delež, v nepremičnino pa je tudi vlagal, jo obnavljal in vzdrževal. V pobudi je izpostavil, da je prav sodišče v njegovem primeru *»storilo napako«,* saj v zapuščinskem postopku po njegovem očetu *»ni našlo in razglasilo oporoke, temveč je to storilo šele kasneje, to je 40 let po tem, ko bi jo moralo in je s tem naredilo nepopravljivo škodo ter krivico«* njemu in zapustniku, saj ni bila upoštevana njegova volja. Navedel je še, da »*zoper navedeno razglasitev oporoke«* ni imel nobenega pravnega sredstva. Menil je, da zaradi vsega opisanega sam ne more trpeti škode in ne more biti tožen za nekaj, česar ni sam zakrivil, poleg tega mu ni mogoče očitati, da si sam ni dovolj prizadeval, da bi se nastalemu položaju lahko izognil. Dodal je še, da je bilo njemu in bratu kršenih več človekovih pravic (iz 2., 22., 23 in 25. člena Ustave RS), prizadeta pa sta bila tudi pieteta in ugled pokojnega očeta. Navedel je tudi, da če bi vedel, da bo moral vračati nekaj, kar je že plačal in na čemer je zakonito pridobil lastninsko pravico, dediščine ne bi sprejel, pozneje ne bi kupil idealnega deleža brata, niti ne bi vlagal v nepremičnino.

Varuh je problem nerazglašenih oporok zaznal leta 2016, skupno pa je bilo najdenih 945 nerazglašenih oporok.

O napakah pri shranjevanju oporok na slovenskih sodiščih in tem, da je bilo med pregledom **na vseh okrajnih sodiščih najdenih skupno 945 nerazlgašenih oporok**, se je Varuh seznanil tudi iz poročanja nekaterih tiskanih medijev, med drugim iz prispevka, objavljenega 6. 10. 2016 v Primorskih novicah *Ste brez dediščine, ker je sodišče založilo oporoko?.* V tem prispevku je bilo navedeno tudi, da Vrhovno sodišče RS prizadetim posameznikom svetuje, naj svoje pravice uveljavljajo v pravdi.

Kaj je šlo narobe?

Skladno z Zakonom o dedovanju (ZD) sodišče po prejemu smrtovnice osnuje zapuščinski spis, vpisničar pa še pred izročitvijo spisa sodniku in brez posebne odredbe preveri morebiten obstoj oporoke v sodni hrambi, morebitno evidentirano oporoko v centralnem registru oporok (CRO) in morebitno lastništvo nepremičnin zapustnika po podatkih zemljiške knjige. Po tem, ko so opravljena vsa navedena preverjanja in podatki vneseni v zapuščinski spis, se ta predloži v nadaljnje odločanje sodniku. V primeru obstoja oporoke mora sodišče to tudi razglasiti.

Ker je Vrhovno sodišče RS presodilo, da bi lahko šlo za sistemski problem (problem nerazglašenih oporok je na Okrajnem sodišču v Novi Gorici zaznala (že) marca 2015 vpisničarka na zapuščinskem oddelku in je že na tem sodišču zajel 30 takšnih zadev), je 17. 3. 2015 okrajna in okrožna sodišča pozvalo za celovit pregled stanja glede načina dela v zvezi s preverjanjem obstoja morebitne oporoke v hrambi pri sodišču. Za vse nerazglašene oporoke, deponirane na sodišču od leta 1990 do tega

dne, pa jih je pozvalo, naj preverijo, ali je oporočitelj še živ in če ni, ali se je že začel ali celo končal zapuščinski postopek, ne da bi bila oporoka razglašena in, če ne, zakaj to ni bilo storjeno.

Iz pridobljenih podatkov je bila razvidna različna praksa:
- kdaj, kdo in kako preveri obstoj oporoke v sodni hrambi ter kako se preverjanje označi v spisu;
- glede sprejetja oporok oseb, ki imajo stalno prebivališče na območju drugega sodišča;
- od kdaj se pomožna knjiga Seznam listin (v nadaljevanju: Sl) uporablja kot elektronska Sl oziroma ali so na elektronskem Sl evidentirane tudi oporoke, ki so jih stranke izročile v hrambo pred uvedbo elektronskega Sl, to je pred 29. 6. 2006;
- v načinu komuniciranja in uporabi evidence CRO pri Notarski zbornici Slovenije (v nadaljevanju: NZS).

Predsednik Vrhovnega sodišča RS je po ugotovitvi obsega problema nerazglašenih oporok imenoval delovno skupino za izboljšanje poslovnega procesa v zapuščinskih zadevah. Delovna skupina je pripravila dokumenta: (a) Izboljšanje poslovanja v zapuščinskih postopkih in (b) Smernice za ravnanje v primerih, ko oporoka v sodni hrambi ni bila razglašena, opravljen pa je bil zapuščinski postopek. Smernice so med drugim vključevale tudi podrobna navodila za obveščanje prizadetih strank o nerazglašenih oporokah, ki niso bile upoštevane v zapuščinskem postopku, o njihovih pravicah po Zakonu o dedovanju in možnosti dodatnih informacij.

Glede na ugotovitve o obsegu problema nerazglašenih oporok je predsednik Vrhovnega sodišča RS 17. 4. 2015 izdal odločbo o imenovanju delovne skupine za izboljšanje poslovnega procesa v zapuščinskih zadevah, katere naloge so bile opis obstoječega poslovnega procesa, opis optimalnega poslovnega procesa ob nespremenjeni zakonodaji in predlog sprememb za izboljšanje poslovnega procesa. Delovna skupina je pripravila dokumenta: (a) Izboljšanje poslovanja v zapuščinskih postopkih in (b) Smernice za ravnanje v primerih, ko oporoka v sodni hrambi ni bila razglašena, opravljen pa je bil zapuščinski postopek (v nadaljevanju: Smernice). Navedena dokumenta je Vrhovno sodišče RS 25. 5. 2015 poslalo predsednikom okrožnih in okrajnih sodišč. Smernice so med drugim vključevale tudi podrobna navodila za obveščanje prizadetih strank o nerazglašeni oporoki, ki ni bila upoštevana v zapuščinskem postopku, o njihovih pravicah po Zakonu o dedovanju in možnosti dodatnih informacij. Zaradi lažje priprave in poenotenja obveščanja strank je bil pripravljen dopis kot tipski obrazec, ki je bil dodan (tudi) elektronskemu vpisniku, v katerem se evidentirajo zapuščinske zadeve. Dopis je bil oblikovan glede na najbolj tipične primere nerazglašenih oporok in namenjen vsem tistim prizadetim strankam, za katere je komisija v neki zapuščinski zadevi presodila, da bi lahko nastale materialnopravne posledice, vsebuje pa tudi ime in priimek osebe, na katero se lahko stranke obrnejo na sodišču osebno, po telefonu ali po elektronski pošti, v pričakovanju, da jim bodo takrat pojasnjene vse možnosti, ki jih imajo, od vpogleda v spis, v oporoko, in možnost pogovora s sodnikom. **Vrhovno sodišče RS je presodilo, da je z vidika pravne varnosti in pravičnosti pomembno, da se ugotovljene kršitve na ustrezen in za oškodovance čim manj obremenjujoč način odpravijo, ne da bi se s tem poseglo v pravice dobrovernih dedičev, za nastalo situacijo pa se je tudi večkrat javno opravičilo, opravičilo pa je bilo izrečeno tudi vsem tistim posameznikom, ki so se kakorkoli obrnili na sodišče.**

Aktivnosti in ugotovitve Varuha v zvezi nerazglašenimi oporokami v sodni hrambi

Ugotovili smo, da nekateri podatki, ki so bili poslani prizadetim posameznikom, niso bili povsem skladni s podatki, zapisanimi v Smernicah.

Po proučitvi razpoložljivih podatkov smo ugotovili, da nekateri podatki, ki so bili poslani prizadetim posameznikom, niso bili povsem skladni s podatki, zapisanimi v Smernicah.

Tako na primer iz dopisa Okrajnega sodišča v Ilirski Bistrici, ki ga je prejela pobudnica, ni izhajalo, da je bila seznanjena z možnostjo vpogleda v spis in seznanitve z oporoko (kot to določa 9. točka Smernic), poleg tega ni prejela pisnega pojasnila nastale situacije niti opravičila sodišča za nastali položaj in morebitne nevšečnosti, ki bi ji zaradi tega utegnile nastati. Drugi pobudnik pa od sodišča ni prejel dopisa, na podlagi katerega bi se lahko (vsaj) seznanil, v kakšnem položaju se lahko znajde zaradi pozneje najdene in razglašene oporoke in morebitne odločitve oporočnega dediča, da bo svoje pravice iz pozneje najdene oporoke uveljavljal v pravdi. Od Okrajnega sodišča v Ljubljani je prejel (le) zapisnik o razglasitvi pisne oporoke in fotokopijo oporoke. V tej zvezi smo izpostavili, da **le splošno opravičilo Vrhovnega sodišča RS, izrečeno v medijih v takšnih primerih ne zadošča in je lahko predvsem**

individualizirano opravičilo v vsakem primeru posebej tisto, ki je dober temelj za nadaljnje popravljanje storjenih nepravilnosti. Menili smo tudi, da okrajna sodišča očitno niso storila dovolj, da bi se zaradi neustreznega ravnanja sodišč pri hrambi in razglasitvi oporok ter s tem povezanih posledic vsaj nekoliko olajšal položaj prizadetih posameznikov.

Menili smo, da okrajna sodišča očitno niso storila dovolj, da bi se zaradi neustreznega ravnanja sodišč pri hrambi in razglasitvi oporok ter s tem povezanih posledic vsaj nekoliko olajšal položaj prizadetih posameznikov.

Ugotovili smo še, da je bil v obravnavanem primeru povsem prezrt položaj tistih posameznikov, ki so dedovali po zakonu in so jih zaradi nedopustnega ravnanja sodišč tožili oporočni dediči, zaradi sodnega postopka pa jim bodo lahko nastali tudi novi in dodatni stroški, ki jih (poleg vseh drugih neprijetnosti) ne bi imeli, poleg tega so se ali se bodo morali odzvati na tožbo tožeče stranke in v ta namen za pomoč najverjetneje najeti odvetnika.

Glede na razpoložljive podatke je bilo mogoče sklepati, da tudi ta skupina posameznikov ni bila deležna prav nobenega (še posebej osebnega) pojasnila (niti opravičila) sodišč glede nastalega položaja in posledic po že pravnomočno končanem zapuščinskem postopku razglašene oporoke. Takšnega individualiziranega pojasnila in opravičila pa očitno ni bila deležna niti skupina tistih posameznikov, za katere je bilo ugotovljeno, da ima nerazglašena oporoka materialnopravne posledice. Navedeno trditev smo utemeljevali s primerom pobudnice, glede katere smo ugotovili, da je sodišče v dopisu ni seznanilo z možnostjo, da vpogleda v spis in da se seznani z oporoko, ob tem ni dobila (pisnega) pojasnila nastale situacije niti opravičila sodišča za nastali položaj in morebitne nevšečnosti, ki bi jo zaradi tega utegnile doleteti. Da bi bili posamezniki deležni pojasnila razlogov in opravičila za nastali položaj, ni izhajalo niti iz osnutka dopisa, ki nam ga je poslalo Vrhovno sodišče RS.

Po prejetih informacijah za nobeno od prizadetih skupin posameznikov, tako tisto, ki ima (ali je imela) možnost svoje pravice iz pozneje najdene oporoke uveljavljati v pravdi na aktivni strani, kot tisto, ki bo morda nastopala (ali je že nastopala) na pasivni strani, sodišča niso zagotovila kakršne koli individualizirane oblike pravne ali druge pomoči, ki bi prizadetim posameznikom vsaj nekoliko olajšala uveljavljanje ali obrambo pravic in pravnih interesov. Poudarili smo, da **je nedopustno, da morajo prizadeti posamezniki zaradi več kot očitnih in ne zanikanih napak sodišč sami sprožati sodne postopke in nositi z njimi povezano breme stroškov**. Po naši presoji tudi ni (bilo) primerno (le) splošno »*obvestilo prizadetim strankam oziroma potencialnim oškodovancem«,* saj ni mogoče (bilo) realno pričakovati, da bodo »p*otencialni oškodovanci«,* informacije iskali (le) na spletnih straneh okrajnih sodišč. Izpostavili smo tudi, da **se praksa o tem, kje je objavljeno *navedeno obvestilo* med posameznimi okrajnimi sodišči razlikuje**, saj so ta obvestilo na svojih spletiščih objavila v različnih rubrikah (ena med *zapuščinskimi postopki,* druga na o*glasni deski,* tretja med *novicami),* **kar po naši presoji ne prispeva k preglednosti podajanja informacij, ne omogoča preprostega pridobivanja informacij in kaže na neenoten pristop okrajnih sodišč k isti zadevi.** Poleg tega so nekatera okrajna sodišča prizadetim posameznikom ali potencialnim oškodovancem omogočala pridobivanje informacij le po elektronski pošti, le eno sodišče pa je ponudilo tudi osebni stik s pristojno kontaktno osebo. Tudi to je kazalo na neenoten pristop, pri čemer nismo našli utemeljenega razloga za takšno razlikovanje.

Ugotovili smo več pomanjkljivosti pri odpravljanju posledic nerazglašenih oporok.

V **mnenju**, ki smo ga podali skladno s 3., 7. in 45. členom Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) in ki smo ga poslali Vrhovnemu sodišču RS, tedanjemu Državnemu pravobranilstvu RS in MP smo navedli, **da bi bilo (tudi) v skladu z načelom pravičnosti in dobrega upravljanja, da bi sodna veja oblasti sprejela vse ukrepe, ki bodo tistim posameznikom, katerih pravice so lahko prizadete zaradi po že pravnomočno končanem zapuščinskem postopku najdene in razglašene oporoke, zagotovili ustrezno pravno pomoč za varstvo ali obrambo njihovih pravic ter pravnih koristi, in to tako, da ne bodo (vsaj ne v celoti) nosili stroškov morebitnih sodnih postopkov**.

Na isti pravni podlagi smo Vrhovnemu sodišču RS poslali **predlog**, naj sodna veja oblasti:

1. čim prej stori vse za sprejetje vseh ukrepov, ki bodo prizadetim posameznikom zaradi posledic nerazglašenih oporok zagotovili ustrezno individualizirano pravno pomoč za varstvo ali obrambo njihovih pravic ter pravnih koristi, in to tako, da ne bodo (vsaj ne v celoti) nosili stroškov morebitnih sodnih postopkov;
2. zagotovi enotno prakso obveščanja prizadetih posameznikov in »*potencialnih oškodovancev«;*
3. prizadetim posameznikom zagotovi individualizirano opravičilo s pojasnilom razlogov, zakaj v zapuščinskem postopku ni bila razglašena oporoka zapustnika in je bilo to storjeno šele po že pravnomočno končanem zapuščinskem postopku.

Varuh je ugotovil, da je bilo v primeru nerazglašenih oporok kršeno načelo dobrega upravljanja, zaradi česar bi morala država sprejeti dodatne rešitve za odpravo storjenih nepravilnosti v posameznih primerih, saj te (še) niso bile sprejete v zadovoljivi meri.

Varuh je ugotovil, da je bilo v primeru nerazglašenih oporok kršeno načelo dobrega upravljanja, zaradi česar bi morala država sprejeti dodatne rešitve za odpravo storjenih nepravilnosti v posameznih primerih, saj te (še) niso bile sprejete v zadovoljivi meri.

Ne **le razsežnost problematike, temveč tudi druge okoliščine, ki so izhajale iz analize poročil okrajnih sodišč v zvezi z nerazglašenimi oporokami Ministrstva za pravosodje (MP) (zlasti dejstvo, da nekatera sodišča sploh niso imela primerov nerazglašenih oporok in da je šlo v primeru nekaterih sodnikov za zadeve iz časovno zelo različnih obdobij (v skupnem razponu tudi devetih let)), so po Varuhovi presoji terjale, da se preverijo tudi drugi, ne le disciplinski vidiki (osebne) odgovornosti (če ti zaradi preteka časa niso več možni) vseh subjektov, katerih dejanja so prispevala k nastalemu položaju.** Torej ne le vpisničarjev in sodnikov, ampak tudi vodij nepravdnih oddelkov oziroma predsednikov sodišč, pri katerih so nastali primeri nerazglašenih oporok. Zato je Varuh podprl namero MP, da bo v primerih, v katerih bo nedvoumno razvidno, da so sodniki ravnali strokovno napačno ali celo nezakonito, podalo predloge za uvedbo službenega nadzora nad delom sodnika. Vrhovnemu sodišču RS smo tudi v povezavi s tem **predlagali, naj skladno z 79.b členom Zakona o sodniški službi poskrbi, da bo v zapuščinskih zadevah, ki spadajo v okvir problematike nerazglašenih oporok (in ne izhajajo le iz omenjene analize), opravljen službeni nadzor in da ta Varuhov predlog pošlje predsednikom okrožnih sodišč, na katerih so nastale ugotovljene kršitve na okrajnih sodiščih, ki naj ta predlog štejejo kot Varuhovo pobudo po prvem odstavku 79.b člena Zakona o sodiščih. Poleg tega smo izrazili pričakovanje, da se bo preveril obstoj elementov osebne odgovornosti pravosodnih funkcionarjev na najvišji ravni posameznega sodišča.**

Odzivi in ukrepi za preprečitev tovrstnih primerov v prihodnje

Podrobnejši pregled nerazglašenih oporok po okrajnih sodiščih in na tej podlagi pripravljena analiza, ki jo je izdelalo Ministrstvo za pravosodje, sta pokazala, da sta v 22 primerih spregled in nerazglasitev oporoke posledica izključno ravnanja sodnika.

Vrhovno sodišče RS je v svojem odzivu med drugim poudarilo, da je že od začetka z vso resnostjo pristopilo k reševanju problematike nerazglašenih oporok in si na vse možne načine prizadeva čim bolj omiliti posledice. Za nastalo situacijo se je večkrat tudi javno opravičilo, po njegovih navedbah pa je bilo opravičilo nedvomno izrečeno tudi vsem tistim posameznikom, ki so se kakor koli obrnili na sodišče. Kljub spregledu oporok (zaradi različnih vzrokov) po navedbah Vrhovnega sodišča RS sodišča odločajo o vloženih tožbah, zaradi česar ni mogoče pričakovati, da bi sodišča hkrati zagotavljala tudi ustrezno individualno pravno pomoč za varstvo ali obrambo pravic in pravnih koristi oškodovancem.

V zvezi z uresničitvijo sklepov Odbora Državnega zbora RS za pravosodje, ki so bili sprejeti 19. 10. 2016 na 25. nujni seji v okviru prve točke dnevnega reda Problematika hrambe oporok na okrajnih sodiščih, je tudi MP opravilo podrobnejši pregled nerazglašenih oporok po okrajnih sodiščih in na tej podlagi pripravilo analizo. V njej je ugotovilo, da sta v 22 primerih spregled in nerazglasitev oporoke posledica izključno ravnanja sodnika, saj sodnik kljub obstoju uradnega zaznamka vpisničarke ali matičarja o obstoju oporoke v sodni hrambi ni izdal odredbe za pribavo oporoke iz sodne hrambe in je posledično tudi ni razglasil.

Po prejemu vseh odgovorov, v katerih so se predsedniki višjih, okrožnih in okrajnega sodišča opredelili do analize in ugotovitev iz poročil o odrejenih postopkih pregleda poslovanja v analizi zajetih zadev ter do našega mnenja in predlogov, je Vrhovno sodišče RS ugotovilo, da so bile vse v analizi omenjene zadeve znova natančno pregledane, zadeve, v katerih je MP ugotovilo hujše kršitve, pa še posebej pozorno. V teh primerih je bilo ugotovljeno, da hujših kršitev (sploh) ni bilo, saj nerazglasitev ni bila posledica izključno ravnanja sodnika, v nekaterih drugih primerih, v katerih bi kazalo na hujšo kršitev, pa je šlo za starejšo oporoko, ki ni bila razglašena in je bila pri dedovanju upoštevana pozneje narejena oporoka oziroma zapustnik ni imel premoženja in materialnopravne posledice nerazglasitve oporoke niso nastale.

Predsedniki sodišč naši pobudi za izvedbo službenega nadzora sodnikov, ki smo jo podali na podlagi 79.b člena Zakona o sodniški službi, niso sledili. Po pojasnilu predsednika Vrhovnega sodišča RS se za to niso odločili predvsem zato, ker je ta nadzor namenjen ugotavljanju izpolnjevanja sodniških dolžnosti po zakonu in sodnem redu ter zajema vse ukrepe za odpravljanje vzrokov za neustrezen obseg, kakovost in strokovnost dela ter zaostanke pri delu. Vzroki za spregled oporok v posameznih zadevah pa so bili ugotovljeni na podlagi poročil, ukrepi za odpravo vzrokov pa sprejeti na sistemski ravni. Po njegovih navedbah so bila poročila na podlagi pregleda poslovanja v večini primerov vložena v osebne mape sodnikov in bodo tako na razpolago članom pristojnega Personalnega sveta, ki podajo oceno sodniške službe sodnika, v nekaterih primerih pa so bile ugotovitve v zvezi s problematiko oporok upoštevane v že izvedenih postopkih ocene sodniške službe sodnikov.

Iz podatkov, ki nam jih je poslalo Vrhovno sodišče RS, je izhajalo še, da so predsedniki sodišč menili, da sodniki niso naklepno ali iz malomarnosti kršili sodniške dolžnosti, temveč so večinoma sledili uveljavljeni praksi. Zato se za disciplinske ukrepe zoper sodnike niso odločili. V nekaterih primerih se za to niso odločili na podlagi ugotovitev komisije za pregled nerazglašenih oporok, da naknadno razglašene oporoke niso ustvarile posledic za stranke (oporočni dediči so na primer umrli pred zapustnikom). Nekateri sodniki, ki so bili zajeti v analizi, pa te funkcije niti niso več opravljali.

V zvezi z našo pobudo za uvedbo disciplinskih postopkov so po pojasnilu predsednika Vrhovnega sodišča RS vsi predsedniki sodišč ugotovili, da postopki zaradi časovne oddaljenosti ali zastaranja niso mogoči. Glede predloga, da se preveri obstoj elementov osebne odgovornosti funkcionarjev na najvišji ravni sodišč, pa je pojasnil, da sta imenovanje in razrešitev predsednikov sodišč v pristojnosti Sodnega sveta, predsednik Vrhovnega sodišča RS v postopku podaja le svoje mnenje (62.a in 64. člen Zakona o sodiščih). Sodni svet je bil s problematiko nerazglašenih oporok seznanjen in je pri odločitvi, ali predsednike (katerih mandat je v vmesnem času potekel) znova imenuje, upošteval tudi vidik njihove odgovornosti, vendar je po navedbah Vrhovnega sodišča RS očitno sprejel stališče, da gre pri tem za sistemsko napako in da predsednikom sodišč ni mogoče očitati subjektivne ali objektivne odgovornosti.

Predsedniki sodišč so presodili, da sodniki niso naklepno ali iz malomarnosti kršili sodniške dolžnosti, temveč so večinoma sledili uveljavljeni praksi. V nekaterih primerih pa so ugotovili, da postopki zaradi časovne oddaljenosti ali zastaranja niso mogoči, zato se za disciplinske ukrepe zoper sodnike niso odločili.

V zvezi z reševanjem problematike nerazglašenih oporok so bili na navedeni 25. nujni seji parlamentarnega odbora sprejeti trije sklepi. Odbor je predlagal, naj Vrhovno sodišče RS v sodelovanju z Državnim pravobranilstvom in MP v izogib pravdnim postopkom, ki bi bili lahko uvedeni zaradi nerazglašenih oporok (v treh mesecih od sprejetja tega sklepa), izoblikuje merila za morebitno sklepanje zunajsodnih poravnav. Vrhovnemu sodišču RS je predlagal še, naj skupaj s Sodnim svetom in MP na podlagi izdelane analize razglašenih oporok v sodni hrambi (v treh mesecih od sprejetja tega sklepa) poroča o izvedenih ukrepih za preprečitev nastanka tovrstnih primerov v prihodnje, če pa analiza izkazuje izrazita odstopanja pri posameznem sodišču, tudi o ukrepih v razmerju do predsednikov teh sodišč.

Da se uredi problematika nerazglašenih oporok, so bile z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju (ZD-C) uzakonjene nekatere izboljšave. Po sprejetju omenjenih sklepov odbora je bila imenovana nova delovna skupina za izboljšanje poslovnega procesa v zapuščinskih postopkih, da pripravi podatke, potrebne za uresničitev sklepov odbora, da določi postopke preverjanja in zagotovitve popolnosti evidentiranja podatkov o sodnih oporokah v sodni hrambi

ter da določi postopke za prenos podatkov o deponiranih oporokah pri sodiščih v CRO pri NZS. Vse naloge te delovne skupine so bile po navedbah Vrhovnega sodišča RS izvedene. Pripravila je tudi obvestilo prizadetim strankam ali potencialnim oškodovancem, v katerem je navedena možnost vložitve zahtevkov tedanjemu Državnemu pravobranilstvu z informacijo, kaj mora zahtevek obsegati, da bo primeren za obravnavo. Obvestilo je bilo poslano okrajnim sodiščem s predlogom, da ga objavijo na svojih spletiščih. Namen takega načina obveščanja je bil, da se z možnostjo uveljavljanja zahtevkov seznani tudi širša javnost (torej vsi tisti, ki so bili morda kakor koli prizadeti ali oškodovani zaradi nerazglašene oporoke), ne samo tisti posamezniki, za katere je komisija na okrajnih sodiščih menila, da bi bili zaradi ravnanja sodišča lahko oškodovani.

Da se v prihodnje preprečijo tovrstni primeri, je Vrhovno sodišče RS v dogovoru z NZS vpise nerazglašenih oporok, ki so v hrambi pri sodiščih, preneslo v CRO, da se zapisi o oporokah, hranjenih na sodiščih, in v prihodnje tudi sodnih oporokah evidentirajo na enem mestu. Sodišča so po prenosu teh zadev in po prejemu obvestila o vpisu v CRO o tem obvestila oporočitelje.

Uveljavljanje (odškodninskih) zahtevkov na podlagi 14. člena Zakona o državnem pravobranilstvu

Problematiko nerazglašenih oporok smo obravnavali tudi v povezavi z uveljavljanjem zahtevkov, ki jih lahko prizadeti posamezniki vložijo na podlagi 14. člena Zakona o državnem pravobranilstvu.

Problematiko nerazglašenih oporok smo obravnavali tudi v povezavi z uveljavljanjem zahtevkov, ki jih lahko prizadeti posamezniki vložijo na podlagi 14. člena Zakona o državnem pravobranilstvu (ZDPra). Po podatkih, ki nam jih je poslal pobudnik, naj bi Državno pravobranilstvo takšne zahtevke zavračalo z obrazložitvijo, da poteka sodni postopek (v katerem oporočni dedič po pravnomočnosti sklepa o dedovanju razglašene oporoke uveljavlja svoje pravice iz oporoke). V konkretnem primeru je na Okrožnem sodišču v Ljubljani potekal pravdni postopek zaradi vračila dediščine, v katerem je pobudnik nastopal kot tožena stranka.

V poizvedbah smo Državno pravobranilstvo zaprosili, naj nas seznani, v koliko primerih so se nanj obrnili posamezniki z zahtevkom, vloženim na podlagi 14. člena ZDPra v zvezi s škodo, povzročeno zaradi nerazglašene oporoke, in kako je navedene zahtevke obravnavalo, konkretno: v koliko primerih je bila sklenjena poravnava in koliko zahtevkov je zavrnilo ter zakaj jih je zavrnilo. Zanimalo nas je še, ali je podatek, ki nam ga je poslal pobudnik glede razloga za zavrnitev zahtevka, vloženega po 14. členu ZDPra, pravilen in, če je, katera je (bila) pravna podlaga za to. Po našem razumevanju namreč tako vložen zahtevek ni procesna predpostavka za vložitev morebitne tožbe, zaradi česar tudi ni razloga za njegovo zavračanje, če je tožba že vložena, poleg tega lahko stranke po prvem odstavku 306. člena Zakona o pravdnem postopku med postopkom pred pravdnim sodiščem kadar koli sklenejo poravnavo o spornem predmetu. Zanimalo nas je še, ali so merila za odločanje o morebitnih odškodninskih zahtevkih zaradi nerazglašenih oporok enaka tako za posameznike, ki bodo lahko svoje pravice iz pozneje najdene oporoke uveljavljali v pravdi na aktivni strani, kot za posameznike, ki bo morda nastopali na pasivni strani.

Po našem razumevanju zahtevek, vložen po 14. členu ZDPra, ni procesna predpostavka za vložitev morebitne tožbe, zaradi česar tudi ni razloga za njegovo zavračanje, če je tožba že vložena.

Državno pravobranilstvo je pojasnilo, da je od trenutka, ko se je izvedelo za založene oporoke, aktivno delovalo za izoblikovanje enotnega stališča države do reševanja odškodninskih zahtevkov. Zaradi izvedbe sklepa odbora je generalni državni pravobranilec z odredbo z dne 2. 12. 2016 imenoval člane delovne skupine, ki so se 9. 12. 2016 sestali s predstavniki Vrhovnega sodišča RS in MP. Po seznanitvi s stališči, izraženimi na navedenem sestanku, je delovna skupina pristopila k oblikovanju meril za odločanje o morebitnih odškodninskih zahtevkih oseb, ki jim je nastala škoda zaradi nerazglašene oporoke.

V zvezi z obravnavo konkretnega odškodninskega zahtevka je pojasnilo, da ZDPra napotuje k mirnemu reševanju sporov z državo. V 14. členu ZDPra je določeno, da mora vsakdo, ki namerava začeti pravdni ali drug postopek proti subjektu, ki ga zastopa Državno pravobranilstvo, temu predlagati, da se spor reši po mirni poti. Tak postopek se po navedbah Državnega pravobranilstva tudi dejansko izvaja, čeprav je

v sodni praksi razvidno, da ne gre za procesno predpostavko (tako načelno pravno mnenje obče seje Vrhovnega sodišča RS z dne 16. 6. 1998). Po njegovih navedbah državna pravobranilka v tem primeru ni trdila, da ni bila izpolnjena procesna predpostavka, temveč da zahtevku ni mogoče ugoditi, saj niso kumulativno podani vsi štirje elementi odškodninske odgovornosti, predvsem še ni nastala škoda. Pojasnilo je še, da je prejelo osem zahtevkov v predhodnem postopku in je v enem od njih sklenilo zunajsodno poravnavo, vložene pa so štiri tožbe, v katerih so postavljeni zahtevki zaradi plačila odškodnine zaradi nastale škode zaradi nerazglašene oporoke. Od teh je bila v enem primeru sklenjena sodna poravnava. V zvezi z omenjenimi merili pa je pojasnilo, da ta veljajo za vse primere, v katerih se zatrjuje nastanek škode zaradi nerazglašene oporoke.

Sklepno

Varuh je ugotovil, da je bilo v primeru nerazglašenih oporok (poleg kršitev ZD) kršeno načelo dobrega upravljanja. Problematika založenih in nerazglašenih oporok, ki sodstvu ne more biti v ponos, in druga vprašanja, ki so se v povezavi z njo odprla, so pokazali, da so bile kršitve pravil, ki določajo ravnanje z v sodno hrambo danimi oporokami ob uvedbi zapuščinskega postopka, ugotovljene v več kot sto primerih, vendar po presoji sodstva nobena nima znakov kaznivega dejanja. Ugotovljene kršitve naj bi imele znake (le) disciplinskih kršitev, vendar postopki za ugotavljanje disciplinske odgovornosti zaradi zastaranja pregona, ker odgovorna oseba ni več zaposlena ali zaradi drugih okoliščin na sodišču niso bili sproženi.

Kršitve pravil, ki določajo ravnanje z v sodno hrambo danimi oporokami ob uvedbi zapuščinskega postopka, so bile ugotovljene v več kot sto primerih, vendar po presoji sodstva nobena nima znakov kaznivega dejanja.

Varuh je podprl prizadevanja Vrhovnega sodišča RS in drugih organov v zvezi z reševanjem navedene problematike in posledicami, ki so ali bodo v zvezi s tem nastale posameznikom. **Vendar smo menili, da bi si lahko Vrhovno sodišče RS zlasti v sodelovanju z MP in Državnim pravobranilstvom prizadevalo tudi, da bi država še bolj prišla naproti posameznikom s sistemsko rešitvijo, sprejeto na zakonodajni ravni.** Obvestila, pojasnila in opravičila (če so bila v konkretnih primerih sploh dana) težav prizadetih posameznikov namreč ne rešujejo, še vedno jim ostaja le možnost, da vložijo zahtevek pri Državnem pravobranilstvu in po vsej verjetnosti tudi tožbo, za kar si bodo morali priskrbeti ustrezno pravno pomoč in nositi povezane stroške (npr. sodne takse in stroške pravnega zastopanja), seveda ob vseh drugih neprijetnostih. Tega po naši presoji ni mogoče šteti kot ustrezno sistemsko rešitev.

Obravnava problematike je pokazala, da tudi ravnanje sodstva v enakih primerih ni (bilo) enotno, kar se nanaša zlasti na različno prakso glede obveščanja oškodovancev in pridobivanja relevantnih informacij. Po naši presoji ni vseeno, ali stranka dobi pojasnila od sodnika ali od drugega sodnega osebja, niti ni nepomembno, da je na enem sodišču stranki omogočeno pridobivanje informacij na več načinov (osebno, po telefonu, pisno) ali le na en način. Ob navedenem smo za upoštevne šteli pomisleke Vrhovnega sodišča RS, da ni mogoče pričakovati, da bi sodišča hkrati zagotavljala tudi ustrezno individualno pravno pomoč posameznikom za varstvo ali obrambo njihovih pravic in pravnih koristi, saj sodišča odločajo o vloženih tožbah. Po našem mnenju so bile tudi na tem področju še možnosti za izboljšave, zaradi česar smo pričakovali, da bodo naše pripombe padle na plodna tla in bo v prihodnje ob primerljivih položajih na vseh sodiščih zagotovljen enotnejši pristop k njihovemu reševanju.

V zvezi z reševanjem problematike založenih oporok, nastalimi posledicami in odpravo tveganj za napake so bili sprejeti nekateri ukrepi (npr. ukrepi sodne uprave na sistemski ravni, sprememba Zakona o dedovanju (ZD-C), merila za sklepanje sodnih poravnav, prenos oporok v CRO itd.), zaradi česar je pričakovati, da se kaj podobnega ne bo več zgodilo.

V zvezi z reševanjem te problematike, nastalimi posledicami in odpravo tveganj za napake so bili sprejeti nekateri ukrepi (npr. ukrepi sodne uprave na sistemski ravni, sprememba Zakona o dedovanju (ZD-C), merila za sklepanje sodnih poravnav, prenos oporok v CRO itd.), zaradi česar je pričakovati, da se kaj podobnega ne bo več zgodilo. Povračilo škode, ki je dedičem nastala zaradi nerazglašenih oporok, je mogoče uveljavljati na podlagi 26. člena Ustave RS po splošnih pravilih obligacijskega prava. Vendar mora v tem primeru prizadeti dedič zaradi napak, ki jih je storila država, sam (in najprej na svoje stroške) ukrepati, če želi ustrezno zavarovati in uveljaviti svoje pravice, namesto da bi to na primeren način storila država. Na podlagi maloštevilnih pobud v zvezi z uveljavljanjem odškodninskih

zahtevkov pri Državnem pravobranilstvu pa bi bilo mogoče sklepati, da je vsaj v tem pogledu delovanje države ustrezno.

Vpis (sodnih) oporok v centralni register oporok in višina nadomestila za vpis

Leta 2004 je bil z novelo Zakona o notariatu (ZN-C) uveden centralni register oporok (CRO). Vanj se po 108.b členu ZN-C evidentirajo podatki o oporokah, sestavljenih v obliki notarskega zapisa, o oporokah, ki so shranjene pri notarju, o oporokah, ki jih sestavi odvetnik ali so mu izročene v hrambo, o sodnih oporokah in oporokah, izročenih v hrambo sodišču na podlagi Zakona o dedovanju. Novela ZN-C je v 63. členu (prehodna določba) določila, da bo po vzpostavitvi CRO obvezen (tudi) vpis oporok, ki so (že) v hrambi pri sodiščih. Sodiščem je bilo naloženo, da podatke o oporokah v sodni hrambi posredujejo Notarski zbornici Slovenije (NZS) v enem mesecu od uveljavitve sklepa o vzpostavitvi CRO. Ta je bil vzpostavljen 15. 10. 2007 (sklep o njegovi vzpostavitvi je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 90/2007 z dne 5. 10. 2007). Zahteva oporočitelja za vpis v CRO je bila nato spremenjena s 34. členom ZN-E tako, da predlagatelji (sodišča, notarji, odvetniki) posredujejo podatke o oporokah, ki se vpisujejo, v CRO le, če oporočitelj tako zahteva. Vendar to po razlagi MP in tudi NZS velja le za oporoke, s katerimi so sodišča, odvetniki in notarji razpolagali ob vzpostavitvi CRO, ne pa tudi za oporoke, ki so bile sestavljene ali prejete v hrambo pozneje, to je po 15. 10. 2007.

Z vprašanjem, katere oporoke v sodni hrambi se morajo evidentirati (tudi) v CRO, ali je za to potrebna privolitev oporočitelja in ali je morda lahko posredovanje zahteve za vpis podatkov v CRO glede na zakonsko ureditev pogojeno s predhodnim plačilom nadomestila, smo se podrobneje ukvarjali v primeru, ki ga navajamo v nadaljevanju.

Primer:

Kršitev načela dobrega upravljanja pri vpisu sodnih oporok v centralni register oporok

Pobudnika sta Varuha seznanila, da sta bili 14. 7. 2014 na Okrajnem sodišču v Kočevju sestavljeni njuni oporoki in zanju plačana hramba. Tri leta pozneje sta prejela obvestilo istega sodišča, da je o tem, da hrani njuni oporoki, obvestilo centralni register oporok (CRO) pri Notarski zbornici Slovenije (NZS). Poučilo ju je, da je treba za vpis oporoke v CRO plačati denarno nadomestilo, in ju pozvalo, naj na transakcijski račun NZS čim prej nakažeta navedeno nadomestilo in pošljeta potrdilo o plačilu. Pobudnika sta izpostavila, da ju predhodno nihče ni obvestil, da se bosta njuni oporoki evidentirali v CRO, in bi morda v nasprotnem primeru oporoki vzela iz sodne hrambe. Poleg tega sta izpostavila, da 108.b člen Zakona o notariatu (ZN), ki je naveden v obvestilu sodišča, določa zahtevo za vpis oporoke v 15 dneh od dneva sestave oporoke, onadva pa sta oporoki sestavila pri sodišču že leta 2014, zaradi česar sta menila, da tudi zato nista zavezana k plačilu nadomestila za vpis oporok v CRO.

Ministrstvo za pravosodje (MP) je pojasnilo, da se v CRO po 108.b členu ZN evidentirajo podatki o oporokah, kot je navedeno zgoraj. Vendar po stališču MP obveznost posredovanja zahteve za vpis podatkov v CRO ne more biti pogojena s privolitvijo ali zahtevo oporočitelja. Zahteva oporočitelja za vpis v CRO, ki je bila določena v tretjem odstavku 63. člena (prehodna določba) ZN-C in spremenjena z ZN-E, lahko velja le za oporoke, s katerimi so sodišča, odvetniki in notarji razpolagali ob vzpostavitvi CRO, ne pa tudi za oporoke, ki so bile sestavljene ali prejete v hrambo pozneje, to je po 15. 10. 2007. Enako je bilo tudi stališče NZS.

V zvezi z obravnavo zadeve smo se za pojasnila obrnili tudi na Okrožno sodišče v Ljubljani (ki obsega tudi Okrajno sodišče v Kočevju). V nasprotju z navedbo NZS, da bi moralo v primeru pobudnikov sodišče v skladu s 180.b členom ZN oporoki priglasiti v CRO, kot oporočitelja pa bi morala poravnati tudi nadomestilo za vpis, je sodišče navedlo, da so se po tedaj veljavni sodni praksi podatki v CRO sporočali le na zahtevo oporočitelja, saj je bil vpis povezan z (nesorazmerno) velikimi stroški. Pojasnilo je še, da

je Vrhovno sodišče RS 9. 1. 2017 izdalo navodila za ravnanje sodišč po prenosu zadev v CRO, po katerih se bodo oporoke, sprejete v sodno hrambo pred 15. 10. 2007, prenesle v CRO brez denarnega nadomestila, oporoke, sprejete v sodno hrambo po tem datumu, pa z obveznostjo plačila denarnega nadomestila. Sodiščem je bilo naročeno, naj po opravljenem prenosu oporočitelje obvestijo o vpisu njihove oporoke v CRO in o številki vpisa. V skladu z navedenim se za oporoke, ki jih je sodišče prejelo v hrambo pred vzpostavitvijo CRO, oporočiteljev ni pozivalo k plačilu denarnega nadomestila. Za vse druge oporoke, ki jih je sodišče prejelo v hrambo po 15. 10. 2007 in so bile prenesene v CRO, pa je sodišče oporočitelje na podlagi 108.b člena ZN pozvalo k plačilu 41 EUR na transakcijski račun NZS, pri tem je bilo treba oporočitelje izrecno opozoriti, naj potrdilo o plačilu pošljejo Notarski zbornici, da morebitno neplačilo nadomestila ne bi vplivalo na poslovanje sodišča, in da bo nadomestilo izterjala NZS. Po navedbah Okrožnega sodišča v Ljubljani je tudi v primeru pobudnikov Okrajno sodišče v Kočevju ravnalo v skladu z navedenim navodilom.

Iz razpoložljivih podatkov je bilo mogoče ugotoviti, da je v primeru pobudnikov v času, ko sta sestavila oporoki na sodišču, obstajala pravna podlaga za njuno evidentiranje v CRO, a se to očitno ni zgodilo, ker je sodišče skladno s tedaj veljavno sodno prakso štelo, da se oporoka evidentira v CRO le na zahtevo oporočitelja. To je bil najverjetneje tudi razlog, zakaj ni Okrajno sodišče v Kočevju že tedaj o tem takoj obvestilo CRO oziroma s tem takoj seznanilo NZS, temveč je to storilo veliko pozneje.

Obravnava pobude je pokazala, da je (bilo) tolmačenje določb ZN glede obveznosti evidentiranja sodnih oporok in plačila nadomestila za vpis v CRO v praksi očitno različno. NZS je namreč menila, da bi morali biti sodno sestavljeni in v sodno hrambo dani oporoki sporočeni CRO že leta 2014 in da bi morala pobudnika že tedaj tudi plačati nadomestilo za vpis v CRO, Okrožno sodišče v Ljubljani pa se je sklicevalo na (tedanjo) sodno prakso, po kateri je CRO obveščalo le na zahtevo oporočitelja.

Sklicevanje na sodno prakso seveda ne more biti opravičilo za to, da se obveznost, ki so predpisane z zakonom, ne spoštuje. Menili smo, da takšnih razhajanj v prihodnje ne bo več in se bodo vse oporoke, ki se vpisujejo na podlagi 180.b člena ZN, v CRO dosledno evidentirale. Poleg tega bi bilo bolj v skladu z načelom dobrega upravljanja, da bi sodišče pobudnika o tem, da se bosta morali njuni oporoki evidentirati tudi v CRO in da so s tem povezani dodatni stroški, obvestiti, še preden je podatke za evidentiranje poslalo CRO. Tako bi ju sploh seznanilo z dodatno finančno obveznostjo glede sodno sestavljenih in v sodno hrambo danih oporok ter jima dalo možnost, da se izjasnita, ali sploh želita izvrševati oporoko po tej poti. Njuno pobudo smo šteli za utemeljeno in sodišče opozorili na ugotovljeno kršitev načela dobrega upravljanja**.**
6.8-2/2017

V tej zvezi se je zastavilo vprašanje sorazmernosti višine denarnega nadomestila za vpis oporoke v CRO (ta je glede na Pravilnik o centralnem registru oporok 41 EUR) v primerjavi z višino stroškov, ki jih oporočitelj plača za sestavo oporoke na sodišču (ta je po Zakonu o sodnih taksah 30 EUR) in hrambo oporoke na sodišču (ta je po Zakonu o sodnih taksah 10 EUR). Pri tem je treba upoštevati, da je treba tudi za vsak poznejši vpis v zvezi z oporoko, ki je evidentirana v CRO (vpisi na podlagi 7. člena Pravilnika, razen za vpis podatka o smrti), in za izpis iz CRO plačati 23 EUR, če pa stranka oporoko shrani na sodišču, ima možnost kadar koli in brez dodatnih stroškov (brezplačno) vpogledati vanjo, jo dopolniti ali dvigniti iz sodne hrambe. Varuh je zato problematiziral sorazmernost zneska, do katerega je upravičena NZS za vpis oporoke v CRO, cilj evidentiranja oporok pa je enotna evidenca oporok, kot so navedene zgoraj.

MP je pojasnilo, da je ob ugotovljenih nepravilnostih glede odkritih in nerazglašenih oporok na nekaterih slovenskih okrajnih sodiščih ugotovilo, da je k neaktivnosti sodišč pri pošiljanju podatkov o sestavljenih in hranjenih oporokah za vpis v CRO odločilno prispevala tudi višina nadomestila za vpis podatkov. **Ker Pravilnik o centralnem registru oporok sprejema NZS po predhodnem soglasju ministra za pravosodje, je ministrstvo pozvalo zbornico, naj razmisli o nujni potrebi po ustrezni dopolnitvi**

in spremembi Pravilnika tako v delu, ki pogojuje vpis podatkov o oporoki v CRO s predhodnim plačilom nadomestila, kot v delu, ki ureja višino nadomestila, saj se ta zdi previsoka, zlasti glede na višino sodne takse (10 EUR) za hrambo sodnih oporok na sodiščih. Po stališču MP pošiljanje zahteve za vpis podatkov v CRO glede na zakonsko ureditev ne more biti pogojeno s predhodnim plačilom nadomestila in predložitvijo dokazila o plačanem nadomestilu za vpis podatkov, saj ZN tega posebej ne predpisuje.

NZS se ni strinjala, da je višina nadomestila za vpis v CRO previsoka. Pojasnila je, da stroški vodenja in vzdrževanja registra oporok zajemajo tako vzpostavitev in vzdrževanje elektronske aplikacije kot vsakodnevno obsežno delo v zvezi z vpisi in izpisi iz registra oporok. Po podatkih zbornice so stroški vzpostavitve CRO za zbornico znašali približno 42.500 EUR, za delovanje registra pa zbornica porabi letno približno 37.000 EUR. Tekoče stroške in vzdrževanje CRO zbornica pokriva iz prihodkov iz naslova nadomestila za vpis, poznejši vpis in izpis iz CRO. Dobro in varno delovanje registra zahteva zagotavljanje sredstev tudi za njegov razvoj, kar je treba po navedbah zbornice tudi upoštevati pri oblikovanju primerne cene nadomestila. Ker pri vzpostavitvi pristojnosti za vodenje CRO na NZS za vzpostavitev aplikacije, njeno nemoteno delovanje in razvoj niso bila zagotovljena sredstva iz proračuna države, je vzpostavitev financirala iz lastnih sredstev. Navedla je, da iz izkušenj notarjev višina nadomestila za vpis doslej ni bila ovira za oporočitelje, ki so se odločili za sestavo ali hrambo oporoke pri notarju. Zbornica je vzpostavila informacijsko podprt sistem in ga redno vzdržuje tako, da ta zagotavlja stalno dostopnost, najvišjo možno varnost in varno hranjenje podatkov o oporokah. Podatke o hrambi oporok v pravem trenutku (za to isto ceno) dostavi tudi sodišču. Višina nadomestila za vpis v CRO je po navedbah zbornice minimalen strošek, za uporabnike pa plačilo storitve z jasno vrednostjo. Nihče ni prisiljen, da izvršuje svojo oporoko po tej poti. Na voljo mu je tudi pot zapuščinske razprave, storitev, ki jo plačuje prek davščin. Vzpostavitev informacijsko podprtega sistema CRO in njegovo redno vzdrževanje ter pravočasna, ob smrti oporočitelja, dostava sodišču zahtevajo ustrezna sredstva in ne smejo v prihodnje kakorkoli bremeniti proračunskih sredstev. Oporoka je namreč svobodna izbira posameznika, za katero je logično, da nadomestilo za koristi iz te storitve plača iz svojega žepa, ne na račun davkoplačevalcev.

MP nas je seznanilo še, da so bili zaradi izvedbe sklepov Odbora Državnega zbora RS za pravosodje, sprejetih na seji 19. 10. 2016, ob obravnavi problematike hrambe oporok sprejeti ukrepi za odpravo tveganj glede oporok, ki so bile sestavljene ali prejete v hrambo tako po vzpostavitvi CRO do danes kot glede tistih, ki so bile sestavljene ali prejete v hrambo pred vzpostavitvijo CRO. Z njimi je bilo treba zagotoviti 1. čimprejšnji vpis podatkov o vseh oporokah, ki se po veljavni zakonski ureditvi vpisujejo v CRO, pa vanj od vzpostavitve CRO niso bili vpisani, in 2. čimprejšnji vpis podatkov o oporokah, s katerimi je razpolagalo sodišče pred vzpostavitvijo CRO, in to brez zahteve oporočitelja in brez predhodnega plačila nadomestila. V sklopu tega je bilo dogovorjeno, da bo NZS vpisala podatke o vseh oporokah iz 1. točke, ki se hranijo na sodiščih, pri čemer sodišča vnesejo podatke v CRO in oporočitelje pozovejo k plačilu pristojbine za vpis. Oporočitelje, ki pristojbine ne bodo plačali, bo k plačilu pozvala še zbornica, vpisali pa bodo podatke o vseh oporokah, saj vpis po zakonu ni pogojen s predhodnim plačilom nadomestila za vpis. Hkrati je bil dogovorjen način ravnanja glede vpisa oporok iz 2. točke. Sodišča so podatke NZS poslala z uporabo elektronske spletne aplikacije CRO oziroma na dogovorjen elektronski način, ki glede na tehnične možnosti dopušča uvoz podatkov, zbornica pa je vpisala podatke o vseh starih oporokah, ki so se hranile na sodiščih, po enakem načelu, kot so bile vpisane oporoke, s katerimi so razpolagali notarji pred uvedbo CRO, torej brez plačila nadomestila za vpis.

Z vpisom vseh oporok, ki so jih sestavila sodišča ali prejela v hrambo, v CRO je bil narejen pomemben korak, da se vsem posameznikom, ki imajo hranjene oporoke pri sodišču, notarju ali odvetniku zagotovi, da se bo oporoka po smrti našla in razglasila.

V skladu z dogovorom z Vrhovnim sodiščem RS in MP je NZS tako 10. 1. 2017 v CRO vpisala skupno 12.882 oporok, tj. vse do tedaj še nevpisane oporoke, ki so jih sestavila sodišča kot sodno oporoko ali so jih prejela v hrambo in jih niso priglasila za vpis v CRO. V ta register je zbornica vpisala tudi vse tiste oporoke, ki so bile sestavljene še pred njegovo vzpostavitvijo 15. 10. 2007. Z vpisom vseh oporok, ki so jih sestavila sodišča ali prejela v hrambo, v CRO je bil po navedbah NZS narejen

pomemben korak, da se vsem posameznikom, ki imajo hranjene oporoke pri sodišču, notarju ali odvetniku, zagotovi, da se bo oporoka po smrti našla in razglasila.

Ministrstvo se je ob tem strinjalo s pojasnili zbornice, da dosedanja pristojbina zagotavlja nemoteno in varno delovanje CRO, zaradi česar je sledilo njenemu stališču, da sprememba Pravilnika zaradi višine pristojbine ni potrebna.

Razumemo, da (tudi) vzdrževanje CRO terja sredstva, ki jih mora ob odsotnosti drugačne ureditve za zdaj (še) zagotavljati NZS. **Vendar bi bilo treba za način, kot je to počela zbornica do zdaj, Pravilnik o centralnem registru oporok uskladiti z Zakonom o notariatu v tistem delu, v katerem pravilnik pogojuje pravico oporočiteljev do vpisa v CRO s predhodnim plačilom, saj zakon tega (posebej) ne predpisuje**. S tem se je strinjalo tudi MP, zato smo izrazili pričakovanje, da bo ta uskladitev tudi čim prej opravljena. Da bi čim prej pristopila k uskladitvi pravilnika in zakona, smo z našimi ugotovitvami seznanili tako NZS kot MP. Do priprave tega prispevka ta uskladitev še ni bila izvedena.

65.
Varuh priporoča, da 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.

Neenotna razlaga in uporaba predpisov ne zagotavljata pravne varnosti

Ob obravnavi ene izmed pobud smo zaznali, da je v zvezi s pravnimi podlagami za pridobivanje osebnih podatkov od strank v sodnih postopkih na podlagi sklepov sodišč pri organih različna razlaga. V konkretnem primeru sta različno stališče glede istega vprašanja zavzela Okrožno sodišče v Mariboru in Informacijski pooblaščenec. Takšna praksa po Varuhovem mnenju ne zagotavlja pravne varnosti in lahko pomeni kršitev pravice do enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave RS.

Ob obravnavi ene izmed pobud smo zaznali, da je v zvezi s pravnimi podlagami za pridobivanje osebnih podatkov od strank v sodnih postopkih na podlagi sklepov sodišč pri različnih organih različna razlaga.

Očitki pobudnika in ugotovitve Informacijskega pooblaščenca

Pobudnik je odvetnici očital, da nepooblaščeno uporablja in razkriva njegove osebne podatke, zaradi česar se je obrnil tudi na Informacijskega pooblaščenca (v nadaljevanju: IP). **Ta je v inšpekcijskem nadzoru ugotovil, da je odvetnica ravnala v nasprotju z Zakonom o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1).** Kot bistveno je bilo mogoče iz obvestila IP o ugotovitvah inšpekcijskega nadzora, št. 0613-85/2017/11 z dne 25. 5. 2017 (obvestilo), razbrati, da bi lahko bila vprašljiva praksa Okrožnega sodišča v Mariboru, ki odvetnikom s sklepom nalaga, naj sami opravijo poizvedbe pri bankah ali organizacijah za plačilni promet. IP je namreč v inšpekcijskem nadzoru ugotovil, da se je odvetnica pri pridobivanju osebnih podatkov pobudnika od bank napačno sklicevala na 10. člen Zakona o odvetništvu (ZOdv) in na sklep Okrožnega sodišča v Mariboru, opr. št. III P 740/2010 z dne 15. 5. 2016, s katerim ji je sodišče naložilo, naj opravi poizvedbe pri bankah. Po stališču IP je iz 10. člena ZOdv jasno razvidno, da banke ne spadajo med subjekte, ki so zavezani odvetniku predložiti osebne podatke, zato to ne more biti pravna podlaga za predložitev osebnih podatkov posameznikov. Hkrati je IP poudaril, da (tudi) sklepi sodišča ne morejo biti pravna podlaga za obdelavo osebnih podatkov, saj mora ta vedno temeljiti na nekem zakonu ali kateri drugi samostojni pravni podlagi iz 9. ali 10. člena ZVOP-1. Po stališču IP bi morala odvetnica, ki ji je sodišče odredilo pridobivanje osebnih podatkov od subjektov, od katerih jih ta ne more pridobiti, ker za to ni pravne podlage, na to sodišče opozoriti že na glavni obravnavi ali naknadno in bi tako sodišče te podatke lahko pridobilo samo na podlagi 10. člena Zakona o pravdnem postopku (ZPP).

Okrožno sodišče v Mariboru pa je štelo mnenje odvetnice (o tem, da je bila na podlagi sklepa sodišča za poizvedbe tudi ustrezna pravna podlaga) za pravilno, menilo je le, da je uporabila le napačno pravno podlago, ko je bankam poslala zaprosilo za pridobitev podatkov (dokaznega gradiva). **Po stališču sodišča je pravilna pravna podlaga za izdajo sklepa 10. člen ZPP, ne 10. člen ZOdv**, kot ga je navedla odvetnica. Vendar napačna navedba pravne podlage po mnenju sodišča ne pomeni tudi tega, da so bile v postopku odvetnice nepravilnosti. Banka bi namreč morala na podlagi zaprosila odvetnice, ob priloženem sklepu sodišča (tudi če pravna podlaga za izdajo sklepa ni navedena), poslati zahtevane podatke. Če pa bi imela banka pomisleke

o ustrezni pravni podlagi, bi lahko (od odvetnice ali sodišča) zahtevala dopolnitev zaprosila. Ob navedbi napačne pravne podlage pa je banka ravnala zakonito, ko je zahtevo odvetnice zavrnila.

Po mnenju Okrožnega sodišča v Mariboru je bilo (zato) napačno (tudi) stališče IP, da je sodišče odvetnici odredilo pridobivanje osebnih podatkov od subjektov, od katerih jih ta ne more pridobiti, ker za to ni pravne podlage, saj ta obstaja (10. člen ZPP). Če odvetnica ni vedela, na podlagi katere zakonite podlage je sodišče izdalo sklep, bi morala, kot navaja IP, na to sodišče opozoriti.

Posledično je bilo po mnenju sodišča sporno tudi stališče IP, da je odvetnica s pošiljanjem osebnih podatkov bankam ravnala v nasprotju z 8. in 10. členom ZVOP-1, saj za tako obdelavo osebnih podatkov ni imela pravne podlage. Kot je bilo pojasnjeno, torej ne drži, da odvetnica za obdelavo prijaviteljevih osebnih podatkov ni imela pravne podlage.

Po mnenju sodišča zato, kadar sodnik s sklepom odvetniku naloži, naj sam opravi poizvedbe pri bankah ali organizacijah za plačilni promet ali na podlagi pooblastila sodišča pridobiva podatke, potrebne za odločitev, ni praksa Okrožnega sodišča v Mariboru, ampak odločitev v postopku procesnega vodstva posameznega sodnika in temelji na zakoniti pravni podlagi. Zato tovrstno ravnanje posameznega sodnika ne more biti vprašljivo.

Za mnenje o navedenem stališču Okrožnega sodišča v Mariboru smo zaprosili IP. Ta je izrazil **prepričanje, da je razlaga 10. člena ZPP, kot jo je podalo sodišče, če se nanaša na dolžnost predložitve osebnih podatkov, napačna**. Pojasnil je, da že iz 38. člena Ustave RS izhaja, da lahko zbiranje in drugo obdelavo osebnih podatkov določi samo zakon. V obravnavanem primeru je tak zakon ZPP, ki v 10. členu določa, da so državni organi, organi lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter druge osebe in organizacije, ki razpolagajo s podatki, potrebnimi za odločitev, dolžni, ne glede na določbe o varstvu osebnih in drugih podatkov, na zahtevo sodišča brezplačno poslati zahtevane podatke. Določba po mnenju IP brez dvoma daje pravno podlago za pošiljanje (tudi) osebnih podatkov in na eni strani jasno opredeli krog zavezancev za pošiljanje teh podatkov ter njihovo dolžnost posredovanja, ki mora biti brezplačno, na drugi strani pa jasno določa, na čigavo zahtevo morajo zavezanci podatke poslati, to je na zahtevo sodišča. Določba ne omenja nobenega drugega subjekta, ki bi zavezancem lahko podal zahtevo po pošiljanju podatkov, niti ne določa, da bi lahko sodišče to svojo zakonsko pristojnost preneslo na kak drug subjekt in na katerega. **Po razumevanju IP 10. člen ZPP pridobivanje (osebnih) podatkov oziroma poizvedovanje določa izključno kot procesno dejanje sodišča, pri tem pa ne predvideva, da bi sodišče izvedbo tega procesnega dejanja preneslo na stranke pravdnega postopka.** Dokler ZPP v 10. členu določa sodišče, hkrati pa ne predvidi možnosti prenosa izvajanja pristojnosti na stranke, kot ga omenja sodišče v svojem stališču, 10. člen ZPP ne more biti pravna podlaga za to, da bi lahko osebne podatke od tam navedenega kroga zavezancev pridobile tudi stranke v pravdnem postopku, ampak lahko te podatke pridobijo le sodišča. V zvezi z navedbami sodišča, da **10. člen ZPP določa le dolžnost predložitve podatkov, ne pa tudi, da je treba te podatke poslati izključno sodišču, je IP ugotovil, da določba izrecno ne določa, da se podatki pošljejo sodišču, vendar jo je treba kljub temu tako razumeti, zlasti glede na to, da sodišče vodi in odloča v pravdnem postopku ter poda zahtevo po tem členu**.

Na podlagi pristojnosti, ki jih Varuhu daje Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP), je tudi Varuh v razmerju do sodišč in postopkov, ki pred njimi še potekajo, zavezan spoštovati ustavno določeno neodvisnost in samostojnost sodnikov pri sojenju. Zato smo navedeno problematiko v zvezi s pridobivanjem osebnih podatkov na podlagi sklepov sodišč lahko obravnavali le na načelni ravni. Obravnava je pokazala, da so v praksi očitno primeri različnih razlag predpisov, ki urejajo pridobivanje osebnih podatkov.

Ni nam znano, kakšna je praksa drugih sodišč v podobnih primerih. **Nedvomno gre v posameznem primeru za odločitev v postopku procesnega vodstva sodnika, ki temelji na razlagi in razumevanju zakonske norme. Zato so razumljiva različna razumevanja zakonskih določb, in to ne le na sodiščih, ampak tudi pri upravnih organih. Skladno s pravico do enakosti iz 14. člena Ustave RS je, da zakon podobne položaje uredi enako. Vendar je ta pravica lahko ogrožena, če organi v enakih primerih pravo uporabljajo različno. Zato Varuh meni, da bi moralo biti sodno in/ali upravno odločanje enako in enotno na območju, za katero velja formalni pravni vir (tako A. Galič v Argument precedensa ali stališče Ustavnega sodišča RS o prepovedi samovoljnega odstopa od sodne prakse, Revus, 1, 2000, str. 44–56). Pričakujemo, da bo ta primer spodbudil k poenotenju stališč glede navedenih vprašanj, o katerih se (za zdaj le) stališča Okrožnega sodišča v Mariboru in Informacijskega pooblaščenca razlikujejo. To bo lahko prispevalo ne le k zagotavljanju enakosti pred zakonom, temveč tudi k zagotavljanju pravne varnosti, saj ta jamči jasnost in predvidljivost uporabe prava v praksi. V ta namen smo končni odgovor v tej zadevi poslali tudi Vrhovnemu sodišču RS.**

Varuh je pobudo ocenil za utemeljeno, saj je obravnava pokazala, da so v praksi očitno primeri različnih razlag predpisov, ki urejajo pridobivanja osebnih podatkov. Takšna praksa ne zagotavlja pravne varnosti in lahko pomeni kršitev pravice do enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave RS.

Povrnitev pravic in osebnega dostojanstva osebam, ki so bile neupravičeno obravnavane v kazenskem postopku

Pobudnik je bil po več kot šestih letih oproščen očitka storitve završnega kaznivega dejanja. Navedel je, da mu je kazenski postopek povzročil nekaj let trpljenja in številne posledice, ki se kažejo v zdravstvenih in psihičnih težavah ter stigmi. Ker je bil javna oseba, je še posebej trpel zaradi padca ugleda, kar je vodilo v uničenje kariere in predčasno upokojitev. Celoten postopek je bil namreč medijsko zelo spremljan, tudi zaradi kaznivega dejanja, ki se mu je očital. Opozoril je, da je bil ne glede na epilog sojenja stigmatiziran, kar je praktično neizbrisno. Posledice postopka zoper njega so bile tudi razveza zakonske zveze in druge težave v socialnih odnosih.

Kdor je obdolžen kaznivega ravnanja, velja za nedolžnega, dokler njegova krivda ni ugotovljena s pravnomočno sodbo. Vendar ta primer (znova) odpira vprašanje povrnitve pravic in osebnega dostojanstva osebam, ki so bile neupravičeno obravnavane v kazenskem postopku. ZKP namreč povrnitev škode, rehabilitacijo in uveljavitev drugih pravic omejuje na osebe, ki so bile neupravičeno obsojene ali jim je bila neutemeljeno vzeta prostost. Zato nas je zanimalo stališče MP do vprašanja, ki je bilo v tem primeru še posebej pereče zaradi vseh okoliščin in dolgotrajnosti postopka obravnave (od hišne preiskave, ki je bila tudi medijsko izpostavljena, do pravnomočnosti oprostilne sodbe, je namreč minilo več kot šest let).

MP je poudarilo, da ne sme komentirati ali posegati v zadeve, o katerih odločajo sodišča, saj mu to preprečujeta načelo delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave RS) in določena neodvisnost sodnikov, ki so pri opravljanju sodniške funkcije vezani le na ustavo in zakon (125. člen Ustave RS), ter neodvisnost sodišč (prvi odstavek 23. člena Ustave RS). MP ne more niti podati takšne razlage predpisa iz svoje pristojnosti, ki bi pravno zavezovala druge državne organe ali celo sodišča, zato je podalo le neobvezna pojasnila.

Kot je to ugotovil Varuh, je tudi MP pojasnilo ZKP v zvezi z omenjeno povrnitvijo škode. Dodalo je še, da glede pravice do povrnitve škode ZKP določa, da nov postopek ni bil neuspešen zaradi krivde obsojenca, odločitve zasebnega ali subsidiarnega tožilca oziroma oškodovanca. ZKP ureja tudi zastaranje pravice do povrnitve škode ter predhodno obveznost, da se mora oškodovanec s svojo zahtevo obrniti na državno odvetništvo in se z njim poskuša sporazumeti o obstoju škode ter o vrsti in višini odškodnine. Pri tem velja poudariti, da ureditev po ZKP sledi slovenski ustavi, ki izrecno ureja pravico do rehabilitacije in odškodnine kot pravico, ki pripada »po krivem obsojenem za kaznivo dejanje« oziroma tistemu, komur je

bila »prostost neutemeljeno odvzeta« (30. člen Ustave RS). Podobno vsebuje tudi Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic (EKČP; peti odstavek 5. člena in 3. člen 7. Protokola). 30. člen Ustave RS ne zajema le situacije iz 19. in 20. člena Ustave RS, ki sovpadajo s petim odstavkom 5. člen EKČP, ampak tudi kršitve pravic iz 21., 25., 27., 28. in 29. člena Ustave RS, če je sledila »kriva obsodba za kaznivo dejanje«. Glede na navedeno je po stališču MP mogoče sklepati, da veljavna ureditev po ZKP, ki na zakonski ravni konkretizira ustavno pravico, ne zagotavlja prej navedenih pravic osebi, ki je bila le pravnomočno oproščena. **Vendarle je treba upoštevati, da pravico do povračila škode, ki jo je povzročil državni organ, ureja tudi 26. člen Ustave RS**. Ta določba je bolj splošna v primerjavi s 30. členom Ustave RS, z drugimi besedami 30. člen Ustave RS in XXXII. poglavje ZKP sta l*ex specialis* glede na 26. člen Ustave RS in splošna pravila, ki jih v zvezi z odškodninsko odgovornostjo države določa Obligacijski zakonik. Zatorej je treba v tem primeru ugotoviti, ali bi morebiti prišla v poštev ta druga pravna podlaga, ki seveda med drugim predpostavlja protipravnost ravnanja državnega organa. Da je takšna pravna podlaga dopustna tudi za morebitno škodo, ki je nastala v kazenskem postopku, je razvidno tudi iz sodne prakse. **Glede na navedeno MP meni, da je tudi v primerih, v katerih niso izpolnjene zakonske predpostavke za povrnitev škode oziroma rehabilitacijo, kot jih na podlagi XXXII. poglavja predpisuje ZKP, obstaja možnost uveljavljanja odškodnine na podlagi splošnih določb o povrnitvi škode (tako na ustavni kot na zakonski ravni).** Pri tem velja omeniti, da so se v sodni praksi že oblikovala stališča v zvezi s protipravnostjo delovanja pravosodnih organov oziroma policije v kazenskem postopku.

66. Priporočamo, da Ministrstvo za pravosodje znova prouči ustreznost normativne ureditve povrnitve pravic in osebnega dostojanstva osebam, ki so bile neupravičeno obravnavane v kazenskem postopku.

Na podlagi pojasnil MP in pravnega okvira je imel tudi pobudnik možnost uveljavljanja odškodnine le na podlagi splošnih določb o povrnitvi škode. Seveda je treba v tem primeru za uspešnost odškodninskega zahtevka izkazati vse predpostavke odškodninske odgovornosti.

Preverjanje upravičenosti zdravniškega potrdila

Na podlagi sedme alineje prvega odstavka 81. člena ZZVZZ lahko sodišče preverja (ne)upravičenost izostanka z naroka tako, da od zdravnika, ki ga imenuje Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), zahteva, da poda pisno mnenje o upravičenosti izdaje zdravniškega potrdila v zvezi z izostankom. **Čeprav Zakon o kazenskem postopku (ZKP) v nasprotju z Zakonom o pravdnem postopku (ZPP), ki se v 115. členu jasno sklicuje na ureditev po ZZVZZ, posebej (še) ne ureja postopka za presojo utemeljenosti opravičila izostanka z naroka zaradi zdravstvenih razlogov, po Varuhovem mnenju ni tehtnih razlogov, da bi se, kadar je tako opravičilo izdano na predpisanem obrazcu, skladno z ZZVZZ, ravnalo drugače, kot to določa 81. člen ZZVZZ.**

Primer:

Prisilna privedba kljub potrdilu o upravičeni odsotnosti
Pobudnica se je na Varuha obrnila v kazenski zadevi Okrajnega sodišča v Brežicah, opr. št. II K 3743/2016, v kateri je nastopala kot obdolženka. Izpostavila je, da je bila na podlagi odredbe sodišča privedena na narok za glavno obravnavo, čeprav je sodišču predhodno poslala obrazec ZP (zdravniško potrdilo o upravičeni odsotnosti), ki se je nanašal tudi na čas, za katerega je sodišče razpisalo narok.

Na Varuhovo poizvedbo je sodišče odgovorilo, da je bila odločitev, da se pobudnico privede na narok, sprejeta v okviru procesnega vodstva. Odločitev je bila med drugim utemeljena na podlagi nasprotujočih si zdravniških potrdil, nelogičnosti glede trajanja mirovanja in sposobnosti udeležbe (po roku mirovanja), nenadnosti poškodb in bolezni na dan naroka (to ni bilo z ničimer izkazano). Na odločitev sodišča je vplivalo tudi njeno stalno nesprejemanje sodnih pisanj in dotedanje po presoji sodišča večmesečno aktivno izmikanje. Sodišče je zapisalo še, da je sodnik pobudnici ustno pojasnil vse razloge, zakaj se je odločil za pisno privedbo.

Pobudnico smo seznanili s pojasnilom sodišča. Ob tem smo zapisali še, da mora posameznik v postopku pred sodiščem sam aktivno izkoristiti procesne možnosti, ki so mu na voljo in v katerih lahko navaja pomisleke zoper stališča sodišč. Na morebitne nepravilnosti pri sprejetju odločitve, da se opravičilo izostanka z obravnave ne sprejme, bi tako pobudnica lahko opozorila s pravnimi sredstvi v okviru postopka, tj. s pritožbo zoper sodbo o glavni stvari.

V posredovanju na sodišču smo opozorili, da je bila odločitev v tem primeru sprejeta na način, ki odstopa od zakonske ureditve, saj je potrdilo o upravičeni odsotnosti z naroka glavne obravnave izdano na obrazcu ZP. Glede tega smo navedli, da je tovrstno potrdilo predpisano s Pravilnikom o obrazcu zdravniškega potrdila o upravičeni odsotnosti z naroka glavne obravnave ali drugega procesnega dejanja pred sodiščem, ki ga je na podlagi drugega odstavka 80.a člena ZZVZZ izdal minister, pristojen za zdravje. To potrdilo, ki ga izda izbrani osebni zdravnik, je javna listina, za katero velja domneva o resničnosti njene vsebine.

Sodišču smo pojasnili, da tako iz 80.a člena ZZVZZ, ki predvideva izdajo zdravniškega potrdila, kot iz obrazložitve predloga ZZVZZ-K izhaja, da je bila rešitev namenjena za najrazličnejše sodne postopke. Vrhovno sodišče RS je v mnenju, objavljenem v Sodnikovem informatorju št. 3/2014, v zvezi z omenjeno problematiko opozorilo na razliko med ZPP in ZKP, in sicer da drugi ne vsebuje določb, ki bi natančno določale kako lahko udeleženec opraviči neudeležbo na naroku. Vrhovno sodišče RS ob tem izpostavlja, da sodnik ni strokovno usposobljen, da na podlagi zdravstvene diagnoze ugotavlja, ali se je bil posameznik sposoben udeležiti glavne obravnave ali ne, vendar poudarja, da je pridobljena zdravstvena dokumentacija lahko podlaga za njegovo odločitev, ali bo štel izostanek za opravičen ali pa bo svoj dvom o opravičenosti izostanka dodatno preveril pri imenovanem zdravniku, kot to predvideva 81.a člen ZZVZZ, oziroma bo angažiral izvedenca medicinske stroke.

Na potrebo po dopolnitvi ZKP v tem delu smo opozorili tudi ob pripravi novele ZKP-N, zato pričakujemo, da bo tudi ta zakonska dopolnitev prispevala k jasnejši uporabi ureditve po ZZVZZ v primeru dvoma o upravičenosti izdanega potrdila. **15.2-1/2018**

Obdolženec ima pravico pregledati in prepisati svoj kazenski spis. Dokler postopek poteka, pregled in prepis spisov dovoljuje organ, pred katerim postopek poteka, ko pa je postopek končan, to dovoli predsednik sodišča ali uradna oseba, ki jo on določi.

Primer:

Z Varuhovo pomočjo vendarle do vpogleda v spis
Pobudnik je med drugim navedel, da je na Okrajnem sodišču v Kranju zaprosil za vpogled v svojo kazensko zadevo pod opr. št. I K 5428/2015, a odziva sodišča ni prejel.

Sodišče smo zaprosili za informacijo o tem, kako je bila obravnavana ta njegova vloga in ali je glede tega prejel pisni odgovor. Če to še ni bilo opravljeno, smo predlagali, naj pobudnik glede tega, ali se dovoli pregled kazenskega spisa, prejme ustrezen odgovor.

Po našem dodatnem posredovanju je sodišče sporočilo, da je vpisničarka pri pobudniku preverila željo po vpogledu v spis, saj je odgovorni sodnik presodil, da je pobudnik prejel zahtevana pojasnila, ko se je osebno zglasil na vpisniku. Ta ji je potrdil, da želi vpogledati v spis v svoji zadevi na Okrajnem sodišču v Kranju, zato sta se dogovorila o terminu. Naše posredovanje je torej pripomoglo k temu, da je bil pobudniku omogočen želeni vpogled v spis. **15.2-10/2018**

Ob prevzemu zaseženih predmetov v hrambo mora njihov prevzemnik poskrbeti za sestavo ustreznega zapisnika, v katerem se potrdita prejem posameznih predmetov in njihov pregled. Ta obveznost izhaja ne nazadnje tudi iz zaveze, da mora prevzemnik

zasežene predmete hraniti in varovati kot dober gospodar. Če prevzemnik ob prevzemu predmetov ne poskrbi za sestavo tega zapisnika, sklicevanje na to njegovega ravnanja ne opravičuje.

Primer:

Tudi ob prevzemu zaseženih predmetov je potrebna skrbnost
Policija je pobudniku leta 2013 zasegla več predmetov. Po končanem postopku je Okrožno sodišče v Mariboru večkrat zaprosil za njihovo vrnitev, a mu sodišče vseh predmetov ni vrnilo. Zato je menil, da se sodišče norčuje iz njega in da mu stvari, ki so mu vredne in drage, noče vrniti, čeprav te niso povezane s kaznivim dejanjem, za katerega je že prestal kazen.

Iz dokumentacije, ki nam jo je pobudnik zaupal, je izhajalo, da so bili vsi zaseženi predmeti pobudnika z odredbo 23. 4. 2013 poslani Okrožnemu sodišču v Mariboru (dopis Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru z dne 25. 7. 2017, številka Mb-Kt/4/2013/KA/km), postopek pa je sodišče vodilo v zadevi pod opr. št. II K 65944/2012.

Da bi ugotovili vse okoliščine zasega predmetov, smo v pobudnikovi zadevi opravili dodatne poizvedbe na Ministrstvu za notranje zadeve, Okrožnem državnem tožilstvu v Mariboru in Okrožnem sodišču v Mariboru. Policija je zatrdila, da je vse zasežene predmete predala tožilstvu, to pa trdilo, da jih je izročilo sodišču. Sodišče je med drugim pojasnilo, da je z odtisnjenim žigom z dne 24. 4. 2013 le potrdilo prejem odredbe tožilstva v zvezi z zaseženimi predmeti, ki bi naj bili poslani sodišču, ni pa bil sestavljen prevzemni zapisnik ali drug uradni zaznamek, iz katerega bi izhajalo, katere predmete je sodišče tudi dejansko prejelo od tožilstva. Po prejemu obsojenčevih zahtev za vrnitev predmetov je sodišče večkrat pregledalo zasežene predmete v hrambi in ugotovilo, da nekaterih predmetov, vrnitev katerih je pobudnik zahteval, ni v hrambi sodišča. Iz podatkov v spisu pa ne izhaja, da bi bili zaseženi predmeti, vrnitev katerih je zahteval, predani drugemu organu, v zvezi z odvzemom zaseženih predmetov obsojenemu ni bila izdana niti sodna odločba.

Menili smo, da je bilo za sestavo zapisnika ob prevzemu predmetov, v katerem bi se potrdila prejem posameznih predmetov in njihov pregled, odgovorno sodišče (kot določa 6. člen Uredbe o postopku upravljanja z zaseženimi predmeti, premoženjem in varščinami). Ta obveznost izhaja ne nazadnje tudi iz zaveze, da mora sodišče zasežene predmete hraniti in varovati kot dober gospodar. Očitno sodišče ob prevzemu predmetov tega zapisnika ni pripravilo, zato sklicevanje na to njegovega ravnanja ne opravičuje. V tem delu gre po naši presoji za očitno nepravilnost pri delu sodišča, za kar je lahko tudi odškodninsko odgovorno. Ker smo pobudo šteli za utemeljeno, nas je zanimalo, katere ukrepe je sodišče sprejelo, da se poišče ustrezna rešitev nastale situacije.

Varuh lahko v primeru ugotovljene nepravilnosti predlaga tudi način, s katerim naj se ugotovljena nepravilnost odpravi (39. člen Zakona o varuhu človekovih pravic). Zato smo sodišču predlagali vzpostavitev stika s pobudnikom, da se ta opredeli, če mu je zaradi ugotovljene nepravilnosti sodišča nastala kakšna škoda in, če je, da se sodišče na morebitni njegov zahtevek za povrnitev škode tudi ustrezno odzove (ob tem smo pripomnili, da tako kot to določa zakon, Varuh s tem svojim predlogom ne posega v civilnopravne pravice). Sodišče smo zaprosili tudi za informacije o tem, kako poteka prevzem zaseženih predmetov v hrambo in zakaj ob prevzemu predmetov ne poskrbi za sestavo ustreznega zapisnika. Zanimalo nas je še, ali je glede obravnavanega primera že sprejelo kakšne ukrepe za izboljšanje hrambe in varovanja zaseženih predmetov.

Sodišče je v odzivu na to naše mnenje in predloge pojasnilo, da postopek prevzema zaseženih predmetov v hrambo na Okrožnem sodišču v Mariboru poteka tako, da ob prejemu zaseženih predmetov od državnega tožilstva (in drugih organov) vsak predmet pregleda in vse prejete predmete popiše in jih vnese v seznam zaseženih predmetov, ki je razviden iz iK-sistema. Če vpisničarka ugotovi, da se seznam poslanih zaseženih predmetov ne sklada z dejansko prejetimi predmeti, organ, ki je zasežene

predmete poslal, pozove za pojasnilo v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi. Zaradi preglednosti in naknadne preverljivosti nahajališča posameznih zaseženih predmetov sodišče organ, ki je predmete poslal, za pojasnila poziva pisno, ne več ustno, kot je to bila praksa pred petimi leti v pobudnikovi zadevi. Vodja kazenskega in specializiranega oddelka je kot ukrep za izboljšanje hrambe in varovanja zaseženih predmetov 12. 11. 2018 kazenski pisarni Okrožnega sodišča v Mariboru poslala tudi pisno opozorilo z navodili pri prevzemanju zaseženih predmetov. **6-1-36/2018**

Na podlagi 3. člena Zakona o Varuhu človekovih pravic se lahko Varuh pri svojem posredovanju sklicuje tudi na načeli pravičnosti in dobrega upravljanja. Možnost sklicevanja na ti načeli tako Varuhu omogoča, da uveljavlja širša načela, ki morda niso posebej opredeljena v zakonodaji. Temeljni cilji dobrega upravljanja, kot jih opredeljujejo mednarodne konvencije in načela, so odprtost in transparentnost, odgovornost, odzivnost, uspešnost in učinkovitost, etičnost in poštenost. Na načelo dobrega upravljanja smo se sklicevali tudi v naslednjem obravnavanem primeru.

Primer:

Utemeljena pritožba zaradi nepotrebne sodne poizvedbe pri policijski postaji
Pobudnik nas je seznanil s pritožbo, ki jo je med drugim poslal Okrožnemu sodišču v Ljubljani zaradi odrejenega preverjanja njegovega prebivanja s policisti, po njegovem zagovorniku in stečajnem upravitelju. Navedel je, da je sodišču po prestani kazni zapora pravočasno sporočil spremembo svojega naslova za vročanje, zato je početje sodišča štel za neustrezno in nezakonito. Sodišče mu je s tem povzročilo dodatno moralno škodo in nepotrebne duševne bolečine, saj ga je omadeževalo pred sorodniki in nekdanjimi sodelavci, saj je bil tudi sam nekoč policist. Tega ravnanja sodišča ni mogel razumeti drugače, kot da ga želi sodišče ponižati pred vsemi organi in krniti ugled v družbi po prestani kazni.

Okrožno sodišče v Ljubljani smo zaprosili, naj nas seznani z odgovorom, ki ga bo pobudnik prejel na svojo pritožbo. To je po preverjanju njegove pritožbe ugotovilo, da je bila poizvedba pri pristojni policijski postaji potrebna zaradi neuspešne vročitve, ki pa je bila posledica očitne pomote v navedbi hišne številke za pravilno navedeno ulico bivanja pobudnika na sodni pošiljki, ki mu jo je sodišče pred tem neuspešno vročalo. Za napako se je sodišče tudi opravičilo.

Strinjali smo se s pobudnikom, da za opravljene poizvedbe in s tem za vse neprijetnosti v tej zvezi ni bilo potrebe, saj bi sodišče moralo ob skrbnem poslovanju samo še pred tem ugotoviti napako. Še zlasti, ker je na to nakazoval tudi odgovor pobudnikovega odvetnika. Pobudo smo zato šteli za utemeljeno, saj ugotavljamo kršitev načela dobrega upravljanja, posledica česar je bilo nepotrebno poseganje v pobudnikovo zasebnost in s tem morda tudi kršitev 34. člena Ustave RS, ki med drugim varuje posameznika pred nedopustnimi ravnanji države. Odgovor pobudniku smo poslali tudi Okrožnemu sodišču v Ljubljani, da po potrebi sprejme dodatne ukrepe, da se podobno ne bi več zgodilo. **15.0-3572018**

Napovedane spremembe predlogov v informacijskem sistemu za spremljanje kazenskih postopkov (sistem i-K)

Pobudnik nas je seznanil z vsebino potrdila Okrajnega sodišča v Trebnjem, v katerem je bilo navedeno, da je v drugem kazenskem postopku, in sicer v postopku Okrožnega sodišča v Ljubljani. **Opozoril pa je, da se to potrdilo razlikuje od potrdila, da ni v kazenskem postopku, ki ga je izdalo Okrožno sodišče v Ljubljani, da zoper pobudnika pri nobenem od okrožnih sodišč v Sloveniji ni vložena pravnomočna obtožnica zaradi kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, niti ni izdana obsodilna sodba zaradi kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.**

Pobudnik je opozoril na različnost potrdil, ki sta ju izdali sodišči.

Pobudnik je menil, da je vsebina potrdila Okrajnega sodišča v Trebnjem sporna in nezakonita. Na ponovno zahtevo mu je Okrožno sodišče v Ljubljani namreč na podlagi 143.a člena ZKP znova izdalo potrdilo, da ni v kazenskem postopku, zato je pobudnik vztrajal, da je ravnanje Okrajnega sodišča v Trebnjem nezakonito. Pripomnil je še, da zakon ne predvideva, da bi za isto osebo v istem trenutku lahko bila izdana vsebinsko različna potrdila.

Okrajno sodišče v Trebnjem je pojasnilo, da gre za dve vrsti potrdil, izdanih na različnih pravnih podlagah, zato potrdili med seboj nista v neskladju, kot je zatrjeval pobudnik. Za potrdilo, ki ga je izdalo Okrožno sodišče v Ljubljani, je pobudnik namreč zaprosil sam, in to je bilo izdano na podlagi 143.a člena ZKP, v povezavi z 22. členom ZKP. Okrajno sodišče v Trebnjem pa je potrdilo izdalo na prošnjo Ministrstva za pravosodje, UIKS, ZPKZ Dob pri Mirni, da sodišče na podlagi 36. člena v zvezi s 37. členom ZIKS-1 sporoči, ali ima pobudnik odprt kazenski postopek pri katerem koli izmed sodišč v Sloveniji. Glede na pridobljeni podatek, da je bila zoper pobudnika uvedena preiskava na podlagi sklepa o uvedbi preiskave, ki ga je izdalo Okrožno sodišče v Ljubljani, je izdalo potrdilo, iz katerega izhaja, da ima oseba odprt kazenski postopek.

Okrajno sodišče v Trebnjem je ugotovilo, da sta potrdili Okrožnega sodišča v Ljubljani izdani na podlagi 143.a člena ZKP. To sodišče je potrdilo, da pri nobenem od okrožnih sodišč v Sloveniji ni vložena obtožnica zaradi kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in da pri nobenem od okrajnih sodišč v Sloveniji ni izdana obsodila sodba zaradi kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.

Menili smo, da je poimenovanje izdanega potrdila zavajajoče, saj lahko omogoča tudi sklep, da oseba sploh ni v kazenskem postopku.

Kljub temu se ime potrdila glasi *POTRDILO, da oseba ni v kazenskem postopku.* Takšno poimenovanje izdanega potrdila je po naši presoji zavajajoče, saj lahko omogoča tudi sklep, da oseba sploh ni v kazenskem postopku (npr. da zoper njo ni uvedena preiskava, kot je to očitno v tem primeru).

Vrhovnemu sodišču RS smo zato predlagali, naj se prouči možnost (če so ta potrdila izdana na obrazcu, ki ga je za uporabo sodišč pripravilo Vrhovno sodišče RS), da se to potrdilo poimenuje tako, da ne bo dopuščalo drugačnih sklepov, zlasti pa ne dvomov o tem, ali je oseba v kazenskem postopku ali ne, morda tudi z dodatno pojasnitvijo obsega izdanega potrdila (npr. s sklicevanjem na 22. člen ZKP).

Vrhovno sodišče RS je sporočilo, da je na našo pobudo opravilo širši pregled stanja glede ugotavljanja, ali neka oseba je ali ni v kazenskem postopku.

Vrhovno sodišče RS je sporočilo, da je opravilo širši pregled stanja glede ugotavljanja, ali oseba je ali ni v kazenskem postopku, saj raznovrstni zakoni določajo nastanek posledic, če med kazenskim postopkom nastopi neka postopkovna faza, pri čemer zakoni uporabljajo zelo različne pojme, brez jasnega razloga.

Zato je bil k oblikovanju stališč pritegnjen tudi njegov kazenski oddelek. Pojasnilo je še, da v ožjem smislu sodišča izdajajo posameznikom potrdila, ali je glede njih vpisan podatek o kazenskem postopku na podlagi 143.a člena ZKP, v povezavi z 22. členom ZKP. Dosedanje stanje je tako, da sta v informacijskem sistemu za spremljanje kazenskih postopkov (sistem i-K) za tovrstne primere dve predlogi. Prva predloga, POTRDILO, da oseba ni v kazenskem postopku, se uporabi ob ugotovitvi, da zoper osebo pri nobenem od okrožnih sodišč v Sloveniji ni vložena pravnomočna obtožnica zaradi kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, niti ni pri nobenem od okrajnih sodišč v Sloveniji izdana obsodilna sodba zaradi kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti (22. člen ZKP). Druga predloga, POTRDILO, pa se uporabi, kadar so glede osebe, za katero se izdaja potrdilo, izpolnjeni pogoji iz 22. člena ZKP. Ob tem je pripomnilo, da je v prvi predlogi navedeno besedilo 22. člena ZKP, vendar brez navedbe člena, v drugi predlogi pa je navedeno le, da zoper osebo poteka kazenski postopek, v zvezi s katerim je mogoče dopisati podatke o sodišču, opravilni številki zadeve in kaznivem dejanju.

Sodišče meni, da bi bilo smiselno tudi prvo predlogo nasloviti le kot POTRDILO, v obeh predlogah pa dodati, da se izdajata tudi na podlagi 22. člena ZKP, torej na podlagi 143.a člena ZKP v zvezi z 22. členom ZKP. Meni še, da bi bilo zaradi odprave kakršnih koli nejasnosti na predlogi, ki se uporabi ob izpolnitvi pogojev iz 22. člena

ZKP, smiselno nadomestiti besedilo, da zoper osebo poteka kazenski postopek zaradi kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, z besedilom iz 22. člena ZKP, da je torej zoper osebo vložena pravnomočna obtožnica oziroma izdana obsodilna sodba pred okrajnim sodiščem.

Strinja se tudi, da je lahko naslov POTRDILO, da oseba ni v kazenskem postopku zavajajoč, ne nazadnje tudi zato, ker je uporabljena enaka dikcija v besedilu predloge POTRDILO, ki se uporabi v primeru zaprosila Ministrstva za pravosodje, pri izdaji katerega pa se upoštevajo drugačna merila. Do podatkov o kazenskih postopkih je namreč upravičen tudi upravljavec zbirke podatkov o obsojencih in osebah, zoper katere se izvaja varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu, ki lahko na podlagi 36. in 37. člena Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1) zbira podatke o kazenskih postopkih, ki potekajo pri sodiščih zaradi utemeljenega suma storitve kaznivih dejanj pred nastopom kazni in po njem, ter do podatkov o odprtih kazenskih postopkih in pravdnih postopkih, v katerih je bilo odločeno o škodi glede kaznivega dejanja. Sistem i-K tako vsebuje tudi predlogo, naslovljeno POTRDILO, ki se uporabi v primeru izdaje potrdila Ministrstvu za pravosodje, v okviru katere je mogoče izbirati med opcijama, da oseba ni v kazenskem postopku pri nobenem od sodišč v Sloveniji ali da je, pri čemer se v drugem primeru dopišejo podatki o sodišču, pred katerim je oseba v postopku, opravilna številka zadeve, zakonska oznaka kaznivega dejanja, zakonik in datum storitve. Tudi glede te predloge v projektni skupini i-K menijo, da bi bilo smiselno v predlogi natančno opredeliti presojo o tem, ali je oseba v kazenskem postopku, in sicer na podlagi navedenega 36. člena ZIKS-1, **zato je Vrhovno sodišče RS napovedalo, da bo navedene predloge v sistemu i-K ustrezno spremenilo**.

Vrhovno sodišče je napovedalo spremembe predlog v sistemu i-K.

Pobudo smo šteli za utemeljeno in odziv Vrhovnega sodišča RS pozdravljamo, saj se strinjamo, da bo z napovedanimi spremembami predlogov v sistemu i-K tudi jasneje opredeljeno, kakšno stanje se potrjuje in da je med potrdili razlika glede na zakonsko podlago.

Brezplačna pravna pomoč

Država zaradi uresničevanja pravice do sodnega varstva še naprej v resda **omejenem obsegu zagotavlja brezplačno pravno pomoč** in po načelu enakopravnosti, ob upoštevanju socialnega položaja osebe, ki brez škode za svoje preživljanje in preživljanje svoje družine te pravice ne bi mogla uresničevati. Brezplačno pravno pomoč in pogoje za njeno dodelitev ureja Zakon o brezplačni pravni pomoči (ZBPP), ki je bil sprejet 31. 5. 2001 in velja od 11. 9. 2001. To pomoč, katere namen je uresničevanje pravice do sodnega varstva, izvajajo na okrožnih sodiščih, delovnih sodiščih, socialnem in upravnem sodišču. **Vrzeli na področju te pomoči zapolnjujejo tudi nekatere slovenske občine in nevladne organizacije** (npr. projekt Botrstvo – brezplačna pravna pomoč, ki ga vodi Zveza prijateljev mladine Ljubljana Moste in ki se izvaja v več mestih), skladno **z načelom *pro bono* pa brezplačno pravno pomoč zagotavljajo tudi nekateri odvetniki. Slovenski notarji** so se leta 2018 tretjič pridružili akciji ob evropskem dnevu civilnega prava. Oktobra 2018 so zainteresirane brezplačno obvestili o pravicah po civilnem pravu, zlasti o pravicah iz stvarnega, dednega in pogodbenega prava. Prvi pro bono dan pa je leta 2018 pripravila tudi **Detektivska zbornica Slovenije**. Kar nekaj detektivskih agencij tega dne ni zaračunavalo svojih nasvetov.

Vrzeli na področju brezplačne pravne pomoči nudijo tudi nekatere slovenske občine in nevladne organizacije, skladno z načelom pro bono pa brezplačno pravno pomoč zagotavljajo tudi odvetniki. Poleg tega so slovenski notarji oktobra 2018 zainteresirane brezplačno obvestili o pravicah po civilnem pravu, zlasti o pravicah iz stvarnega, dednega in pogodbenega prava. Prvi pro bono dan je leta 2018 pripravila tudi Detektivska zbornica Slovenije.

V pobudah v zvezi z brezplačno pravno pomočjo so pobudniki najpogosteje izražali svoje nestrinjanje z zavrnitvijo njihove prošnje za dodelitev te pomoči. Po pregledu razpoložljive dokumentacije je bilo mogoče ugotoviti, da je bila prošnja za to pomoč v večini primerov zavrnjena zaradi neizpolnjevanja pogojev, ki jih določa ZBPP. **Nekateri pobudniki se niso strinjali, da morajo povrniti stroške postopka nasprotne stranke.** Te pobudnike smo lahko predvsem opozorili, da skladno z 9. členom ZBPP brezplačna pravna pomoč ne pokriva plačila stroškov postopka in dejanskih izdatkov ter nagrade pooblaščenca nasprotne stranke. Varuh ne more doseči, da posameznemu upravičencu ne bi bilo treba vračati sredstev te pomoči,

saj nima takšnih pooblastil, poleg tega niti v ZBPP ni vzpostavljena takšna pravna podlaga, ki bi to omogočala. Vendar ZBPP v 43. členu omogoča, da pristojni organ za BPP in upravičenec na predlog upravičenca skleneta pisni dogovor o načinu vračila, pri čemer se upoštevata višina lastnega dohodka upravičenca in njegov socialni položaj. Dogovor je izvršilni naslov, če tak dogovor ni sklenjen in če upravičenec prostovoljno ne plača dolgovanega zneska v roku, določenem z odločbo, pristojni davčni organ na predlog pristojnega organa za BPP izvrši odločbo po zakonu, ki ureja prisilno izterjavo davkov. Pobudnike smo tako seznanjali, da imajo možnost skleniti pisni dogovor o načinu vračila te pomoči, z upoštevanjem njihovih okoliščin.

Primer:

Za ugotavljanje upravičenosti do brezplačne pravne pomoči in vračilo izplačanih sredstev ni bilo podlage

Pobudnik (tudi upravičenec) se je na Varuha obrnil v zvezi s pozivom na pojasnitev in predložitev dokazil Službe za brezplačno pravno pomoč Okrožnega sodišča v Ljubljani, opr. št. Bpp 1145/2007 z dne 16. 10. 2018 (poziv). Iz poziva je izhajalo, da sta mu bili z odločbo Okrožnega sodišča v Ljubljani, št. Bpp 1145/2007 z dne 8. 10. 2007, odobreni izredna brezplačna pravna pomoč za pravno svetovanje in zastopanje v postopku pred sodišči I. in II. stopnje v treh postopkih (izvršilnem, pravdnem in postopku zaradi prekrška) ter oprostitev plačila stroškov teh sodnih postopkov. Iz poziva je izhajalo še, da je bilo po ugotovitvah te službe iz naslova brezplačne pravne pomoči (BPP) v pravdnem postopku Okrožnega sodišča v Ljubljani, opr. št. P 3195/2007-III, skupno izplačan znesek 2.191,12 EUR.

V pozivu je služba, pri čemer se je sklicevala na 49. člen ZBPP, pojasnila, da je bilo skladno z navodili Ministrstva za pravosodje in javno upravo z dne 8. 10. 2012 pri presoji, ali se je materialni položaj prosilca tako izboljšal, da ne bi bil več upravičen do BPP, *»upoštevano enako obdobje kot se upošteva ob presoji dodelitve brezplačne pravne pomoči, to je 3-mesečno obdobje«*, pri tem pa sklenila, da se presojajo *»zadnji trije meseci pred iztekom enoletnega obdobja od pravnomočnega zaključka zadnjega postopka, za katerega je bila dodeljena brezplačna pravna pomoč, in sicer izvršilnega postopka Okrajnega sodišča v Ljubljani, opr. št. I 8780/2005, ki je bil pravnomočno končan dne 10. 10. 2017. Tako se presoja obdobje od 1. 7. 2018 do 30. 9. 2018«*.

V zadevi smo se za pojasnila obrnili na Okrožno sodišče v Ljubljani. Poudarili smo, da je po drugem odstavku 49. člena ZBPP upravičenec, ki je v postopku delno ali v celoti uspel, vendar na podlagi pravnomočne odločbe sodišča ni dobil premoženja oziroma dohodkov, ali če Republika Slovenija ni uspela v celoti izterjati stroškov iz tretjega odstavka 46. člena tega zakona, pod pogoji iz prvega odstavka 49. člena dolžan povrniti le manjkajoči del stroškov, ki Republiki Sloveniji niso bili povrnjeni drugače. Prvi odstavek 49. člena ZBPP pa določa, da je upravičenec dolžan povrniti stroške iz naslova brezplačne pravne pomoči, če se njegov materialni položaj **po enem letu od pravnomočnega zaključka postopka, za katerega mu je bila odobrena brezplačna pravna pomoč**, toliko izboljša, da glede na trenutni materialni položaj ne bi bil več upravičen do brezplačne pravne pomoči in da bi zmogel delno ali v celoti povrniti stroške brez obresti, ki so bili izplačani iz naslova brezplačne pravne pomoči. O nastopu takšnih okoliščin mora upravičenec v roku, določenem v 41. členu ZBPP, obvestiti strokovno službo za brezplačno pravno pomoč (šesti odstavek 49. člena). Po tretjem odstavku 49. člena ZBPP v takšnem primeru pristojni organ ravna po tem zakonu o spremembi okoliščin in neupravičeno prejeti brezplačni pravni pomoči.

Navedli smo še, da **mora glede na 49. člen ZBPP upravičenec po naši presoji finančni pogoj za brezplačno pravno pomoč izpolnjevati še eno leto (in ne več) po pravnomočno končanem postopku, za katerega mu je bila dodeljena brezplačna pravna pomoč**. **Organ za brezplačno pravno pomoč pa je dolžan v enem letu po končanju postopka (in ne več oziroma pozneje), za katerega je bila upravičencu dodeljena BPP, ugotavljati, ali ta še izpolnjuje premoženjske pogoje glede upravičenosti do BPP. Poudarili smo, da 49. člen v povezavi z 41. členom ZBPP po naši presoji upravičencu do BPP nalaga, da v enem letu (in ne več) od pravnomočno končanem postopku, za katerega mu je bila dodeljena BPP, strokovno službo**

obvešča o vseh dejstvih, okoliščinah in spremembah, ki vplivajo ali bi vplivale na pravico do BPP. Če prosilec ne ravna tako, se izplačana BPP v skladu s 43. členom ZBPP šteje za neupravičeno prejeto BPP.

Ob upoštevanju dejanskega stanja postopkov, v katerih je bila pobudniku dodeljena izredna brezplačna pravna pomoč, in zgoraj navedene pravne podlage po naši presoji v obravnavanem primeru ni bilo videti utemeljenega razloga niti pravne podlage:

1. za navedeno stališče strokovne službe. Ob upoštevanju razpoložljivih podatkov in navedene pravne podlage bi bilo mogoče po našem razumevanju izpolnjevanje premoženjskih pogojev v tem primeru ugotavljati le za izvršilni postopek, vendar v pozivu ni bil naveden znesek, ki je bil iz naslova BPP v tem postopku sploh izplačan. Enako je veljalo za postopek o prekršku. Glede na navedeno smo menili, da ni mogoče – ob sklicevanju na izvršilni postopek, ki je bil pravnomočno končan 10. 10. 2017 in za katerega v pozivu ni izkazano, da so bili v njem izplačani stroški iz naslova BPP niti, v kolikšni višini so bili izplačani – ugotavljati upravičenosti do BPP za drug, v obravnavanem primeru pravdni postopek, ki je bil pravnomočno končan 1. 3. 2010, v njem pa so bila izplačana sredstva iz naslova BPP. Takšno namero je bilo namreč mogoče razbrati iz poziva;
2. za ugotavljanje, ali pobudnik še izpolnjuje premoženjske pogoje glede upravičenosti do BPP, saj je bila BPP dodeljena v treh postopkih in je po razpoložljivih podatkih v vseh treh primerih že preteklo več kot leto dni od pravnomočnega končanja posameznega postopka, Služba za brezplačno pravno pomoč pa je izpolnjevanje premoženjskih pogojev o upravičenosti do BPP začela ugotavljati 16. 10. 2018, ko je pri Fursu pridobila podatke o pobudnikovih dohodkih;
3. za ugotavljanje, ali je bila pobudniku BPP dodeljena neupravičeno, ker ni ravnal v skladu z 41. členom ZBPP, in sicer iz razlogov, ki smo jih navedli v 2. točki.

Okrožno sodišče v Ljubljani je v odgovoru pojasnilo, da je po prejemu naše poizvedbe znova pregledalo celotno pobudnikovo dokumentacijo. **Ugotovilo je, da pobudnik v nobenem izmed zgoraj navedenih treh postopkov, za katere mu je bila dodeljena BPP, ni uspel oziroma ni pridobil premoženja ali dohodkov.** Iz podatkov iz spisa je izhajalo, da se postopek ugotavljanja upravičenosti do BPP ni izvedel po prejemu sodbe Okrožnega sodišča v Ljubljani z opr. št. P 3195/2007-III z dne 1. 3. 2010 (v spis je bila vložena 18. 5. 2012) niti po prejemu sodbe Okrajnega sodišča v Ljubljani z opr. št. PR 99/2005-29 z dne 13. 5. 2008 (v spis je bila vložena 11. 4. 2014), ker se je spis vračal v koledar do pravnomočnega končanja izvršilnega postopka pri Okrajnem sodišču v Ljubljani z opr. št. I 8780/2005 (sklep je bil v spis vložen 9. 3. 2018), to je zadnjega od treh postopkov, za katere je bila dodeljena BPP. Upravičenost do BPP se je torej ugotavljala šele po tem, ko je bila pravica do BPP v celoti izčrpana in so se presojali zadnji trije meseci pred iztekom enoletnega obdobja od pravnomočnega končanja izvršilnega postopka Okrajnega sodišča v Ljubljani 10. 10. 2017.

Ker je odločba Okrožnega sodišča v Ljubljani z opr. št. Bpp 1145/2007 z dne 8. 10. 2007 postala pravnomočna 12. 11. 2007, bi se po navedbah sodišča presojali zadnji trije meseci pred iztekom štiriletnega obdobja od pravnomočnosti, torej od 1. 8. 2011 do 30. 10. 2011. Glede na to, da je decembra 2018 preteklo že več kot sedem let od konca obdobja, ki bi se presojalo v postopku ugotavljanja upravičenosti do BPP v zvezi s pravdnim postopkom, sodišče upravičenosti do BPP v tem delu leta 2018 ni ugotavljalo. V zvezi z izvršilnim postopkom in postopkom o prekršku pa je sodišče ugotovilo, da iz naslova BPP ni bilo izplačanih nobenih sredstev in da zato tudi niso izpolnjeni pogoji iz 49. člena ZBPP za vračilo izplačanih sredstev. **Pojasnilo je, da bo glede na tako ugotovljeno dejansko stanje ugotovitveni postopek v zadevi končalo in spis arhiviralo, o končanem postopku pa pobudnika pisno obvestilo.**

Presodili smo, da je bilo naše posredovanje v tem primeru uspešno, saj je sodišče sledilo našemu mnenju. Na tej podlagi je **zato znova pregledalo celotno dokumentacijo v zvezi z izplačili in upravičenostjo do BPP in ugotovilo, da ni podlage za ugotavljanje upravičenosti do dodeljene BPP,** ker je od konca (pravdnega) postopka, v katerem so bila izplačana sredstva iz naslova dodeljene BPP, že pretekel čas, v katerem bi pristojni organ (še) lahko ugotavljal upravičenost do BPP, ugotovilo je še, da niso izpolnjeni pogoji za ugotavljanje upravičenosti do

BPP, ker v prekrškovnem in izvršilnem postopku, za katera je bila dodeljena BPP, niso bila izplačana nobena sredstva iz naslova BPP. **15.3/164/2018**

Izvršilni postopki

Med pobudami, povezanimi z izvršilnimi postopki, so bile tudi v letu 2018 pobude tako upnikov kot dolžnikov.

Med pobudami, povezanimi z izvršilnimi postopki, so bile tudi v letu 2018 pobude tako upnikov (npr. zaradi neučinkovite oziroma dolgotrajne izvršbe) kot dolžnikov (npr. zaradi nestrinjanja s terjatvijo, nezmožnostjo njenega plačila, ravnanja izvršiteljev ipd).

Upnikom večkrat pojasnjujemo, da imajo na podlagi ZIZ za poplačilo svoje terjatve na voljo razna sredstva. ZIZ kot sredstva izvršbe določa prodajo premičnin in nepremičnin, prenos denarne terjatve, unovčenje drugih premoženjskih oziroma materialnih pravic in nematerializiranih vrednostnih papirjev, prodajo deleža družbenika in prenos sredstev, ki so pri organizacijah, pooblaščenih za plačilni promet (30. člen ZIZ), kot predmete za poplačilo denarne terjatve pa dovoljuje vsako dolžnikovo stvar ali premoženjsko oziroma materialno pravico, kolikor ni izvzeta iz izvršbe oziroma če ni izvršba na njej omejena (32. člen ZIZ). Pri tem upnik prosto izbira, katera sredstva bo predlagal za to, da bo dosegel poplačilo svoje denarne terjatve, v predlogu za izvršbo pa lahko navede le eno ali več sredstev izvršbe. Sodišče nato na podlagi prvega odstavka 34. člena ZIZ dovoli izvršbo za poplačilo denarne terjatve s tistim sredstvom in na tistih predmetih, ki so navedeni v predlogu za izvršbo. **Upnik ima tako možnost, da že v predlogu za izvršbo navede več izvršilnih sredstev in predmetov in se s tem izogne poznejšemu dopolnjevanju predloga, če se posamezno pokaže kot neuspešno.** Če izvršba s posameznim izvršilnim sredstvom ali predmetom ni uspešna, sodišče omejeno izvršbo nadaljuje z naslednjimi izvršilnimi sredstvi ali predmeti. Izvršilni postopek, kot ga ureja zakonodaja, namreč temelji na enakopravnosti in sočasnosti vseh izvršilnih sredstev, s katerimi je bila v sklepu o izvršbi dovoljena izvršba. Šele po popolnem poplačilu dolga in s tem izvedbi sklepa o izvršbi je izvršilni postopek končan.

Pri opravljanju izvršbe dolžniki večkrat očitajo nepravilnosti bankam, ki vodijo njihove račune.

Pri opravljanju izvršbe dolžniki večkrat očitajo nepravilnosti bankam, ki vodijo njihove račune.

V teh primerih jim svetujemo uporabo pritožbe na podlagi 52. člena ZIZ. Če dolžnik meni, da je banka pri opravljanju izvršbe storila kakršno koli nepravilnost, lahko na tej podlagi z vlogo od sodišča zahteva, naj odpravi nepravilnost. O takšni zahtevi odloči sodišče s sklepom, če dolžnik to v njej izrecno zahteva. Če pri izvršbi na plačo ali na druge denarne prejemke niso bile upoštevane določbe ZIZ o omejitvi izvršbe, lahko dolžnik predlaga pri sodišču zoper upnika tudi nasprotno izvršbo in zahteva, da mu upnik vrne tisto, kar je z izvršbo dobil (5. točka prvega odstavka 67. člena ZIZ).

Novela Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju

Pri pripravi novele ZIZ so bila upoštevana nekatera Varuhova opozorila.

Ministrstvo za pravosodje je v začetku leta 2017 Varuhu poslalo delovno gradivo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ-L). **Pri njegovi pripravi naj bi bila upoštevana tudi nekatera Varuhova opozorila, predvsem na področju izvršbe na nepremičnine, ki so hkrati dolžnikov dom.** Gradivo smo proučili ter pozdravili spremembe in dopolnitve, ki so bile namenjene odpravi ugotovljenih pomanjkljivosti veljavne ureditve. Ministrstvu smo poslali tudi dodatne predloge in pripombe k nekaterim predlaganim rešitvam ureditve izvršilnega postopka nasploh, pri čemer smo se osredotočili predvsem na tiste dele ureditve, za katere smo z vidika dotedanje obravnave pobud menili, da utegnejo imeti večji vpliv na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravno varnost v državi.

V delovnem gradivu je pripravljavec novele ZIZ Varuhova večkratna opozorila, naj se pripravijo takšne rešitve izvršilne zakonodaje, da izvršba za dolžnika ne bo imela

za takojšnjo posledico izvršbo na nepremičnino, ki je običajno hkrati tudi dolžnikov dom in njegovo edino premoženje, upošteval tako, da je določil dolžnost sodišča, da ko ugotovi, da je izvršba predlagana na dolžnikovo stanovanje ali stanovanjsko hišo, v kateri dolžnik živi, o tem obvesti pristojni center za socialno delo.

V obrazložitvi je ministrstvo navedlo, da želi s predlagano določbo »izvršilna sodišča zavezati, da bodo morala o začetku izvršbe na dolžnikovo stanovanje ali stanovanjsko hišo, v kateri dolžnik živi, obvestiti center za socialno delo, ki bo skupaj s humanitarnimi organizacijami dolžnikom nudil finančno, čustveno in svetovalno podporo, ki bi se kazala v pripravi načrta odplačila dolga (ob pomoči sorodnikov, sosedov in humanitarnih organizacij ipd.), vzpostavitvi stikov z upnikom, da se doseže dogovor o obročnem odplačilu oziroma delnem odpisu dolgov in odlogu izvršbe. Sodišče bo lahko ugotovilo, da gre za izvršbo na dolžnikovo stanovanje ali stanovanjsko hišo, v kateri dolžnik živi, če bo nepremičnina, na katero bo izvršba dovoljena, na naslovu, na katerem dolžnik prebiva. **Na ta način bo mogoče preprečiti prodaje stanovanj in stanovanjskih hiš v primerih, ko so dolžnikovi dolgovi relativno nizki in torej obvladljivi, ob predpostavki, da bodo dolžnik, center za socialno delo in humanitarne organizacije začeli težave reševati dovolj hitro** (tj. takrat, ko se še kaj rešiti da, ne pa šele po izdaji sklepa o domiku). Država bo lahko na sorazmerno poceni in enostaven način prispevala k zaščiti dolžnikovega doma in varstvu družin v socialni stiski, ki bi sicer lahko ostale brez strehe nad glavo«.

Pripravljavca predloga novele ZIZ smo opozorili, da bi bilo besedilo navedene določbe smiselno dopolniti glede na pričakovano vsebino mnenja, ki naj bi ga pripravili centri za socialno delo, zlasti pa na cilje, ki se s predlagano spremembo zasledujejo. Vprašali smo, kako so centri za socialno delo na to (resda ne povsem novo) vlogo sploh pripravljeni. Pripomnili smo, da iz predloga novele ne izhaja, kako bo izvršilno sodišče ugotavljalo, da je nepremičnina, na katero je predlagana izvršba, dolžnikov dom, kateri center za socialno delo in v kakšnem roku bo obveščal izvršilno sodišče, kakšni sta vloga in naloga centra za socialno delo na splošno in v razmerju do upnikov, katera pravna podlaga se upošteva za nudenje finančne pomoči tako centra za socialno delo kot humanitarnih organizacij in kakšen je še dopusten časovni okvir, v katerem se lahko priskrbijo sredstva za poplačilo dolga ali se doseže dogovor o obročnem odplačilu ali delnem odpisu dolgov in odlogu izvršbe.

Pripravljavec novele je (tudi ob upoštevanju Varuhovih pripomb in predlogov) predlog dopolnil tako, da sprejeti ZIZ-L zdaj določa, da sodišče pri izvršbi na stanovanje ali stanovanjsko hišo, ki je dolžnikov dom, zaradi izterjave denarne terjatve, ki je očitno nesorazmerna glede na ugotovljeno vrednost nepremičnine, o tem obvesti pristojni center za socialno delo in da se domneva, da je dolžnikov dom stanovanje ali stanovanjska hiša, kjer ima dolžnik prijavljeno stalno prebivališče. Dolžnik lahko ob izpolnjevanju pogojev tudi po osmih dneh od vročitve sklepa o izvršbi, vendar najpozneje do izdaje odredbe o prodaji, predlaga, naj sodišče dovoli drugo sredstvo izvršbe ali naj opravi izvršbo na drugi nepremičnini. Na to mora sodišče opozoriti dolžnika v sklepu o izvršbi. Sodišče najpozneje do izdaje odredbe o prodaji po uradni dolžnosti dovoli drugo sredstvo izvršbe ali da se izvršba opravi na drugi nepremičnini, če iz evidenc, do katerih ima elektronski dostop, ali listin, ki so mu predložene, ugotovi, da ima dolžnik drugo premoženje, ki zadošča za poplačilo upnikove terjatve. Tudi na to sodišče opozori dolžnika v sklepu o izvršbi.

V zvezi z dolžnikovim predlogom za odlog izvršbe na nepremičnino, ki je dolžnikov dom, smo pripravljavca predloga novele ZIZ opozorili še, da iz delovnega gradiva ne izhaja, da gre za odlog izvršbe samo v primeru bagatelnih terjatev. Iz sprejetega ZIZ-L (Uradni list RS, št. 11/2018) je razvidno, da je **pripravljavec našo pripombo upošteval, saj iz sprejete določbe izrecno izhaja, da gre za izterjavo denarne terjatve, ki je očitno nesorazmerna glede na ugotovljeno vrednost nepremičnine.**

Menimo, da so rešitve, ki jih prinaša sprejeti ZIZ-L na področju izvršbe na stanovanja ali stanovanjsko hišo, ki je dolžnikov dom, dobrodošle in predvsem korak naprej k izboljšanju stanja na tem področju, na katero smo v preteklosti že nekajkrat opozorili.

Menimo, da so rešitve, ki jih prinaša sprejeti ZIZ-L na področju izvršbe na stanovanja ali stanovanjsko hišo, ki je dolžnikov dom, dobrodošle in predvsem korak naprej k izboljšanju stanja na tem področju, na katero smo preteklosti že nekajkrat opozorili.

Seveda novela zakona sama po sebi zagotavlja, da se primeri, kot je bil primer Vaskrsić, ne bi ponovili. Zato bomo uporabo zakonskih sprememb in dopolnitev ZIZ pozorno spremljali in se do teh zakonskih rešitev še opredeljevali, če bo to terjala narava obravnavanih pobud in naših ugotovitev.

Država bi morala ustrezneje urediti oblike zagotavljanja brezplačne pravne pomoči ter zagotoviti javne, pregledne in socialno ogroženim skupinam ljudi dostopne in razumljive informacije o tem, kaj vse, kdo, kje in kako lahko posameznik rešuje probleme prezadolženosti ali nezmožnosti odplačevanja dolgov in neplačanih obveznosti.

Pričakovati je mogoče, da je šestmesečni rok odloga (vsaj za večino primerov) dovolj dolga doba za iskanje drugih rešitev, če bodo te sploh mogoče. Utemeljeno se seveda zastavlja vprašanje, kaj tedaj, kadar dolžnik v tem času ne more izboljšati svojega položaja in kakšna bo pri tem sploh vloga centrov za socialno delo in širše skupnosti za zagotavljanje pomoči, če bo ugotovljeno, da izvršba (tudi po odlogu, ki lahko traja najdlje šest mesecev in le enkrat) ogroža eksistenco dolžnika ali njegovih družinskih članov. **To kaže na to, da bi bile verjetno potrebne tudi druge širše sistemske rešitve glede (dodatnih) socialnih pomoči.** Varuh je že opozoril, da bi morale biti na voljo ustrezne možnosti pravočasne in učinkovite pravne, socialne in drugačne pomoči ljudem, ki se znajdejo v življenjski stiski. **Država bi morala ustrezneje urediti oblike zagotavljanja brezplačne pravne pomoči ter zagotoviti javne, pregledne in socialno ogroženim skupinam ljudi dostopne in razumljive informacije o tem, kaj vse, kdo, kje in kako lahko posameznik rešuje probleme prezadolženosti ali nezmožnosti odplačevanja dolgov in neplačanih obveznosti.**

Pripravljavcu novele ZIZ smo poslali tudi naše stališče glede odloga izvršbe iz posebno upravičenih razlogov (drugi odstavek 71. člena ZIZ), ki jo lahko sodišče na predlog dolžnika odloži le enkrat. Ta omejitev velja tudi za predlagani izjemni odlog izvršbe za šest mesecev, če je odlog predlagan iz posebno upravičenih razlogov (ne pa zaradi razlogov iz prvega odstavka 71. člena ZIZ). Po Varuhovem mnenju je takšna ureditev lahko v neskladju z Ustavo RS, saj sodiščem zaradi predpostavke zakonodajalca, da izjemne okoliščine ne morejo nastopiti več kot enkrat v posameznem izvršilnem postopku, ne omogoča (ponovnega) tehtanja z izvršbo dolžnikovih prizadetih človekovih pravic. Že zakonodajalec je namreč s takšno določbo opravil presojo, da je poseg v dolžnikove človekove pravice zaradi uveljavitve upnikove pravice do sodnega varstva vedno dopusten. Res je, da mora biti odlog iz posebno upravičenih razlogov redka izjema, ampak omejitev na le en odlog lahko sodišču onemogoči v vseh primerih odločati ustavno skladno. **Zato smo menili, da bi bilo smiselno, da se iz drugega odstavka 71. člena ZIZ črta besedilo »in le enkrat«, vendar ta naš predlog ni bil sprejet.**

Varuh je štel za dobrodošlo tudi predlagano določbo v delovnem gradivu novele ZIZ, kdaj bi se postopek izvršbe štel za končanega in da bi sodišče v takšnih primerih izdalo sklep o ustavitvi izvršbe, saj bi takšna določba lahko (vsaj deloma) reševala težave, ki v praksi nastajajo ob končanem izvršilnem postopku v primeru poplačila upnika in s katerimi se pri obravnavi pobud srečuje tudi Varuh. Ta dopolnitev je bila pozneje iz predloga novele črtana in z ZIZ-L žal ni bila sprejeta.

Pripravljavcu novele ZIZ smo poslali še nekatere druge pripombe in predloge glede veljavne ureditve izvršilnega postopka (npr. glede nižjega zneska pri omejitvah izvršbe na denarne prejemke obsojencev na prestajanju kazni zapora, kadar so upniki žrtve njihovih kaznivih dejanj, glede tega, da delodajalec ali dolžnikov dolžnik sodišče obvesti o poplačilu upnika, glede večjega varstva tretjih oseb pred posegi izvršiteljev v njihove pravice itd.) in ga pozvali, naj se do njih opredeli in jih upošteva v nadaljevanju postopka priprave novele ZIZ, vendar žal v sprejetem ZIZ-L večina naših predlogov ni bila upoštevanih.

Ugotavljamo, da je veliko izvršilnih zadev še vedno zaznamovanih z dolgotrajnimi (sodnimi) postopki.

Dolgotrajnost izvršilnih postopkov

Ugotavljamo, da je veliko izvršilnih zadev še vedno zaznamovanih z dolgotrajnimi (sodnimi) postopki.

Tako je bilo na primer v naslednjem primeru. Če terjatev upnika ni poravnana v celoti, ni podlage za izdajo sklepa o ustavitvi izvršbe. Kljub temu smo menili, da je

prav, da sodišče tudi v takem primeru o morebitnem predlogu dolžnika za ustavitev izvršbe odloči brez nepotrebnega odlašanja.

Primer:

Dolgotrajno odločanje o predlogu za ustavitev izvršbe
Pobudnica je v pobudi Varuhu navedla, da je njen partner, dolžnik v izvršilnem postopku Okrajnega sodišča v Velenju z opr. št. I 448/2016, dolg že v celoti poplačal in je o tem že obvestil izvršilno sodišče. To pa še vedno ni izdalo sklepa o ustavitvi izvršbe.

Okrajno sodišče v Velenju je sporočilo, da dolžnik terjatve upnice še ni poravnal v celoti. Na podlagi opravljenega izračuna upničine terjatve je sodišče ugotovilo, da znaša dolžnikova obveznost na dan 4. 1. 2018 še vedno 6.330,97 EUR. Pojasnilo je še, da je dolžnik res na izvršilno sodišče z vlogami z dne 25. 5. 2017, 20. 6. 2017 in 14. 12. 2017 podal zahtevo za takojšnjo ustavitev izvršilnega postopka in izbris zaznambe sklepa o izvršbi v zemljiški knjigi na njegovih nepremičninah, vendar pravne podlage za ustavitev izvršbe (še) ni bilo, saj sta sklep o izvršbi z dne 7. 7. 2016 in sklep o nadaljevanju izvršbe na nepremičnine z dne 28. 7. 2016 pravnomočna, terjatev upnice pa še vedno ni v celoti poplačana. Poleg tega upnica ni podala umika predloga za izvršbo v celoti. Dodalo je še, da je po tem, ko je dolžnikove vloge skladno z načelom kontradiktornosti poslalo upnici v izjavo, odločilo o dolžnikovem predlogu za ustavitev izvršbe s sklepom z dne 4. 1. 2018 in je dolžnikov predlog zavrnilo.

Iz odgovora sodišča je bilo tako mogoče ugotoviti, da pobudničin partner terjatve upnice še ni poplačal. To je bil tudi razlog, zakaj sodišče ni sledilo njegovemu predlogu za ustavitev izvršbe. Pobudnico smo seznanili, da bo njen partner, če bo menil, da izračun sodišča o preostanku njegove obveznosti ni pravilen, lahko to dokazoval v okviru izvršilnega postopka z (novo) vlogo za ustavitev izvršbe, podkrepljeno z dokazili, na podlagi katerih bo tudi sodišče lahko ugotovilo, da je terjatev v celoti poplačana.

Na podlagi razpoložljivih podatkov tako ni bilo mogoče ugotoviti podlage za naše nadaljnje posredovanje pri sodišču. To je, najverjetneje tudi zaradi našega posredovanja, končno odločilo tudi o vlogah pobudničinega partnerja za ustavitev izvršbe. Ker je (očitno šele) naše posredovanje sodišče spodbudilo, da je odločilo o vlogah za ustavitev izvršbe, smo posredovanje ocenili za uspešno, pobudo pa za utemeljeno, saj sodišče o dolžnikovih vlogah, ki ju je vložil maja in junija 2017, do našega posredovanja še ni odločilo, za takšno ravnanje pa ni navedlo utemeljenega razloga. **15.0-56/2017**

Sodišča morajo tudi v postopku zavarovanja ravnati skladno z načelom hitrega ukrepanja, zato je odločanje sodišča o predlogu za izdajo začasne odredbe, ki traja več kot šest mesecev, po lahko Varuhovi presoji nerazumno dolgo.

Odločanje sodišča o predlogu za izdajo začasne odredbe, ki traja več kot šest mesecev, je lahko po Varuhovi presoji nerazumno dolgo.

Primer:

Odločanje o predlogu za izdajo začasne odredbe naj bo hitro
Pobudnica se je na Varuha obrnila zaradi dolgotrajnega odločanja Okrajnega sodišča v Ljubljani v zadevi o njenem predlogu za izdajo začasne odredbe v nepravdni zadevi z opr. št. N 220/2018 zaradi določitve nujne poti. V času obravnavanja njene pobude pri Varuhu je od vložitve predloga minilo že več kot šest mesecev, sodišče pa o njem še ni odločilo.

Varuh je v okviru obravnavanja pobude od predsednice Okrajnega sodišča v Ljubljani pridobil podatke, da je sodišče pobudničin predlog za določitev nujne poti in sočasni predlog za izdajo začasne odredbe prejelo 30. 4. 2018. Razpravljajoča sodnica je 3. 5. 2018 oba predloga vročila v odgovor nasprotnim udeležencem. Dne 19. 6. 2018 je pobudnica v spis vložila urgenco, sodnica pa je nato ugotovila, da o predlagani začasni odredbi ne more odločiti brez sodelovanja izvedencev geodetske in gradbene

stroke, zato je 26. 6. 2018 izdala sklep o imenovanju izvedencev. S sklepom je sodnica pobudnico tudi pozvala na dopolnitev predloga za izdajo začasne odredbe, kar je pobudnica storila 10. 7. 2018. Ker je bila razpravljajoča sodnica takrat odsotna, je vodja nepravdnega oddelka odredila, da se izvedenca pozove k začetku dela. Izvedenec geodetske stroke je zadevo prevzel v delo 17. 7. 2018 in spis vrnil sodišču 7. 8. 2018. Ker je bila razpravljajoča sodnica še vedno odsotna, je vodja nepravdnega oddelka odredila, da se k prevzemu zadeve pozove še izvedenca gradbene stroke. Predsednica sodišča je v odgovoru Varuhu posebej izpostavila, da je treba pri presoji zadeve upoštevati, da je pobudnica predlog dopolnila šele po pozivu sodišča ter da zadevo že obravnavajo izvedenci in da bo po prejemu mnenja mogoče odločiti o vloženih predlogih.

Na podlagi zbranih podatkov je Varuh presodil, da je pobuda utemeljena in da je odločanje sodišča, ki odloča o predlogu za izdajo začasne odredbe več kot šest mesecev, nerazumno dolgo. Tudi če bi šteli, da je bil pobudničin predlog za izdajo začasne odredbe popoln šele po pozivu sodišča, bi bilo odločanje sodišča po Varuhovi presoji (še vedno) nerazumno dolgo, saj tudi v tem primeru o predlogu ne bi bilo odločeno več kot tri mesece in pol. Varuh se je pri svoji presoji skliceval na načelo hitrega odločanja iz 11. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju, po katerem morajo sodišča ravnati v postopku zavarovanja, in na dejstvo, da bi se skladno s tretjo alinejo drugega odstavka in četrtim odstavkom 289. člena Sodnega reda (že) rešitev nepravdne zadeve v času, daljšem od šestih mesecev, štela za sodni zaostanek, zato to toliko bolj velja za odločitev o predlogu za začasno odredbo.

Varuh je s svojim stališčem seznanil pobudnico in predsednico Okrajnega sodišča v Ljubljani ter predsednici predlagal, naj poskrbi, da bo o pobudničinem predlogu za izdajo začasne odredbe čim prej odločeno. **15.3-100/2018**

Sodišče bi moralo biti po Varuhovi presoji pozorno na to, da se odredba za vročitev, ki je izdana, preden jo je mogoče izvršiti, dejansko izvrši nemudoma, ko je to mogoče.

Primer:

Izvršitelj prejel sklep o izvršbi več kot eno leto po njegovi pravnomočnosti
Pobudnik se je na Varuha obrnil kot upnik zaradi dolgotrajnega odločanja Okrajnega sodišča v Mariboru v izvršilni zadevi z opr. št. In 542/2015 zaradi izpraznitve in izročitve stanovanja. Ob vložitvi pobude je navedel, da je sklep o izvršbi že eno leto pravnomočen, izvršba pa še ni bila opravljena.

Varuh je od predsednice sodišča pridobil podatke o časovnih okoliščinah odločanja sodišča v tej izvršilni zadevi. Pojasnila je, da je sklep o izvršbi z dne 3. 9. 2015 postal pravnomočen 28. 9. 2016, izvršilni sodnik pa naj bi izvršitelju 3. 5. 2017 in 4. 9. 2017 poslal urgenci za izvedbo izvršilne zadeve. Na podlagi dopisa izvršitelja z dne 27. 9. 2017 je bilo ugotovljeno, da izvršitelj zadeve še ni prejel, čeprav je bila hkrati z izdajo sklepa o izvršbi izdana tudi odredba o vročitvi sklepa izvršitelju. Razlog za neizvršitev odredbe razpravljajočemu sodniku ni bil znan, je pa takoj, ko je za to izvedel (tj. 3. 10. 2017), izdal novo odredbo o vročitvi. Sklep o izvršbi je bil nato izvršitelju vročen 12. 10. 2017.

Predsednica Okrožnega sodišča v Mariboru je navedla še, da naj bi vodja izvršilnega oddelka sodišča pojasnila, da je bila odredba z dne 3. 9. 2015 izdana le pogojno, saj je bil s sklepom o izvršbi dolžniku skladno z 21. členom ZIZ šele določen rok za izpolnitev obveznosti, ki ni bil določen v izvršilnem naslovu. Odredba o vročitvi bi tako lahko bila izvršena šele po ugotovitvi, da dolžnik v roku, ki mu je bil dan v sklepu o izvršbi, svoje obveznosti ni izpolnil, vendar se to ni zgodilo (do obvestila izvršitelja, da ni prejel sklepa o izvršbi), saj ob nadaljnji obravnavi spisa sodnik in izvršilna referentka ob odločanju o številnih nadaljnjih vlogah za nazaj nista preverjala ustrezne vročitve sklepa o izvršbi izvršitelju.

Na podlagi zbranih podatkov je Varuh presodil, da je postopek v izvršilni zadevi, v kateri je imel pobudnik položaj upnika in ki je potekala pred Okrajnim sodiščem v Mariboru, zaradi zamude pri vročitvi sklepa o izvršbi izvršitelju, saj je sklep o izvršbi, ki je postal pravnomočen 28. 9. 2016, prejel šele 12. 10. 2017, trajal nerazumno dolgo.

Sodišče je pojasnilo, zakaj je nastala zamuda pri vročitvi sklepa o izvršbi izvršitelju in zakaj izvršitelj več kot eno leto po pravnomočnosti sklepa o izvršbi še ni mogel začeti opravljati neposrednih dejanj izvršbe. Rok za izpolnitev obveznosti je bil po pojasnilu sodišča določen šele v sklepu o izvršbi in takšen sklep je treba vročiti šele po njegovi pravnomočnosti, odredba za vročitev pa je bila v konkretnem primeru izdana že ob izdaji sklepa. Po Varuhovi presoji to ne more upravičiti zamude in dolgotrajnosti postopka. Razpravljajoči sodnik bi namreč moral biti pozoren na to, da se odredba za vročitev, ki je izdana, preden jo je mogoče izvršiti, dejansko izvrši nemudoma, ko je to mogoče.

Ker je predsednica sodišča pojasnila, da je vodja izvršilnega oddelka tega sodišča zagotovila, da bo na skupnem sestanku sodnikov izpostavila ta primer in sodnike opozorila, da so pozorni pri dajanju vnaprejšnjih odredb in da izvedbo teh spremljajo, v tej zadevi pa je bil sklep o izvršbi tudi že vročen izvršitelju in izvršba že opravljena, Varuh sodišču ni podal posebnega priporočila, kako naj bi ugotovljeno kršitev odpravilo. **6.4-157/2017**

Omejitve izvršbe na denarne prejemke podjetnikov

Delavec, ki prejema plačo v delovnem (odvisnem) razmerju, in samostojni podjetnik posameznik, ki samostojno opravlja pridobitno dejavnost, sta v različnih položajih, zato različna ureditev omejitev izvršbe na denarne prejemke za navedeni dve kategoriji dolžnikov, po Varuhovem mnenju ni v neskladju z načelom enakosti.

V okviru obravnavanja pobud s področja izvršilnih postopkov in izvršbe je Varuh obravnaval položaj samostojnih podjetnikov posameznikov (podjetnik) pri omejitvah izvršbe na denarne prejemke, kot jih ureja 102. člen Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ). Pobudnica, ki se je v zvezi s to problematiko obrnila na Varuha, je trdila, da je podjetnik kot dolžnik v zvezi z omejitvami izvršbe na denarne prejemke v neenakem položaju z dolžniki, pri katerih izvršba posega na njihove denarne prejemke, ki se v skladu z zakonom, ki ureja dohodnino, štejejo za dohodek iz delovnega razmerja. Podjetnikom naj bi za preživljanje skladno z ZIZ po opravljeni izvršbi ostali enaki zneski, dejansko pa naj bi jim ostali različni zneski, saj morajo podjetniki iz teh preostalih sredstev plačati prispevke, ki jih za zaposlene dolžnike plača njihov delodajalec.

Ministrstvo za finance (MF) je na Varuhovo poizvedbo pojasnilo, da položaja podjetnika kot dolžnika in delavca kot dolžnika nista primerljiva. Podjetnik je fizična oseba, ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost v okviru organiziranega podjetja, delavec pa je fizična oseba, ki v okviru delovnega razmerja za plačilo opravlja delo po navodilih in pod nadzorom delodajalca. Podjetje podjetnika ima po vsebini svojega statusa dvojno naravo, po eni strani je njegov status podoben položaju delavca, po drugi strani pa položaju delodajalca, tj. gospodarske družbe. V svoje podjetje kot fizična oseba prispeva svoje delo, sočasno pa je nosilec podjetja, ki nima ločene pravne osebnosti. To je treba upoštevati tako pri določitvi obveznosti iz naslova davkov in prispevkov za socialno varnost kot na drugih področjih, kot je urejanje sistema izvršbe.

Če z vidika zagotavljanja eksistenčnega minimuma pri izvršbi primerjamo podjetnika s fizično osebo v delovnem razmerju, ga je treba po stališču MF primerjati tudi z gospodarsko družbo, saj gre za subjekt, ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost. Pri ureditvi izvršbe pa za gospodarske družbe ne veljajo omejitve izvršbe na denarna sredstva (tj. iz izvršbe se ne izključujejo delodajalčeva denarna sredstva, potrebna za izplačilo plač in obveznosti za plačilo prispevkov za socialno varnost).

Da se gospodarskim družbam omogoča opravljanje pridobitne dejavnosti tudi, če se zoper njih kot dolžnike opravlja izvršba, izvršilna zakonodaja onemogoča izvršbo na stroje, orodje, delovne priprave, če so te nujno potrebne dolžniku za opravljanje njegove dejavnosti, ter na surovine, polizdelke, namenjene za predelavo, in pogonsko gorivo, kolikor ne presegajo količine, potrebne za enotedensko povprečno proizvodnjo (skladno z 80. členom ZIZ velja enako za podjetnike).

Varuh je presodil, da sta delavec, ki prejema plačo v delovnem (odvisnem) razmerju, in podjetnik, ki samostojno opravlja pridobitno dejavnost, v različnih položajih in da različna ureditev omejitev izvršbe na denarne prejemke za navedeni dve kategoriji dolžnikov ni v neskladju z načelom enakosti. Različnost položajev se kaže v naravi podjetnika, ki ga ni mogoče uvrstiti med fizične osebe, ki prejemajo dohodke iz odvisnega razmerja, vendar ga ni mogoče uvrstiti niti med gospodarske družbe, čeprav opravlja pridobitno dejavnost. Ključno je, da veljavna ureditev omejitev izvršbe na denarne prejemke podjetnikov upošteva zahtevo po ohranitvi minimalne socialne varnosti podjetnika kot dolžnika (eksistenčni minimum) in opredeljuje višino zneska, ki mora biti zaradi tega izvzet iz izvršbe (drugi odstavek 102. člena ZIZ). Dejstvo, da ta znesek ni enak za subjekte, ki so v različnih položajih, po Varuhovem mnenju ne krši načela enakosti.

Sodni izvršitelji

Ob obravnavi pritožb zoper delo posameznih sodnih izvršiteljev smo pri MP pridobili podatke o obravnavanju tozadevnih pritožb in predlogov za izvedbo nadzora nad delom izvršiteljev za leto 2017. Iz razpoložljivih podatkov je mogoče ugotoviti, da je ministrstvo leta 2017 prejelo 53 pritožb in predlogov za izvedbo nadzora nad delom izvršiteljev. Med njimi prevladujejo pritožbe strank, sledijo jim predlogi sodišč, ki jih ministrstvo obravnava po uradni dolžnosti, en predlog pa je vložila Zbornica izvršiteljev Slovenije. Disciplinski ukrep je bil izrečen v treh primerih, osem zadev pa v času poročanja ministrstva še ni bilo končanih.

Zbrani podatki kažejo, da ministrstvo ažurno obravnava pritožbe in predloge za izvedbo nadzora nad delom izvršiteljev in za uvedbo disciplinskega postopka zoper izvršitelja ter v primeru ugotovljenih nepravilnosti izreka disciplinske sankcije.

Zbrani podatki kažejo, da ministrstvo ažurno obravnava pritožbe in predloge za izvedbo nadzora nad delom izvršiteljev in za uvedbo disciplinskega postopka zoper izvršitelja ter v primeru ugotovljenih nepravilnosti izreka disciplinske sankcije.

Iz pridobljenih podatkov je mogoče sklepati, da so stranke seznanjene z možnostjo vložitve pritožbe zoper delo sodnega izvršitelja, kadar menijo, da njegovo delo ni korektno. Glede na to, da v nobenem primeru, v katerem je pritožbo zoper delo izvršitelja vložila stranka, ni bil izrečen disciplinski ukrep, se zastavlja vprašanje, ali stranke res poznajo razloge, zaradi katerih je izvršitelju mogoče izreči disciplinski ukrep. Lahko pa bi se tudi zdelo, da izvršitelji na splošno delajo dobro.

Stečajni postopki

Na Varuha se skoraj vsako leto obrne nekaj pobudnikov v zvezi s postopki insolventnosti.

Na Varuha se skoraj vsako leto obrne nekaj pobudnikov v zvezi s postopki insolventnosti. Letu 2018 smo tako na področju stečajnih postopkov evidentirali 16 pobud, ki so jih vložili pobudniki, ki v postopkih nad pravnimi osebami nastopajo kot upniki, in pobudniki, ki v postopkih osebnega stečaja nastopajo kot stečajni dolžniki.

Skupni imenovalec obeh skupin pobudnikov so bile pritožbe nad delom stečajnih upraviteljev. Prvi so jim pripisovali zlasti zasluge za dolgotrajno unovčevanje stečajne mase, drugi pa pomanjkljivo obveščanje o vprašanjih, povezanih s postopkom osebnega stečaja. Eden izmed očitkov se je nanašal med drugim na to, da stečajni upravitelj dolžnice ni seznanil z datumom javne dražbe za prodajo njene nepremičnine.

Očitki tistih pobudnikov, ki so bili upniki stečajnih dolžnikov, so se nanašali zlasti na dolgotrajno trajanje stečajnega postopka zaradi dolgotrajnega unovčevanja premoženja stečajnega dolžnika, ki je sestavljalo stečajno maso, in slabe izglede

za poplačilo njihovih terjatev, saj stečajna masa največkrat ni zadoščala za celotno poplačilo terjatev. Kritizirali so tudi delo odvetnikov in jim očitali, da niso zastopali njihovih interesov in jih niso dovolj seznanjali s potekom stečajnega postopka.

Iz navedb pobudnikov, nad katerimi je bil uveden osebni stečaj, je bilo mogoče zaznati predvsem nepoznavanje instituta osebnega stečaja in pravnih učinkov tega instituta za posameznika. V kar štirih primerih so pobudniki izrazili presenečenje, da so bile v postopku osebnega stečaja in celo tedaj, ko je pretekla preizkusna doba in so jim bile že pravnomočno odpuščene obveznosti, prodane nepremičnine, katerih (so)lastniki so bili in so bile njihov dom. Ena pobudnica ni vedela, da jo bodo kljub pravnomočno odpuščenim obveznostim tudi po pravnomočno končanem postopku osebnega stečaja bremenile neporavnane davčne obveznosti. Seznanili smo se tudi s težavami, s katerimi so se nekateri pobudniki srečali po pravnomočno končanem postopku osebnega stečaja. V dveh primerih namreč pobudnika pri banki zato, ker je bil nad njima začet postopek osebnega stečaja, nista mogla pridobiti limita oziroma posojila.

Varuh skladno z Zakonom o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) nima pristojnosti za neposreden nadzor nad delom stečajnih upraviteljev. Delo tega upravitelja nadzoruje predvsem sodišče, pri katerem je poteka postopek osebnega stečaja. Sodnik, ki vodi postopek, daje upravitelju navodila za njegovo delo, ta navodila so za upravitelja obvezna. V skladu z ZFPPIPP sta za opravljanje nadzora nad upravitelji pristojna Ministrstvo za pravosodje (106. člen ZFPPIPP) in Zbornica upraviteljev Slovenije (120.c člen ZFPPIPP). Ker Varuh nima neposrednih pristojnosti za nadzor nad stečajnimi upravitelji, lahko le posreduje v primeru neodzivanja pristojnih nadzornih organov.

V zvezi s prodajo nepremičnine, ki je v lasti stečajnega dolžnika in je njegov dom (stanovanje ali stanovanjska hiša), velja opozoriti, da sodišče skladno z drugim odstavkom 395. člena ZFPPIPP, če se v postopku osebnega stečaja prodaja stanovanje ali družinska stanovanjska hiša, v kateri stanuje dolžnik kot lastnik, s sklepom o prodaji dolžniku naloži, naj v treh mesecih po prejemu sklepa to izprazni in izroči upravitelju. Izvršilni naslov za izpraznitev in izročitev stanovanja ali stanovanjske hiše proti dolžniku in drugim osebam, ki uporabljajo to nepremičnino skupaj z dolžnikom, je pravnomočni sklep o prodaji. Izvršilna dejanja v zvezi z izpraznitvijo in izročitvijo nepremičnine opravi stečajni upravitelj.

Če postopek osebnega stečaja poteka zakonito in je v postopku prodana nepremičnina stečajnega dolžnika, mora ta slej kot prej to izprazniti in izročiti upravitelju oziroma kupcu. Z določitvijo časa, ko se bo opravljala morebitna izvršba, in s seznanitvijo stečajnega dolžnika s tem je dolžniku dana možnost, da sam prepreči izvršbo za izpraznitev in izročitev nepremičnine tako, da prostovoljno iz nepremičnine odstrani stvari in osebe. **Zlasti v izogib morebitnim nevšečnostim, ki utegnejo doleteti stečajnega dolžnika zaradi neprostovoljne izselitve iz stanovanja, Varuh dolžnikom, katerih nepremičnine so del stečajne mase, svetuje, naj čim prej začnejo aktivnosti za reševanje svojega stanovanjskega vprašanja.**

67.
Varuh priporoča, naj tako redna sodišča, kadar odločajo o dodelitvi brezplačne pravne pomoči za osebni stečaj, kot stečajna sodišča in stečajni upravitelji v postopku osebnega stečaja bolj obveščajo o posledicah, ki jih ima začetek postopka osebnega stečaja za posameznika in kaj lahko pričakuje od postopka ter kako lahko pridobi informacije o poteku postopka.

V teh postopkih (tako tistih, ki so začeti nad pravno osebo, kot postopkih osebnega stečaja) stečajni upravitelj dolžniku (in upnikom dolžnika) daje informacije in pojasnila v zvezi s potekom postopka (osebnega) stečaja in pravicami stečajnega dolžnika. V primeru nestrinjanja z njegovimi pojasnili pa je v konkretni zadevi za odgovore na morebitna vprašanja stečajnega dolžnika pristojno stečajno sodišče.

Vse aktivnosti, ki potekajo v stečajnem postopku nad posameznim dolžnikom, so objavljene na spletnih straneh Agencije za javnopravne evidence in storitve (www.ajpes.si) in so brezplačno dostopne javnosti. **Glede na vsebino prejetih pobud ugotavljamo, da posamezniki z navedeno možnostjo pogosto niso seznanjeni, zato bi kazalo zlasti na stečajnih sodiščih povečati aktivnosti za ozaveščanje posameznikov, da lahko podatke v zvezi s posameznim stečajnim postopkom pridobijo sami in brezplačno.** Večje obveščanje o posledicah, ki jih ima začetek postopka osebnega stečaja za posameznika in kaj lahko pričakuje od postopka, bi

bilo po našem mnenju potrebno tudi že v postopkih dodelitve brezplačne pravne pomoči. Pobudniki so navedli, da se ne bi odločili za ta postopek, če bi še pred njegovim začetkom imeli celovite informacije, tudi o tem, katere obveznosti jih bodo še bremenile kljub odpustu obveznosti in po pravnomočno končanem postopku, in če bi izrecno vedeli, da je predmet stečajne mase tudi nepremičnina, ki je njihov dom. Glede na očitke pobudnikov bi bilo primerno tudi, da bi tudi stečajni upravitelji več naporov vložili v obveščanje strank stečajnih postopkov, če se te obrnejo nanje za pojasnila v konkretni zadevi.

Izbrisana podjetja

Varuh je stisko družbenikov gospodarskih družb, ki so bile izbrisane iz sodnega registra na podlagi predpisov, ki urejajo finančno poslovanje podjetij, obravnaval tudi leta 2018. Z njo se je večkrat srečal že v preteklosti – tako na podlagi prejetih pobud prizadetih posameznikov kot na podlagi pobude Civilne iniciative nasilno izbrisanih podjetij (CINIP). Na to problematiko je Varuh opozarjal v več svojih letnih poročilih (tako npr. v poročilu za leto 2009, str. 78, in v poročilu za leto 2010, str. 16). Obširneje smo o tej tematiki pisali tudi v poročilu za leto 2013 (str. 135) in opozorili, da ostaja ta problematika nerešena. Priporočali smo, naj država reševanju te problematike v prihodnje nameni še več pozornosti, pri tem pa bolj kot v preteklosti upošteva tudi razloge, zakaj je Ustavno sodišče RS sprejete zakonodajne rešitve presodilo za neskladne z Ustavo RS, ker so posegale v že obstoječa pravna razmerja brez ustavno dopustnega in stvarno upravičenega cilja (z odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-307/11-22 z dne 7. 5. 2012, so bile namreč razveljavljene določbe 1.–17. člena ZPUOOD).

Čeprav smo sprejemali pomisleke uglednih pravnih strokovnjakov glede neustreznosti zakonske ureditve na tem področju, te pomisleke nam je posredovala CINIP, nismo mogli prezreti, da je bila obstoječa pravna ureditev vprašanja izbrisa gospodarskih družb iz sodnega registra že večkrat predmet presoje najvišjega organa sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vendar Ustavno sodišče RS ni ugotovilo neustavnosti zakonske ureditve (z znanimi izjemami, npr. glede tako imenovanih pasivnih družbenikov). Tako smo pobudnikom lahko pojasnjevali, da lahko podpiramo le ukrepe, ki bi problematiko rešile na ustavnoskladen način.

Seznanjeni smo bili s predlogom CINIP za sprejetje zakona o začasni prekinitvi vseh sodnih postopkov, v katerih upniki uveljavljajo terjatve na podlagi osebne odgovornosti družbenikov za obveznosti izbrisanih kapitalskih družb, razen postopkov zaradi spregleda pravne osebnosti na podlagi 8. člena Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1). V tej zvezi smo se obrnili na predsednika Državnega zbora RS za informacijo o tem, kako bo ali je obravnavan ta predlog. Prejeli smo spodbudno novico, da so bile predstavnikom civilne iniciative že pojasnjene tako postopkovne zahteve kot možnosti, v okviru katerih bi Državni zbor RS predlog zakona, če bo vložen, lahko obravnaval še pred koncem mandata.

Državni zbor RS je sprejel Zakon o prekinitvi postopkov proti družbenikom izbrisanih družb.

Glede na to, da je o tej problematiki odločal tudi veliki senat ESČP, ki je očitno v zadevi presodil, da gre za pomembno zadevo, ki zahteva tako obravnavo, je tudi Varuh presodil, da njena obravnava zahteva ustrezno pozornost tudi v naši državi. Po obravnavi je Državni zbor RS sprejel Zakon o prekinitvi postopkov proti družbenikom izbrisanih družb (ZPPDID), po katerem se vsi pravdni, upravni in izvršilni postopki, začeti na podlagi ZFPPIPP in Zakona o finančnem poslovanju, postopki zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju, v katerih upniki izbrisane družbe uveljavljajo terjatve zoper družbenike take družbe ali njihove pravne naslednike, ki na dan uveljavitve tega zakona še niso končani, z dnem uveljavitve tega zakona prekinejo do odločitve ESČP v zadevi Lekić proti Sloveniji (številka zadeve 36480/07).

Vendar je veliki senat ESČP decembra 2018 dokončno ugotovil, da zaradi izbrisa iz sodnega registra brez predhodne likvidacije ni bila kršena pravica do mirnega uživanja premoženja. **Postopki zoper družbenike izbrisanih družb se glede na**

odločitev sodišča lahko nadaljujejo, a na odločitev ESČP čaka še nekaj teh zadev, zato bomo obravnavanje te tematike še naprej spremljali.

Sodni izvedenci, cenilci in tolmači

Delo sodnih izvedencev cenilcev in tolmačev je za delo sodišč izjemno pomembno, saj lahko s svojim strokovnim znanjem pomembno pripomorejo h kakovosti odločanja sodnika. **Na tem področju so velika pričakovanja od v začetku leta 2018 sprejetega Zakona o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih (ZSICT).** Ta na novo ureja status sodnega izvedenca, sodnega cenilca in sodnega tolmača, pogoje in postopek imenovanja ter razrešitve, pristojnosti in način delovanja Strokovnega sveta za sodno izvedenstvo, sodno cenilstvo in sodno tolmačenje, vodenje imenikov in evidenc, disciplinsko odgovornost in postopek, strokovno izpopolnjevanje, preizkuse strokovnosti, plačilo za opravljeno delo in druga vprašanja, ki se nanašajo na področje sodnega izvedenstva, sodnega cenilstva in sodnega tolmačenja.

Na tem področju so velika pričakovanja od v začetku leta 2018 sprejetega Zakona o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih.

V postopku njegove priprave smo sodelovali s svojimi pripombami. Med drugim smo pozdravili cilj predloga zakona, to je krepitev pravne varnosti in sledenje potrebam po statusni posodobitvi področja sodnih izvedencev, cenilcev in tolmačev. Tako smo podprli izhodiščne teze zakona za zagotavljanje visoke ravni kakovosti izvedenskih mnenj, cenitev in tolmačenj ter krepitev njihove odgovornosti, ob večanju vloge stroke pri obravnavi strokovnih vprašanj. Pri tem je bila spodbudna ugotovitev, da je treba glede na pomembnost nalog, ki jih izvajajo sodni izvedenci, cenilci in tolmači, temu področju nameniti večjo pozornost.

Na to potrebo kažejo tudi Varuhove ugotovitve. **V dosedanjih letnih poročilih smo namreč že večkrat opozarjali na nezadovoljstvo pobudnikov z delom sodnih izvedencev, saj Varuh praviloma vsako leto prejme nekaj pobud, ki se vsaj delno nanašajo tudi na delo sodnih izvedencev.**

V dosedanjih letnih poročilih smo namreč že večkrat opozarjali na nezadovoljstvo pobudnikov z delom sodnih izvedencev.

Posamezne pobude, ki zadevajo izrecno le delovanje sodnih izvedencev in cenilcev, niso številne in so temeljni očitki pobudnikov o njihovem delu najpogosteje vključeni v pobude, v katerih pobudniki izražajo svoje nezadovoljstvo s sprejetimi sodnimi odločitvami, ki temeljijo na mnenjih in izvidih sodnih izvedencev ali sodnih cenilcev. Še posebej so stranke občutljive na delo izvedencev, kadar gre za urejanje razmerij med starši in otroki. Pobudniki jim na primer očitajo, da svojega dela niso opravili (dovolj) strokovno oziroma v njihovo škodo zaradi svoje nepristranskosti ali drugih razlogov. Manj tovrstnih pobud pa se nanaša na zatrjevano prekoračitev roka za izdelavo izvedenskega mnenja, čeprav so tudi tovrstne pobude predmet Varuhovega obravnavanja (teh je bilo več v letih začetka Varuhovega delovanja).

Tako smo zlasti pozdravili odločitev za nastanek Strokovnega sveta (zaradi zagotavljanja visoke ravni kakovosti izvedenskih mnenj, cenitev in tolmačenj), ureditev disciplinske odgovornosti (disciplinski postopek se lahko uvede tudi na obrazložen Varuhov predlog) in pripravo smernic (splošnih in posamičnih) za izdelavo izvedenskih mnenj in cenitev ter opredelitev njihove vsebine. Pozdravljamo tudi ureditev preverjanja strokovne usposobljenosti izvedencev, pri čemer se zagotavlja vpliv stroke.

Pomanjkanje sodnih izvedencev za družinska razmerja

MP je že leta 2017 različne deležnike na tem področju seznanilo z akutnim problemom pomanjkanja sodnih izvedencev na področjih, katerih strokovne vsebine so potrebne za rešitev najobčutljivejših družinskih vprašanj (razveze, dodelitve otrok ...), ter sočasno predložilo nabor predlogov ukrepov, potrebnih, da se doseže cilj hitrih, strokovnih in čim manj obremenjujočih postopkov za obravnavane osebe, še posebej za otroke. V predlogih ukrepov so bili določeni nosilci ukrepov in časovnica za njihovo izvedbo.

MP je že leta 2017 različne deležnike na področju družinskih razmerij seznanilo z akutnim problemom pomanjkanja sodnih izvedencev na področjih, katerih strokovne vsebine so potrebne za rešitev najobčutljivejših družinskih vprašanj.

Predlagane ukrepe smo podprli in pozdravili vse aktivnosti MP in drugih pristojnih, saj pri obravnavanju zadev zaznavamo težave v zvezi s to problematiko, na kar smo že večkrat opozorili, tako v naših rednih letnih poročilih kot drugače.

Ministrstvo za pravosodje zagotavlja, da bo problematiko še naprej spremljalo in skrbelo, da bodo vsi deležniki seznanjeni s potekom aktivnosti, usmerjenih v njeno rešitev.

Leta 2018 je MP znova opozorilo, da je problematika pomanjkanja sodnih izvedencev za družinska razmerja še vedno pereča in je ni mogoče rešiti brez skupnih prizadevanj in usmerjenega delovanja na sistemski ravni. Ob tem nas je podrobneje seznanilo z ukrepi in aktivnostmi, ki so v zadnjem letu in pol na MP in širše potekale za rešitev te problematike. Iz tega pregleda izhaja, da je bilo za doseganje skupnega cilja, tj. hitrih, strokovnih in čim manj obremenjujočih postopkov za obravnavane osebe, že izvedenih veliko aktivnosti, pri čemer večina od njih še vedno poteka. MP zagotavlja, da bo to še naprej spremljalo in skrbelo, da bodo vsi deležniki seznanjeni s potekom aktivnosti, usmerjenih v njeno rešitev.

2.15.3 Postopki o prekrških

Čedalje manj je pobud, povezanih s policijo kot prekrškovnim organom, kar je spodbudno.

Na tem podpodročju smo leta 2018 obravnavali nekoliko manj zadev (41) kot leta 2017 (50), vendar se obravnavana problematika ni pomembneje spremenila. Največ pobud se je nanašalo na nezadovoljstvo z izrečenimi globami in sprejetimi odločitvami v postopku o prekršku z zatrjevanimi nepravilnosti v postopku. **Posebej moramo izpostaviti pritožbe, da so bile posamezne odločitve o zahtevi za sodno varstvo sprejete brez zaslišanja, in da praviloma ni posebne pritožbe zoper odločitev sodišča v hitrem postopku.** Pobudniki so navedli še nezmožnost plačila glob, možnosti odloga plačila glob in izpostavljali posamezna dejanja v postopku o prekršku (npr. preizkus alkoholiziranosti in sankcija prenehanja veljavnosti vozniškega dovoljenja). Še naprej so prevladovale pobude, povezane z udeležbo v cestnem prometu in policijo kot prekrškovnim organom. Na nekatere ugotovitve v tej zvezi zato opozarjamo tudi v poglavju Policijski postopki. Tovrstnih pobud je čedalje manj, kar je spodbudno, a narašča število pobud glede redarjev.

68.
Varuh priporoča, naj prekrškovni organi in sodišča dosledno spoštujejo vsa jamstva poštenega postopka, nepristranskega odločanja in sojenja tudi v prekrškovnih postopkih.

S **priporočilom št. 25 (2017)** je Varuh MP in MNZ ter drugim pristojnim priporočal, naj poskrbijo za potrebna izobraževanja prekrškovnih organov in sodišč, da se zagotovi dosledno spoštovanje temeljnih jamstev poštenega postopka tudi v prekrškovnih postopkih. **MNZ je v odzivu na to priporočilo zagotovilo, da bosta MNZ in Policija tudi v prihodnje, da bi se zmanjšalo število ugotovljenih nepravilnosti, namenila posebno pozornost in potreben čas v okviru vsakokratnih izobraževanj in usposabljanj pooblaščenih uradnih oseb prekrškovnih organov tako s V. kot VI. stopnjo izobrazbe.** MP je še dodalo, da bo Center za izobraževanje v pravosodju znova organiziral Prekrškovnopravno šolo, zato je mogoče šteti, da se to priporočilo izvaja kot stalna naloga. V programu Prekrškovnopravne šole 2017 so bile obravnavane tudi teme, ki po mnenju MP krepijo spoštovanje temeljnih jamstev poštenega postopka: ustavnopravna jamstva v postopku o prekršku, prekluzija v prekrškovnem postopku, EPVD (prenehanje veljavnosti vozniškega dovoljenja) zadeve s poudarki iz sodne prakse, načelo ne bis in idem v prekrškovnem postopku, ustna obravnava v praksi, gluhi, naglušni in gluhoslepi v prekrškovnih postopkih ...

Ugotavljamo, da se priporočilo 25 (2017), s katerim je Varuh priporočal, naj poskrbijo za potrebna izobraževanja prekrškovnih organov in sodišč, izvaja kot stalna naloga.

MP je zagotovilo tudi predavatelja na izobraževanju v zvezi z izvajanjem določb 7.a poglavja ZP-1 (Posebne določbe za prekrške, storjene z motornimi vozili, registriranimi v drugih državah članicah Evropske unije), ki ga za svoje uporabnike organizira ponudnik informacijskih rešitev na področju prekrškovnih zadev. Predavanja se je udeležilo približno 100 oseb z občinskih redarstev.

Izvedeni so bili tudi 13. dnevi prekrškovnega prava, ki je osrednje strokovno posvetovanje pravnikov in drugih strokovnjakov s področja prekrškov. Srečanje je bilo namenjeno pridobivanju novih znanj, obravnavi aktualnih vprašanj in izmenjavi izkušenj pri obravnavanju prekrškov v vsakodnevni praksi v različnih organih, tako prekrškovnih kot sodišč. Med obravnavanimi temami so bila vprašanja razmejitve med kaznivimi dejanji in prekrški, da ne bi bilo kršeno načelo ne bis in idem, ugotavljanje resnice v prekrškovnem pravu, prekrškovna politika države in občin na

primeru prostorskih zadev, izbrane teme (hitrega) postopka o prekršku ter aktualna vprašanja in novosti prekrškovnega prava na področju cestnega prometa. **V okviru zadnjenavedenega sta bila obravnavana tudi prekrškovni postopek na podlagi ugotovitev nadzornika parkirišča v nekaterih od naših občin in t. i. nadomestna parkirnina, s katero se storilec prekrška lahko izogne posredovanju pisnega predloga oškodovanca prekrškovnemu organu (občinskemu redarstvu), da bi storilcu prekrška izdal pisno odločbo, s katero bi ugotovil prekršek.**

V tej zvezi je namestnik Šelih udeležence srečanja seznanil, da to problematiko že obravnava tudi Varuh in jo nanjo opozoril MP in Ministrstvo za infrastrukturo (MI). Obe ministrstvi soglašata, da gre pri tem za prakso, ki ni skladna s sistemskim zakonom na področju prekrškov, Zakonom o prekrških (ZP-1), saj (v omejenem) obsegu omogoča, da se obide prekrškovni postopek, odpira pa tudi vprašanja enakosti obravnave storilcev o prekršku in drugo.

MP in MI soglašata, da gre pri t. i. nadomestni parkirnini za prakso, ki ni skladna s sistemskim zakonom na področju prekrškov, saj (v omejenem) obsegu omogoča, da se obide prekrškovni postopek, odpira pa tudi vprašanja enakosti obravnave storilcev o prekršku in drugo.

Ob koncu leta 2018 nam je MP sporočilo, da je v zvezi z institutom nadomestne parkirnine junija 2018 mestne občine Maribor, Ljubljana, Koper, Kranj in Novo mesto, Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije zaprosilo, naj se opredelijo do nadomestne parkirnine. Razen Skupnosti občin Slovenije in Združenja občin Slovenije je prejelo odzive zaprošenih občin in Združenja mestnih občin Slovenije ter občine Slovenska Bistrica, v odgovorih pa so navedeni razlogi v prid takšni ureditvi. Po analizi prejetih odgovorov je septembra 2018 na MP potekal sestanek s predstavniki MI, na katerem je bilo dogovorjeno, da bo MI sklicalo sestanek s predstavniki občin ob sodelovanju MP. **Ker sta ministrstvi zagotovili nadaljnje ukrepanje, vključno z ukrepi po Zakonu o lokalni samoupravi, bo Varuh reševanje te problematike še naprej pozorno spremljal, po potrebi pa tudi sam ukrepal v skladu s svojimi pristojnostmi in pooblastili.**

Opis dejanja je uradna listina

Prvi odstavek 58. člena ZP-1 določa, da se v hitrem postopku glede pristojnosti, zastopanja, jezika v postopku, vlog, vabil, zapisnikov, odločb, pregledovanja in prepisovanja spisov, rokov in narokov, vrnitve v prejšnje stanje, vročanja in izločitve uradnih oseb smiselno uporablja ZUP, če v ZP-1 ni drugače določeno. **ZP-1 ne odloča posebej, da mora biti opis dejanja** (to je listina, ki jo mora prekrškovni organ v skladu s petim odstavkom 57. člena ZP-1 predložiti sodišču skupaj z zahtevo za sodno varstvo) **opremljen z datumom njegove sestave, vendar gre po Varuhovem stališču za uradno listino, za katero se smiselno uporablja ZUP**, to je 74. člen tega zakona, ki v drugem odstavku določa: »O uradnih zapažanjih in ugotovitvah, ustnih navodilih in sporočilih ter okoliščinah, ki se tičejo samo notranjega dela organa, pri katerem se vodi postopek, se praviloma ne sestavi zapisnika: o tem uradna oseba napiše uradni zaznamek z navedbo kraja in datuma ter ga podpiše. Podpis ni obvezen, če se podatki o času in kraju zaznamka v elektronski obliki ter uradni osebi, ki ga je sestavila, samodejno evidentirajo v informacijskem sistemu za sprejem vlog, vročanje in obveščanje.«

Primer:

Opis dejanja kot samostojna uradna listina mora vsebovati tudi podatek o tem, kdaj je bila sestavljena
Pobudnik je Varuha seznanil, da na listini Opis dejanja, ki je v spisu prekrškovnega organa, ni datuma njegove sestave, in trdil, da pred izdajo sodbe o prekršku z njegovo vsebino ni bil seznanjen, prekrškovni organ pa naj bi opis dejanja prilagodil izjavi in navedbam pobudnika.

S poizvedbo pri Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ) je Varuh želel preveriti, kdaj je bil Opis dejanja sestavljen. MNZ je pojasnilo, da je prekršek osebno ugotovil policist na kraju dogodka in je prav tam pobudnika (storilca prekrška) tudi seznanil s prekrškom in dokazi, kar je zapisal na plačilni nalog, izdan na podlagi 57. člena ZP-1. Zoper plačilni nalog je pobudnik vložil ugovor, po njegovem prejemu pa je

pooblaščena uradna oseba sestavila Opis dejanja in o ugovoru odločila z odločbo. MNZ je hkrati sporočilo, da točnega datuma, kdaj je bil Opis dejanja sestavljen, ni mogoče sporočiti, saj se ta ne evidentira, češ da ZP-1 tovrstnega načina poslovanja od prekrškovnih organov ne zahteva. S tem pojasnilom se Varuh ni strinjal in na to opozoril MNZ. **Poudarili smo, da je Opis dejanja (ki ga pripravi uradna oseba pri uradnem poslovanju) uradni dokument, ki bi moral biti opremljen tudi z datumom, kot to določa 74. člen ZUP in je do leta 2018 določal 164. člen zdaj razveljavljene Uredbe o upravnem poslovanju. Predlagali smo še, naj MNZ stori vse potrebno, da bo na Opisih dejanja odslej naveden datum, kdaj so bili sestavljeni.**

69.
Varuh priporoča, naj MNZ poskrbi, da bo listina Opis dejanja, ki jo mora prekrškovni organ v skladu s petim odstavkom 57. člena ZP-1 predložiti sodišču skupaj z zahtevo za sodno varstvo, opremljena z datumom njene sestave.

MNZ se z Varuhovim mnenjem in predlogom ni strinjalo in obstoječo prakso utemeljevalo s tem, da je bil Opis dejanja v primeru pobudnika namenjen: *»(le in zgolj) prekrškovnemu organu v postopku izdaje odločbe o prekršku«* in zato po stališču MNZ datum nastanka tega opisa ni relevanten.

Varuh ne glede na odklonilno mnenje MNZ vztraja pri svojem stališču, da je Opis dejanja uradna listina (zapisnik po 58. členu ZP-1, za katerega se smiselno uporablja ZUP), ki jo sestavi uradna oseba pri uradnem poslovanju za potrebe postopka o prekršku. Zato bi pri njeni sestavi moralo biti zadoščeno tudi 74. členu ZUP in bi se datum njegovega zapisa moral evidentirati. 15.5-6/2018

Nadomestitev globe z nalogami v splošno korist v primeru invalida I. kategorije

Varuh je že v svojem rednem letnem poročilu za leto 2012 (str. 134–135) in za leto 2014 (str. 162–163) opozoril na težave, s katerimi se srečujejo sodišča ob odločanju o nadomestitvi globe z nalogami v splošno korist ali korist samoupravne lokalne skupnosti, kot to določa 202.c člen ZP-1.

Varuh je od leta 2016 spremljal primer pobudnika, ki je bil invalid I. kategorije, zaradi zdravstvenega stanja pa ni uspešno opravil zdravniškega pregleda.

Varuh je od leta 2016 spremljal primer pobudnika, ki je bil invalid I. kategorije, zaradi zdravstvenega stanja pa ni uspešno opravil zdravniškega pregleda.

Okrajno sodišče v Kranju je zato ustavilo postopek nadomestitve plačila globe z nalogami v splošno korist po 202.c členu ZP-1. Višje sodišče v Ljubljani je po pritožbi pobudnika takšen sklep sodišča prve stopnje potrdilo. Pobudnik je po pooblaščeni odvetnici Vrhovnemu državnemu tožilstvu RS podal predlog za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti, sodišče pa je ugodilo njegovemu predlogu za odložitev izvršitve sodbe, s katero mu je bilo naloženo plačilo globe. Vrhovni državni tožilec je predlogu za vložitev izrednega pravnega sredstva sledil, vendar je Vrhovno sodišče RS s sodbo IV Ips 47/2016 z dne 15. 11. 2016 zahtevo za varstvo zakonitosti zavrnilo, ker je bila po njegovi presoji vložena zaradi zmotno ugotovljenega dejanskega stanja.

Odvetnica je na podlagi izkušenj in obravnave primera izpostavila, da izvajalci družbeno koristnih del nimajo opredeljenih del v splošno korist, ki bi bila prilagojena invalidom, predvsem invalidom I. kategorije, in da izvajalci medicine dela samodejno kot nezmožne opravljanja del v splošno korist ocenjujejo osebo, ki je invalid I. kategorije, saj menijo, da je nezmožnost samodejna posledica invalidnosti.

Pobudnik je Vrhovnemu državnemu tožilstvu RS po odvetnici nato predlagal ponovno vložitev zahteve za varstvo zakonitosti s sklicevanjem, da gre v tej zadevi za odločitev, ki je pomembna za zagotavljanje pravne varnosti, enotne uporabe prava in razvoj prava na podlagi sodne prakse. Prvostopenjsko sodišče je medtem znova odločilo, da storilec zaradi subjektivnih razlogov (zdravstvenega stanja) ni sposoben opraviti nalog v splošno korist. Vrhovni državni tožilec je na predlog pobudnika v tej zadevi še drugič vložil zahtevo za varstvo zakonitosti. Tokrat je Vrhovno sodišče RS s sodbo IV Ips 12/2018 z dne 22. 5. 2018 razsodilo, da se zahtevi za varstvo zakonitosti ugodi in zadevo (odločanje o prošnji za nadomestitvi globe z opravo nalog v splošno korist) vrnilo v novo odločanje. V novem odločanju je prvostopenjsko sodišče prošnji ugodilo, na novem zdravniškem pregledu pa je bilo ugotovljeno, da je pobudnik sposoben za preprosta dela, kot je druženje s starostniki in invalidi, branje ali pripovedovanje zgodb, z izogibanjem vožnji invalidskega vozička.

Opisani primer kaže, da je tudi invalid I. kategorije zmožen opraviti nekatere naloge v splošno korist in mu zaradi zmanjšane delovne zmožnosti ni mogoče odrekati pravic, ki so vsakomur zagotovljene z ustavo in zakonom (v tem primeru z ZP-1). Res je pobudniku uspelo predvsem zaradi vztrajnosti in truda pooblaščene

odvetnice, da je zdravnik medicine dela sploh podal oceno o zmožnosti za opravljanje posameznih del, ne glede na dejstvo, da je imel pobudnik status invalida I. kategorije. **Varuh zato želi z objavo tega primera doseči predvsem to, da se podoben primer ne bi ponovil pred drugim sodiščem.** Odvetnica je na podlagi izkušenj in obravnave tega primera izpostavila, da izvajalci družbeno koristnih del nimajo opredeljenih del v splošno korist, ki bi bila prilagojena invalidom, predvsem invalidom I. kategorije, in da izvajalci medicine dela samodejno kot nezmožno opravljanja del v splošno korist ocenjujejo osebo, ki je invalid I. kategorije, saj menijo, da je nezmožnost samodejna posledica invalidnosti.

O plačilu sodne takse

Drugi odstavek 58. člena Zakona o prekrških (ZP-1) glede stroškov postopka v hitrem postopku odkazuje na smiselno uporabo ZP-1 v rednem sodnem postopku, kolikor zakon ne določa drugače. **Drugi odstavek 147. člen tega zakona, ki se nanaša na stroške postopka s pravnimi sredstvi, pa določa, da se sodna taksa ne določi, če je bilo z odločbo višjega sodišča odločeno v celoti ali deloma v obdolženčevo korist.** Kršitelj, ki (delno) uspe z ugovorom zoper plačilni nalog, zato ne plača sodne takse.

Primer:

Sodna taksa tudi v primeru uspeha z ugovorom zoper plačilni nalog?
Pobudnik je uspel z vloženim ugovorom zoper plačilni nalog prekrškovnega organa Medobčinske uprave občin Šempeter - Vrtojba, Renče - Vogrsko, Miren - Kostanjevica, Vipava in Ajdovščina z dne 30. 1. 2018, št. 009016, saj se je očitana kršitev drugače pravno opredelila in je bilo v odločbi o prekršku z dne 15. 3. 2018, številka Pn2243-24/2018 (009016), odločeno, da je odgovoren za prekršek, za katerega je določena nižja globa, pa vendar je moral plačati sodno takso. Poudaril je, da bi bilo zanj preprosteje, če bi takoj plačal polovično globo, čeprav je bila ta nepravilno izrečena. Čutil se je tudi odškodovanega, ker je bil primoran podati ugovor zaradi napačne odločitve redarja, kljub temu pa mu je prekrškovni organ naložil še plačilo sodne takse.

V tem primeru je kršitelj zoper izdani plačilni nalog vložil ugovor in z njim (delno) uspel. **Prekrškovni organ smo opozorili, da se ugovor po našem stališču šteje kot pravno sredstvo v postopku o prekršku. Kršitelju je bilo z odločbo prekrškovnega organa očitno odločeno (delno) v njegovo korist in vendar so mu bili kljub temu naloženi stroški postopka (sodna taksa). Prekrškovni organ smo zato zaprosili za utemeljitev pravne podlage za naloženo plačilo sodne takse.**

V odzivu na naše posredovanje je prekrškovni organ pojasnil, da odločitev v tej zadevi še ni pravnomočna, ker je pobudnik pravočasno vložil pravno sredstvo. Napovedal je, da bo v postopku s pravnim sredstvom prekrškovni organ izvedel preizkus po 62. členu ZP-1 in če bodo ugotovljene kršitve določb, bo organ skladno s 63. členom ZP-1 temu ustrezno tudi odločil.

Pobudnik nam je nato sporočil, da mu je prekrškovni organ izdal novo odločbo o prekršku, s katero je prej izdano odločbo o prekršku odpravil v delu, ki se je nanašala na v pobudi Varuhu izpostavljeno plačilo sodne takse. Pri tem je ugotavljal, da je k temu pripomoglo tudi naše posredovanje, ki ga zato štejemo za uspešno, njegovo pobudo pa za utemeljeno. **15.5-9/2018**

2.15.4 Tožilstvo

Splošne ugotovitve

Na podpodročju predsodnih postopkov, pri čemer obravnavamo pretežno pobude, povezane z delom državnih tožilcev, smo leta 2018 obravnavali 28 zadev (leta 2017:

Vodje državnih tožilstev so se še naprej redno odzivali na naše poizvedbe in druga zaprosila.

26). Navedbe pobudnikov smo po potrebi preverjali pri vodjih državnih tožilstev (in o tem seznanjali Vrhovno državno tožilstvo RS), ki so se še naprej redno odzivali na naše poizvedbe in druga zaprosila.

Vsebina pobud se je tudi tokrat nanašala predvsem na nezadovoljstvo pobudnikov s posameznimi tožilskimi odločitvami (kot je npr. zavrženje ovadbe), dolgotrajno obravnavanje njihovih kazenskih ovadb ali (ne)odzivanje na posamezne vloge ter zaključevanje zadev brez izdaje sklepa o zavrženju ovadbe.

Ob pripravi novele ZKP-N smo MP znova opozorili na pomen učinkovitega pravnega sredstva v primeru tožilskega zavrženja kazenske ovadbe oziroma odločitve, da ne začne kazenskega pregona, in s tem potrebe za dopolnitev zakonske ureditve v tem delu.

Predvidena novela ZKP-N, tj. zakonske spremembe, ki krepijo položaj žrtev kaznivih dejanj in ranljivih skupin, predvidevajo veliko dodatnih aktivnosti tudi za državne tožilce. **Za njihovo učinkovito in dobro delo je zato nujno treba poskrbeti za popolnitve v tožilskih vrstah, kjer je to potrebno.** Ob pripravi te novele smo MP znova opozorili na pomen učinkovitega pravnega sredstva v primeru tožilskega zavrženja kazenske ovadbe oziroma odločitve, da ne začne kazenskega pregona, in s tem potrebe za dopolnitev zakonske ureditve v tem delu.

Poudarjamo, da je sledenje še toliko pomembnejše pri obravnavanju primerov, v katerih je posameznik, ko je pod oblastjo represivnih organov, morda umrl. V tej zvezi ponavljamo, da je Ustavno sodišče RS z odločbo številka Up-555/03-41, Up 827/04-26 z dne 6. 7. 2006 (Uradni list RS, št. 78/2006) že opozorilo, da ravnanje države pri obravnavanju primerov, v katerih je posameznik, ko je bil pod oblastjo represivnih organov, umrl, ne ustreza četrtemu odstavku 15. člena Ustave RS v zvezi s 13. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, v skladu s katerim bi morala država zagotoviti neodvisno preiskavo okoliščin dogodka in svojcem umrlega omogočiti dostop do tovrstne preiskave. Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) je v zadevi Matko proti Sloveniji odločilo, da je Slovenija kršila 3. člen EKČP, ker ni bila izvedena učinkovita preiskava domnevnega policijskega nasilja nad pritožnikom. Velja opozoriti tudi na sodbo ESČP v zadevi Šilih proti Sloveniji, ki izpostavlja dolžnost, da se zagotovi učinkovita preiskava v primerih smrti zaradi domnevnih zdravniških napak. Čeprav ni nujno, da bi morala biti neodvisna preiskava opravljena v okviru kazenskega postopka, je pomembno, da so tudi v njem (ali v predkazenskem postopku) raziskane in pojasnjene vse okoliščine, ki lahko kažejo na sum kaznivega dejanja. Tudi v zadevi Butolen proti Sloveniji ESČP poudarja, da je dolžnost državnega tožilca (ne pritožnika), da zagotovi uradno neodvisno preiskavo in da ukrepa glede na izsledke preiskave. ESČP je na to problematiko znova opozorilo leta 2018 v zadevi Frančiška Štefančič proti Sloveniji.

ESČP je na pomen učinkovite preiskave znova opozorilo leta 2018 v zadevi Frančiška Štefančič proti Sloveniji.

Med drugim kot problematično ugotavlja, da so bili sklepi preiskovalnih organov neustrezni in da niso odgovorili na številna vprašanja, ki bi jih bilo treba proučiti, da bi se zagotovila učinkovitost preiskave.

Uresničevanje Varuhovih priporočil

Med priporočili v poročilu za leto 2017 se je le eno nanašalo na delovanje tožilstva. S **priporočilom št. 26 (2017)** je Varuh tožilstvu priporočal, naj skrbi za hitro in učinkovito izvajanje kazenskega pregona storilcev kaznivih dejanj in v primeru morebitnega zavrženja ovadb poskrbi za dosledno seznanjanje oškodovancev z odločitvami, ki bodo utemeljene z jasnimi in obrazloženimi razlogi, in pravnim poukom.

Drži ugotovitev MP, da takšno priporočilo ni novost in se pojavlja tudi v Varuhovih poročilih za pretekla leta. Pravočasnost, učinkovitost in zakonitost pri opravljanju državnotožilske službe je stalnica prizadevanj državnega tožilstva. Tako je v Politiki pregona državnega tožilstva RS že med načelnimi izhodišči zapisano, da mora tožilsko delo potekati brez nepotrebnega odlašanja in to v času, ki je predvidljiv in optimalen glede na pomen zadeve, Ob tem morajo rezultati venomer dosegati standarde kakovosti, ki so vnaprej določeni. Uporabljeni morajo biti materialni in človeški viri, ki so sorazmerni z zahtevnostjo naloge.

MP pojasnjuje še, da na podlagi zbranih podatkov iz skupnega letnega poročila o delu državnih tožilstev za leto 2017 niso razvidni podatki, po katerih bi odločitve v zvezi z završenji ovadb pomembno odstopale od sprejetih meril. Vrhovno državno tožilstvo RS podpira pobudo za čimprejšnjo odločitev državnih tožilcev tudi v zvezi z odločitvami o kazenskih ovadbah v skladu z 82. členom Državnotožilskega reda. Na prekoračitev meril opozarja predvsem v sklopu nadzorstvenih pregledov, državni tožilci, skladno s politiko pregona, posebno pozornost namenjajo prednostnim zadevam, med katere spadajo tudi starejše nerešene zadeve.

V zvezi s priporočilom, da bi bilo prav, da bi državni organ vlagatelju pojasnil svojo odločitev in razloge zanjo o vsaki prejeti vlogi vsaj s prvim (enim) odgovorom, **Vrhovno državno tožilstvo RS pojasnjuje, da je treba ločiti sporočilo ovaditelju (oškodovancu) o tožilski odločitvi glede vložene kazenske ovadbe od odzivanja državnega tožilstva kot državnega organa**. S tem se strinja tudi Varuh. Pri tožilskem poslovanju s kazensko ovadbo zakon in Državnotožilski red določata postopek, ki ga mora državni tožilec spoštovati. Od tožilskega poslovanja s kazensko ovadbo in obveščanja upravičenih oseb pa je treba povsem ločeno obravnavati odzivanje državnega tožilstva (kot državnega organa) na številna pisanja vlagateljev, ki (morda) neposredno niti niso povezana s posameznim postopkom ali zadevo, ki jo obravnava državno tožilstvo. Vrhovno državno tožilstvo RS ob tem znova opozarja na tožilsko prakso, da ne glede na vsebino in razumljivost pisanja **vlagatelj vedno prejme ustrezen odgovor, kadar iz vsebine njegovega pisanja izhaja, da bi povratna informacija državnega tožilstva lahko bila za vlagatelja uporabna ali koristna pri morebitnem uveljavljanju njegovih pravic in pravno zavarovanih interesov**. Samo takrat, kadar vsebina pisanja očitno ne utemeljuje odziva ali nadaljnjega ukrepanja pristojnega državnega tožilca ali je pisanje brez vsebine in nerazumljivo, lahko državni tožilec konča zadevo, ne da bi vlagatelju poslal odgovor.

MP ugotavlja, da je Varuhovo priporočilo v področnih predpisih ustrezno normirano, hkrati so normirani tudi ustrezni nadzorni vzvodi v okviru državnotožilske uprave, ki morebitne kršitve preprečujejo ali določajo sankcije zanje.

70.
Varuh tožilstvu priporoča, naj še naprej skrbi za hitro in učinkovito izvajanje kazenskega pregona storilcev kaznivih dejanj in v primeru morebitnega završenja ovadb poskrbi za dosledno seznanjanje oškodovancev z odločitvami, ki bodo utemeljene z jasnimi in obrazloženimi razlogi, in pravnim poukom.

V zvezi s priporočilom, da mora tožilstvo v primeru morebitnega završenja ovadb poskrbeti za dosledno seznanjanje oškodovancev z odločitvami, ki bodo utemeljene z jasnimi in obrazloženimi razlogi in pravnim poukom, MP ugotavlja, da gre za priporočilo, ki ga od državnega tožilca kot dolžnostno ravnanje terjajo že predpisi, in sicer 60. člen Zakona o kazenskem postopku (ZKP) in 82. člen Državnotožilskega reda. Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-1) pa v 80. členu posebej predpisuje, da se državnemu tožilcu, ki je z naklepom ali iz malomarnosti kršil državnotožilske dolžnosti, lahko izreče disciplinska sankcija.

Glede na navedeno MP ugotavlja, da je Varuhovo priporočilo v področnih predpisih ustrezno normirano, hkrati so normirani tudi ustrezni nadzorni vzvodi v okviru državnotožilske uprave, ki morebitne kršitve preprečujejo ali določajo sankcije zanje.

Gre za celovito materijo temeljnega organizacijsko-statusnega predpisa (ZDT-1), ki je skupaj z Državnotožilskim redom in ob upoštevanju 60. člena ZKP povsem zadovoljiv okvir, ki ob predpostavki doslednega izvajanja omogoča tudi dosledno izvajanje priporočila.

Gre za priporočilo, katerega izvajanje mora biti stalna naloga državnih tožilcev. Na potrebo po tem opozarjajo tudi primeri utemeljenih pobud, ki smo jih na tem področju obravnavali leta 2018, zato ga tudi ponavljamo.

Izvajanje nadzora nad opravljanjem državnotožilske službe

Enako kot sodnik mora biti tudi državni tožilec pri opravljanju svoje funkcije samostojen, njegova glavna vloga v kazenskem postopku pa je zastopanje obtožbe, ob spoštovanju Ustave RS in zakona. **Zato je pomemben tudi nadzor nad njegovim delom.** Žal še vedno ni možnosti, da bi državni tožilec vedno lahko zastopal svoj obtožni akt, saj se pogosto dogaja, da je sočasno razpisanih več zadev istega tožilca na različnih sodiščih, ki jih morajo nato zastopati drugi tožilci. Ti pa vseh zadev ne poznajo in se morajo nanje posebej pripraviti, kar zahteva dodaten čas.

Žal še vedno ni možnosti, da bi državni tožilec vedno lahko zastopal svoj obtožni akt, saj se pogosto dogaja, da je sočasno razpisanih več zadev istega tožilca na različnih sodiščih, ki jih morajo nato zastopati drugi tožilci.

Ne gre prezreti tudi pomembne vloge, ki jo ima državni tožilec za usmerjanje predkazenskega postopka. V okviru tega je pomembna njegova pravilna odločitev za kazensko pravno ukrepanje, ki je lahko skrajno sredstvo, ko na primer z ukrepi socialnovarstvene pomoči ni več možno uspešno urejati skrhanih družinskih razmerij.

Državni tožilec je torej dolžan zakonito in vestno opravljati državnotožilsko funkcijo. **Strokovni nadzor nad delom okrožnih državnih tožilcev izvaja v skladu z ZDT-1 Oddelek za izobraževanje in strokovni nadzor Vrhovnega državnega tožilstva RS.** V primeru pomanjkljivosti, ugotovljenih s splošnim, delnim ali posameznim strokovnim nadzorom, se pripravijo ukrepi za njihovo odpravo, med temi tudi izvedba ustreznih izobraževalnih oblik. Ugotovitve strokovnega nadzora vplivajo tudi na izdelavo ocene državnotožilske službe, ki jo pripravi Državnotožilski svet, in posledično na napredovanje državnih tožilcev. ZDT-1 poleg tega v drugem odstavku 80. člena določa, katera dejanja pomenijo kršitev državnotožilske dolžnosti in za katera je državnemu tožilcu mogoče izreči disciplinsko sankcijo (pisni opomin, zmanjšanje plače, ustavitev napredovanja, premestitev na drugo državno tožilstvo, prenehanje funkcije državnega tožilca).

Če se državni tožilec ne ravna po prvem odstavku 60. člena ZKP, gre za ravnanje, ki je v nasprotju z zakonsko obveznostjo in načeli dobrega upravljanja.

Na podlagi informacij Vrhovnega državnega tožilstva RS in z vpogledom v Skupna poročila o delu državnih tožilstev Varuh ugotavlja, da nadzor nad izvajanjem državnotožilske službe ni le črka v zakonu, temveč se dejansko tudi izvaja. Včasih se tak nadzor izvede tudi na podlagi Varuhovega posredovanja, kot je razvidno iz naslednjega primera. Nanaša se na spoštovanje prvega odstavka 60. člena ZKP, ki med drugim določa, da mora državni tožilec, če spozna, da ni podlage za pregon za kaznivo dejanje, za katero se storilca preganja po uradni dolžnosti, to v osmih dneh sporočiti oškodovancu in ga poučiti, da lahko začne pregon sam. **Če tako ne ravna, gre za ravnanje, ki je v nasprotju z zakonsko obveznostjo in načeli dobrega upravljanja.**

Primer:

Tožilska odločitev brez sklepa o zavrženju ovadbe in brez obvestila ovaditelju
Pobudnik je Varuha seznanil, da je Okrožno državno tožilstvo (ODT) v Ljubljani končalo obravnavo kazenske ovadbe, ki jo je vložil proti znanemu storilcu, ker naj bi v kazenskem postopku, ki je potekal proti pobudniku, krivo izpovedal, ne da bi o tem obvestilo pobudnika. O tem, da je obravnavanje kazenske ovadbe končano, je pobudnik izvedel šele potem, ko je pisno zaprosil za informacije o obravnavanju zadeve. Vendar ga tudi tedaj državno tožilstvo ni poučilo o tem, da lahko kot oškodovanec pregon prevzame sam.

Varuh je v poizvedbi pri ODT v Ljubljani, s katero je seznanil tudi Vrhovno državno tožilstvo RS, med drugim opozoril tudi na prvi odstavek 60. člena ZKP.

ODT v Ljubljani je sporočilo, da je pobudnik 31. 5. 2016 na Policijski postaji Ljubljana Center podal kazensko ovadbo. Postaja je po izvedenem predkazenskem postopku na ODT v Ljubljani 26. 8. 2016 podala poročilo po desetem odstavku 148. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP), ker je presodila, da ni podlage za kazensko ovadbo. Pristojna državna tožilka je ugotovila, da v primeru ni podlage za nadaljnje ukrepanje, in je zadevo končala, o tem pa je bil pobudnik obveščen po lastnem poizvedovanju. **Po ponovnem pregledu zadeve in po posredovanju Vrhovnega državnega tožilstva RS je ODT v Ljubljani ugotovilo, da je bila tožilska odločitev v zadevi sprejeta brez sklepa o zavrženju ovadbe in brez obvestila ovaditelju.** Z delnim strokovnim pregledom je bilo tako ugotovljeno, da ravnanje državne tožilke ni bilo pravilno, podano pa je bilo tudi napotilo, da je treba o kazenski ovadbi pobudnika odločiti s sklepom o zavrženju. Zadeva, ki je bila pred tem poknjižena v Ktr vpisnik, je bila posledično prenesena v Kt vpisnik. ODT je zagotovilo še, da bo pobudnik po ponovni proučitvi zadeve o tožilski odločitvi obveščen skladno z ustreznimi določbami ZKP.

Varuhovo posredovanje v tem primeru se je izkazalo za potrebno in uspešno. Upravičeno pričakujemo tudi, da bo Vrhovno državno tožilstvo RS na ta primer

opozorilo še druga okrožna državna tožilstva, da se ugotovljene pomanjkljivosti ne bi ponovile. **6.2-16/2017**

Če državni tožilec o zavrženju ovadbe ne obvesti oškodovanca, ga pušča v negotovosti, saj ta ne ve za presojo tožilca (ki je lahko tudi napačna) o tem, da vloga ne izpolnjuje pogojev za (nadaljnje) obravnavanje.

Primer:

Seznanitev z odločitvijo o vloženi ovadbi
Pobudnica je prejela obvestilo o končani policijski preiskavi suma storitve kaznivega dejanja na njeno škodo. Policija jo je seznanila še, da je na podlagi ovadbe, ki jo je podala 18. 12. 2015, 20. 1. 2016 na Okrožno državno tožilstvo v Novem mestu podala poročilo, vendar se je pobudnica pritožila, da o tožilski odločitvi o podani ovadbi v začetku leta 2018 še ni bila obveščena.

Okrožno državno tožilstvo v Novem mestu nas je na zaprosilo o tem, v kateri fazi je obravnavanje ovadbe v zadevi pobudnice in kdaj je v zvezi z njo mogoče pričakovati državnotožilsko odločitev, seznanilo s sklepom z dne 19. 2. 2018, številka NM-Kt7340/2018/SH. S tem sklepom je zavrglo pobudničino ovadbo, ker je presodilo, da ni utemeljenega suma, da sta osumljenca storila naznanjeni kaznivi dejanji. Tožilstvo je tako o vloženi ovadbi pobudnice vendarle (pisno) odločilo in jo s tem tudi seznanilo. Štejemo, da je k temu pripomoglo tudi naše posredovanje. **16.1-12/2018**

2.15.5 Odvetništvo

Varuh na podlagi pobud z vso pozornostjo spremlja delo odvetnikov, saj imajo ti pomembno vlogo pri ohranjanju in krepitvi pravne varnosti in seveda varstvu človekovih pravic. Odvetniška zbornica Slovenije (OZS), ki združuje vse odvetnike in s svojim delovanjem zagotavlja neodvisnost in samostojnost odvetništva, je leta 2018 slavila 150-letnico delovanja. Ob tem visokem jubileju odvetništva v Sloveniji je tudi Varuh pohvalil vlogo odvetništva in njegov prispevek na področju pravosodja in krepitvi pravne države.

Odvetniška zbornica Slovenije, ki združuje vse odvetnike in s svojim delovanjem zagotavlja neodvisnost in samostojnost odvetništva, je leta 2018 slavila 150-letnico svojega delovanja.

Varuh pritožb zoper delo odvetnikov ne more neposredno obravnavati. Ukrepa lahko (zlasti), kadar okoliščine primera kažejo, da OZS ali njeni disciplinski organi v funkciji opravljanja javnih pooblastil teh pooblastil ne izvršujejo. Disciplinski organi zbornice so pooblaščeni za ugotavljanje, ali ravnanje odvetnika morda pomeni kršitev dolžnosti pri opravljanju odvetniškega poklica, zaradi katere je podana disciplinska odgovornost. Zato je podlaga za Varuhovo posredovanje pri disciplinskih organih zbornice podana zlasti, kadar se OZS na prijavo posameznika ne odzove ali traja postopek obravnave prijave pri disciplinskih organih OZS predolgo.

Odvetniki so za svoje delo lahko odškodninsko in disciplinsko odgovorni. Uveljavljanje odškodninske odgovornosti je prepuščeno stranki, če meni, da ji je zaradi ravnanja odvetnika nastala škoda. Prizadeta stranka ima tako možnost, da zahteva presojo morebitne disciplinske odgovornosti odvetnika zaradi kršitve dolžnosti pri opravljanju odvetniškega poklica. Skladno z Zakonom o odvetništvu (ZOdv) in Statutom Odvetniške zbornice Slovenije so za obravnavo teh kršitev pristojni disciplinski organi OZS (disciplinski tožilec, disciplinska komisija I. in II. stopnje).

Predsednik OZS je poudaril, da si v zbornici prizadevajo za higieno v lastnih vrstah, zlasti za ustrezno kvalificiranost in specializacijo odvetnikov, kar bi moralo biti posebej normativno urejeno na posameznih pravnih področjih.

Podrobneje smo se o delovanju odvetnikov 20. 6. 2018 pogovorili tudi s predsednikom odvetniške zbornice in glavno tajnico. Predsednik OZS je poudaril, da si v zbornici prizadevajo za higieno v lastnih vrstah, zlasti za ustrezno kvalificiranost in specializacijo odvetnikov, kar bi moralo biti posebej normativno urejeno na posameznih pravnih področjih, kot je na primer zastopanje mladoletnikov.

Pohvalili smo pripravljenost članov OZS za nudenje pro bono odvetniške pomoči, skladno z etičnimi načeli in pravili stroke socialno šibkejšim strankam, tudi v okviru t. i. dneva odvetniške pravne pomoči pro bono.

Ob tem smo znova pohvalili pripravljenost članov zbornice za nudenje pro bono odvetniške pomoči, skladno z etičnimi načeli in pravili stroke socialno šibkejšim strankam, tudi v okviru t. i. dneva odvetniške pravne pomoči pro bono.

Menimo, da je smiselno tovrstno pripravljenost odvetnikov spodbujati tudi z ustreznimi ukrepi države, na kar opozarjamo pri pregledu uresničitve priporočila št. 28 (2017). Ob tem smo spomnili tudi na priporočilo Evropskega odbora proti mučenju in drugemu nečloveškemu in ponižujočemu ravnanju (CPT), ki ga je posebej v poročilu za leto 2017 poudaril tudi Varuh, in sicer naj se vsi zagovorniki po uradni dolžnosti po ustrezni poti spomnijo, kako pomembna je vloga odvetnikov pri preprečevanju grdega ravnanja policije ali ustrahovanja ter po potrebi pri poročanju o takem ravnanju.

Na pomen odvetniške pravne pomoči je bilo posebej opozorjeno tudi na posvetu 15. 2. 2018 z naslovom *Uresničevanje pravice do odvetnika in pravne pomoči*. Posvet je bil organiziran ob iztekanju projekta Mirovnega inštituta *Krepitev procesnih pravic v kazenskih postopkih: učinkovito uresničevanje pravice do odvetnika/pravne pomoči na podlagi Stockholmskega programa*. Cilj posveta je bila razprava o pomenu Direktive 2013/48/EU o pravici do dostopa do odvetnika v kazenskem postopku in Priporočila C(2013) 8179/2 o pravici osumljencev in obdolžencev do pravne pomoči ter glavnih izzivih na tem področju. Navedeni so bili ugotovitve slovenske nacionalne študije o pravici do odvetnika in do pravne pomoči v kazenskih postopkih ter mednarodni standardi na tem področju. Svoje poglede na to so poleg teoretskega pogleda podali tudi predstavniki sodstva, tožilstva, policije in odvetništva.

Z analizo normativnega okvira v Sloveniji je bilo ugotovljeno, da je večina določb Direktive 2013/48/EU v slovensko zakonodajo ustrezno prenesena, kar je vsekakor spodbudno. Pomanjkljivosti se kažejo v glavnem le pri določbah o odpovedi pravice do odvetnika in drugih ovirah v praksi pri uveljavljanju pravice do dostopa do zagovornika ter na področju zagotavljanja brezplačne pomoči.

Uresničevanje Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 27 (2017)** je Varuh priporočal, naj se OZS še naprej učinkovito odziva na nepravilnosti v lastnih vrstah z učinkovitim delom svojih disciplinskih organov ter zagotovi hitro in objektivno odločanje o vloženih prijavah zoper odvetnike. V odzivu na to priporočilo je MP pojasnilo, da je skladno z drugim odstavkom 60. člena 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 in vrsto izrečenih ukrepov, 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.

Leta 2017 je bilo po podatkih OZS 22 prejetih pobud/zahtev zoper odvetnike oziroma odvetniške kandidate ali odvetniške pripravnike, 37 vodenih disciplinskih postopkov, 25 postopkov zaradi kršitve Kodeksa odvetniške poklicne etike, izrečenih 11 disciplinskih ukrepov, 14 sprejetih mnenj in en zastaralni postopek.

Vlada RS (podobno kot Varuh) nima možnosti vlaganja pravnih sredstev zoper odločitve disciplinskih organov OZS ali celo možnosti spreminjanja njihovih

odločitev. V disciplinskih postopkih pri OZS sodelujejo predstavniki MP (po pet predstavnikov v disciplinskih komisijah prve in druge stopnje), ki se disciplinskih obravnav redno udeležujejo in strokovno sodelujejo v senatih s člani disciplinske komisije, ki jih imenuje OZS.

Ugotavljamo, da podatki, ki smo jih pridobili od OZS in izhajajo iz letnih poročil njenih disciplinskih organov od leta 2012 do januarja 2017, kažejo, da disciplinski organi zbornice svoje delo opravljajo korektno.

Ugotavljamo, da pridobljeni podatki kažejo, da disciplinski organi Odvetniške zbornice Slovenije svoje delo opravljajo korektno.

Da to drži, bi lahko sklepali tudi glede na maloštevilne pobude na področju odvetništva. Teh je Varuh leta 2018 prejel le šest in le ena se je nanašala na trajanje postopka obravnave prijave zoper delo odvetnika, v štirih primerih so pobudniki odvetnikom očitali slabo opravljanje odvetniških storitev, v enem primeru pa je pobudnik Varuha prosil za pomoč pri dodelitvi odvetnika.

Varuh je leta 2018 prejel le šest pobud na področju odvetništva.

S **priporočilom št. 28 (2017**) je Varuh MP in Ministrstvu za finance (MF) priporočal, naj problematiko davčne ureditve brezplačne pravne pomoči, ki jo zagotavljajo odvetniki, rešita celostno, in to tako z dohodninskega vidika kot z vidika davka na dodano vrednost.

Do tega priporočila sta se v Odzivnem poročilu Vlade RS na 23. redno Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2017 opredelila tako MP kot MF. **Kot ključno smo presodili ugotovitev MF, da glede na obstoječo ureditev pro bono pravnih pomoči niso izpolnjeni pogoji za davčno oprostitev tovrstne pravne pomoči in da bi moralo biti nudenje tovrstne pravne pomoči odvetnikov na državni ravni sistemsko urejeno, tovrstna pomoč pa tudi vsebinsko opredeljena, poleg tega bi morala biti določena enotna merila za tovrstno pomoč.** Spodbujeni tudi s predlogom MP, da *»kolikor bi si posamezni akterji želeli drugačne ureditve, pa lahko pristojnemu organu vedno podajo pobudo za spremembo zakonodaje«* smo **predlagali, naj OZS razmisli o možnosti, da sama pripravi osnutek sprememb in dopolnitev zakonskega okvira (vključno s potrebnimi spremembami in dopolnitvami davčne zakonodaje) za večjo dostopnost odvetniške pro bono pomoči, in jih pošlje v obravnavo MP in MF, nas pa za namene podpore o tem obvesti.** Prizadevanja po odpravi morebitnih davčnih ovir, da bi odvetniki lahko (še) bolj zagotavljali brezplačno pravno pomoč pro bono, želimo namreč nadaljevati. Menimo, da je treba še vedno odprto vprašanje o višini odvetniške točke čim prej rešiti, saj je tudi to pomemben element samostojnosti in neodvisnosti odvetništva.

71.
Priporočamo, da OZS razmisli o možnosti, da sama pripravi osnutek potrebnih sprememb in dopolnitev zakonskega okvira (vključno s potrebnimi spremembami in dopolnitvami davčne zakonodaje) za večjo dostopnost odvetniške pro bono pomoči, in jih pošlje v obravnavo MP in MF, ta pa naj jih obravnavata z naklonjenostjo.

2.15.6 Notariat

Ugotavljamo, da tudi let 2018 na tem področju (še) ni bilo že napovedane dopolnitve zakonske ureditve notariata, dodatne naloge notarjem pa prinaša Družinski zakonik.

Že napovedane dopolnitve zakonske ureditve notariata še ni bilo.

Pobud na področju notariata je malo in na tej podlagi je mogoče sklepati, da notariat na splošno deluje dobro. Kljub temu smo preverili delovanje sistema sankcioniranja v primeru kršitev pri opravljanju notariata in nadzorov nad zakonitostjo opravljanja notariata v okviru obravnave širših vprašanj, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v Sloveniji.

Zbrani podatki kažejo, da Notarska zbornica Slovenije (NZS) redno opravlja nadzor nad poslovanjem notarjev, v primeru ugotovljenih kršitev pa se v disciplinskih postopkih izrekajo tudi ustrezne disciplinske sankcije.

Zbrani podatki kažejo, da NZS redno opravlja nadzor nad poslovanjem notarjev, v primeru ugotovljenih kršitev pa se v disciplinskih postopkih izrekajo tudi ustrezne disciplinske sankcije.

Sestali smo se tudi s predsednico NZS in njenim generalnim sekretarjem, ki sta orisala nekatere težave, s katerimi se srečujejo notarji v praksi zaradi nedomišljenih ali preuranjenih novih zakonodajnih rešitev. Med drugim sta izpostavila težave pri izvajanju Gradbenega zakona (GZ), ki se je začel uporabljati 1. 6. 2018. Zakon notarjem nalaga, da pred overitvijo pogodb ter sklenitvijo kreditnih, zavarovalnih, najemnih, zakupnih, delovršnih in drugih pravnih poslov preverijo, ali je za objekt

izdano gradbeno dovoljenje, kadar je predpisano, in ali je v zemljiški knjigi vpisana zaznamba o prepovedi, ki so določene za nedovoljene objekte in neskladno uporabo objekta. Teh dejstev notarji po besedah sogovornikov ne morejo z gotovostjo preveriti, ker niso vzpostavljene ustrezne javne evidence.

2.15.7 Pregled aktivnosti

1.	**8. 1. 2018**	Varuhinja se je na Vrhovnem državnem tožilstvu **srečala z generalnim državnim tožilcem Dragom Šketo**. Pogovorila sta se o pobudah, ki jih v zvezi z delom tožilcev prejema Varuh, in ugotovitvah, ki sledijo temu, ter tudi o področjih dela, za katera Varuh ugotavlja, da bi lahko uspešen pregon storilcev kaznivih dejanj zmanjšal kriminaliteto.
2.	**25. 1. 2018**	Varuhinja, njen namestnik Ivan Šelih ter svetovalci Varuha Nataša Bratož, Ana Polutnik in mag. Uroš Kovačič so se v prostorih Varuha srečali **z vodjo Službe za nadzor organizacije poslovanja sodišč pri MK Miranom Jazbinškom**, ki jim je predstavil dosedanje delo novoustanovljene službe.
3.	**12. 2. 2018**	Varuhinja, njen namestnik Ivan Šelih in svetovalka Varuha Ana Polutnik so se v prostorih Varuha srečali **z dr. Miho Dvojmočem, predsednikom Detektivske zbornice RS** (DeZRS), in sekretarko zbornice Polono Hrastnik. Predsednik zbornice je varuhinjo seznanil s problematiko, ki jo zaznavajo na področju izvajanja detektivske dejavnosti, in s prizadevanji za prenovo predpisov, ki urejajo detektivsko dejavnost in postopke, saj prihaja do praks, ki s strani tretjih oseb lahko pomenijo vprašljive posege v človekove pravice. Varuhinja je zagotovila, da bo tudi sama pozorno spremljala sprejetje potrebnih dopolnitev in sprememb normativnega okvira opravljanja detektivske dejavnosti, da se zagotovi učinkovito pravno varstvo. Kot spodbudno Varuh pri tem šteje tudi zagotovilo DeZRS, da bodo njegove dosedanje pripombe v zvezi z obravnavo pritožb nad delom detektivov in detektivskih družb upoštevane pri pripravi prenove predpisov, pri katerih bo sodelovalo tudi MNZ.
4.	**14. 2. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je na VS udeležil otvoritve **sodnega leta 2018.** Dogodek je bil namenjen pregledu rezultatov dela slovenskega sodstva v letu 2017 in opredelitvi prioritet dela sodišč v letu 2018, kar je predstavil predsednik VS mag. Damijan Florjančič. Po nagovoru ministra za pravosodje mag. Gorana Klemenčiča so svoje poglede glede izboljšanja dela sodstva predstavili tudi predstojniki Sodnega sveta, Državnega tožilstva in Državnega odvetništva ter predsednik OZS, ki so sicer deležniki sodnih postopkov. Kot prioritete sodstva so bili poudarjeni izboljšanje kakovosti dela sodišč, krepitev vloge VS v vlogi precedenčnega sodišča, kazenski postopki in upravno sodstvo.
5.	**15. 2. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je v prostorih knjižnice Inštituta za kriminologijo udeležil **posveta Uresničevanje pravice do odvetnika in pravne pomoči**, ki ga pripravljata Mirovni inštitut in Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani ob izteku projekta Mirovnega inštituta Krepitev procesnih pravic v kazenskih postopkih: učinkovito uresničevanje pravice do odvetnika/pravne pomoči na podlagi Stockholmskega programa.
6.	**28. 2. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je v Ljubljani udeležil **konference Aktualna vprašanja sodniškega poklica,** ki jo je organiziral Center za izobraževanje v pravosodju. Konferenca, katere osrednja tema je bil odnos med sodnikom, sodišči in mediji, je bila izvedena prvič, predvidoma pa bo v prihodnje vsako leto in bo vsakokrat posvečena drugi izbrani temi. Center za izobraževanje v pravosodju pri MP je konferenco organiziral v sodelovanju s Socialnim skladom EU.
7.	**9. 3. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je udeležil 31. nujne seja **Komisije za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti**, na kateri so razpravljali o izbrisanih gospodarskih družbah in posledicah izbrisa za njihove ustanovitelje in družbenike.
8.	**15. 3. 2018**	Varuhinja se je na Pravni fakulteti v Ljubljani udeležila 27. rednega zasedanja skupščine **Notarske zbornice Slovenije.**
9.	**29. 3. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je udeležil sestanka delovne koordinacije pri Državnem odvetništvu RS. Ustanovljena je kot posvetovalno telo v izjemnih primerih in ima neformalen značaj, zato po vsakem obravnavanem primeru pripravlja skupno oz. neobvezujoče mnenje v obliki ustreznega predloga MP.

10.	**3. 4. 2018**	Namestnik varuhinje človekovih pravic Ivan Šelih se je udeležil slovesnosti ob otvoritvi Uprave za probacijo, ki je potekala v prostorih probacijske enote v Celju. Probacijo, ki se izvršuje v skupnosti ter vključuje omejitve svobode z naloženimi pogoji in obveznostmi, izvaja Uprava RS za probacijo, ki je organ v sestavi MP, sestavljajo pa jo centralna enota v Ljubljani in probacijske enote po Sloveniji, med drugim tudi v Celju. Za osebe, ki so v probacijo vključene po kazenskem zakoniku, je ta usmerjena v pomoč, varstvo ali nadzor oseb za zmanjšanje ponovitve kaznivega dejanja in uspešno vključevanje v družbo. Varuh začetek delovanja probacijske službe pozdravlja, saj pričakuje, da bo tudi njeno delovanje pripomoglo k pogostejši rabi alternativnih sankcij in s tem k zmanjšanju števila zaprtih oseb.
11.	**5. 4. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha Robert Gačnik sta se udeležila slovesnosti ob dnevu UIKS na Brdu pri Kranju. Generalni direktor Jože Podržaj je v nagovoru poudaril pomen dneva Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij ter poudaril, da mora zaporski sistem temeljiti na spoštovanju, zakonitosti, sodelovanju, poštenju, delavnosti, znanju in povezovanju. Zbrane je v nadaljevanju nagovoril minister za pravosodje mag. Goran Klemenčič, ki je predstavil pogled na razmere v zaporskem sistemu ter poudaril, da so se negativni trendi slabih materialnih in kadrovskih pogojev v zaporih obrnili na bolje.
12.	**9. 4. 2018**	Varuhinja je na Brdu pri Kranju nagovorila udeležence **17. tradicionalnega posveta kriminalistov, tožilcev, sodnikov in zagovornikov** – Družinski odnosi v medosebni odvisnosti. Posvet je organizirala Policija z Društvom državnih tožilcev ter v sodelovanju s Centrom za izobraževanje v pravosodju. Poudarili so, da preiskovanje in odkrivanje nasilja v družini zahteva od preiskovalcev in tudi drugih deležnikov (tožilcev, sodnikov, strokovnih delavcev pri CSD in drugih) veliko znanja in profesionalnosti, kar je posebej zahtevno, če so v začaran krog nasilja vpleteni tudi otroci.
13.	**13. 4. 2018**	Varuhinja, generalni sekretar Varuha Kristijan Lovrak in direktorica strokovne službe Martina Ocepek so se v Rdeči predavalnici Pravne fakultete udeležili slovesnosti ob dnevu Pravne fakultete. Dekan prof. dr. Miha Juhart je v uvodnem nagovoru pozdravil prisotne študente, zaposlene in druge ugledne goste. Osrednja govornica na prireditvi je bila doc. dr. Jadranka Sovdat, predsednica US. Vodstvo fakultete je najuspešnejšim študentom in diplomantom podelilo priznanja in pohvale za njihove študijske in obštudijske dosežke.
14.	**20. 4. 2018**	Varuhinja, namestnika varuhinje Tone Dolčič in dr. Kornelija Marzel ter svetovalka Varuha Liana Kalčina so se v prostorih Varuha srečali z dr. Tadejo Jelovšek, direktorico **Centra za izobraževanje v pravosodju,** in njenimi sodelavkami. Pozornost so namenili nekaterim vprašanjem, ki bi jih lahko obravnavali v programih, ki jih Center pripravlja in izvaja za zaposlene v pravosodju.
15.	**17. 5. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je na Bledu udeležil **13. dnevov prekrškovnega prava,** osrednjega strokovnega posvetovanja pravnikov in drugih strokovnjakov s področja prekrškov. Srečanje je bilo namenjeno pridobivanju novih znanj, obravnavanju aktualnih vprašanj in izmenjavi izkušenj pri obravnavanju prekrškov v vsakodnevni praksi s strani različnih organov, prekrškovnih in tudi sodišč. Med obravnavanimi temami so bila vprašanja razmejitve med kaznivimi dejanji in prekrški; ugotavljanje resnice v prekrškovnem pravu; prekrškovni politiki države in občin na primeru prostorskih zadev; izbrane teme (hitrega) postopka o prekršku ter aktualna vprašanja in novosti prekrškovnega prava na področju cestnega prometa. V okviru zadnjenavedenega sta bila obravnavan tudi prekrškovni postopek na podlagi ugotovitev nadzornika parkirišča v nekaterih naših občinah in t. i. nadomestna parkirnina, s katero se storilec prekrška lahko izogne pošiljanju pisnega predloga oškodovanca prekrškovnemu organu (občinskemu redarstvu), da bi storilcu prekrška izdal pisno odločbo, s katero bi ugotovil storitev prekrška. V zvezi s tem je namestnik Varuha Ivan Šelih udeležence srečanja seznanil, da to problematiko že obravnava tudi Varuh in da je nanjo opozoril MP in tudi MI.
16.	**18. 5. 2018**	Varuhinja se je v prostorih Upravnega sodišča RS udeležila slavnostnega sprejema ob 20. obletnici njegovega delovanja.
17.	**24. 5. 2018**	Svetovalka Varuha Jasna Vunduk se je v Hotelu Slon udeležila seminarja Razgovor z otrokom v sodnem postopku, ki ga pripravlja Center za izobraževanje v pravosodju pri MP.
18.	**31. 5. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je udeležil uvodnega sestanka v zvezi s konferenco Dnevi duševnega zdravja 2018, ki je potekal v prostorih Centra za izobraževanje v pravosodju. Ta sestanek je bil namenjen uskladitvi predlogov v zvezi z organizacijo konference v letu 2018, zlasti izboru nosilne teme konference, predlogom vsebin, ki bi bile obravnavane na konferenci, in predlogom predavateljev, ki bi sodelovali na konferenci.
19.	**4. 6. 2018**	Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel, generalni sekretar Varuha Kristijan Lovrak in direktorica strokovne službe Martina Ocepek so se na Pravni fakulteti udeležili Dnevov javnega prava.

20.	**28. 8. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je udeležil delovnega srečanja na Centru za izobraževanje v pravosodju. Sestanek je bil namenjen končni uskladitvi glede predlogov in organizacije konference Dnevi duševnega zdravja, ki je potekala 17. in 18. septembra 2018.
21.	**9. 11. 2018**	Varuhinja in njen namestnik Ivan Šelih sta se udeležila 4. nujne seje **odbora DZ za pravosodje**, na kateri so govorili o problematiki izvrševanja sodb ESČP proti Sloveniji, s katerimi je to ugotovilo kršenje Evropske konvencije za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.
22.	**5. 6. 2018**	Varuhinja, njen namestnik Ivan Šelih in svetovalka Varuha Nataša Bratož so se v prostorih Varuha srečali s **predsednico Notarske zbornice Sonjo Kralj** in **generalnim sekretarjem Aleksandrom Šancem**.
23.	**20. 6. 2018**	Varuhinja, njen namestnik Ivan Šelih, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalka za odnose z javnostmi Nataša Kuzmič so na obisk v prostorih Varuha sprejeli **predsednika OZS mag. Romana Završka** in glavno tajnico Tanjo Sedušek. Pregledali so glavne poudarke, ki jih je Varuh navedel v poročilu za leto 2017. Namestnik varuhinje Ivan Šelih je sodelovanje z zbornico ocenil kot dobro, prav tako sodelovanje odvetnikov v posameznih primerih, ki jih obravnava Varuh. Sicer pa Varuh priporoča, naj se OZS še naprej učinkovito odziva na nepravilnosti v svojih vrstah z učinkovitim delom svojih disciplinskih organov ter zagotavlja hitro in objektivno odločanje o vloženih prijavah zoper odvetnike.
24.	**11. 9. 2018**	Svetovalka Varuha Ana Polutnik se je v hotelu Union v Ljubljani udeležila strokovnega posveta **o predlogu Zakona o nepravdnem postopku.**
25.	**12. 9. 2018**	Namestnik varuhinje Tone Dolčič in svetovalka Varuha Jasna Vunduk sta v Hotelu Slon v Ljubljani **na seminarju za poravnalce v kazenskih zadevah** zbranim predstavila zagovorništvo otrok, ki ga vodi Varuh. Izobraževanje je organiziral Center za izobraževanje v pravosodju pri MP.
26.	**25. 9. 2018**	Varuhinja je na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru nagovorila udeležence mednarodne konference **Kazensko pravosodje in varnost v srednji in Vzhodni Evropi** (Criminal Justice and Security in Central and Eastern Europe).
	4. 10. 2018	Varuhinja se je v SNG Opera in Balet Ljubljana udeležila proslave ob 150-letnici OZS.
28.	**9. 10. 2018**	Namestnik varuhinje Tone Dolčič in svetovalke Varuha, ki delujejo na področju zagovorništva, so se v Hotelu Intercontinental udeležili srečanja v okviru **projekta Hiša za otroke**. Namestnik je v govoru pozdravil uvedbo Hiše za otroke, s čimer Vlada RS uresničuje eno od priporočil Varuha. Bistvo projekta po islandskem modelu Barnahus je zagotovitev celostne obravnave otrok, žrtev kaznivih dejanj, na enem mestu. V skladu z Zakonom o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o zaščiti otrok pred spolnim izkoriščanjem in spolno zlorabo (t. i. Lanzarotska konvencija) je namreč MP v sodelovanju z drugimi ministrstvi pristojno za izvajanje konvencije. Po mnenju Sveta Evrope Barnahus najučinkoviteje izvaja Lanzarotsko konvencijo v praksi.
29.	**11. 10. 2018**	Varuhinja se je v Portorožu udeležila podelitve priznanj **Zveze društev pravnikov Slovenije**, ki jo ta podeljuje v okviru Dnevov slovenskih pravnikov 2018.
30.	**19. 10. 2018**	Varuhinja je s sodelavci v prostorih Varuha **na obisk sprejela ministrico za pravosodje Andrejo Katič** in njene sodelavce. Varuhinja je zadovoljna z dosedanjim sodelovanjem z MP. Pohvalila je njihova prizadevanja za sprejetje novele Zakona o varuhu in s tem podlage, da Varuh postane nacionalna institucija za človekove pravice s statusom A. Zadovoljna je bila z dosedanjo prakso odzivanja Vlade RS na priporočila Varuha, kar uspešno koordinira prav to ministrstvo. Govorili so tudi o načrtovanih spremembah in dopolnitvah normativne ureditve na področju pravosodja. Z varuhinjo so goste sprejeli še njena namestnika Ivan Šelih in dr. Kornelija Marzel, generalni sekretar Varuha Kristijan Lovrak in direktorica strokovne službe Martina Ocepek.
31.	**29.10.–31. 10. 2018**	Varuhinja in svetovalka za mednarodne odnose, analize in publikacije Liana Kalčina sta se v Novem Sadu udeležili **konference Zaščita človekovih pravic – od nelegalnosti do legalnosti** (Protection of Human Rights – From Illegality to Legality), ki jo je pripravil vojvodinski varuh človekovih pravic. Varuhinja je zbranim predstavila pomen in delo institucije, ki jo vodi.
32.	**6. 11. 2018**	Varuhinja se je kot dobitnica medalje za življenjsko delo v pravosodju na Brdu pri Kranju ob Dnevu pravosodja udeležila svečane razglasitve priznanj za leto 2018.
33.	**14. 11. 2018**	Varuhinja se je v Grand hotelu Union v Ljubljani udeležila slavnostnega dogodka ob **100. obletnici vrhovnega sodstva na Slovenskem.**

2.16
POLICIJSKI POSTOPKI

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
16 Policijski postopki, zasebno varovanje, detektivi in redarji	**97**	**94**	**96,9**	**84**	**10**	**11,9**
16.1 Policijski postopki	97	83	85,6	75	10	13,3
16.2 Zasebno varovanje		1		1	0	0,0
16.3 Detektivi		0		0	0	0,0
16.4 Redarji		6		6	0	0,0
16.5 Ostalo		4		2	0	0,0

2.16.1 Splošne ugotovitve

Leta 2018 smo obravnavali 83 pobud, ki so se nanašale pretežno na policijske postopke (nekatere pobude smo obravnavali tudi na drugih področjih, npr. na podpodročju Postopki o prekrških, kar podrobneje navajamo v poglavju Pravosodje – postopki o prekrških). To je 14 zadev manj kot leta 2017 (97 pobud). Strokovni sodelavci so tudi v tem letu veliko vprašanj s pobudniki rešili že v telefonskih pogovorih in tako prispevali k temu, da ni bilo treba zadeve obravnavati v nadaljnjem, bolj formalnem postopku. Poleg obravnave pobud na tem področju smo leta 2018 več policijskih postaj (PP) obiskali tudi v okviru izvajanja nalog in pooblastil DPM.

Tudi leta 2018 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. Tovrstno odzivanje MNZ in Policije lahko tudi tokrat pohvalimo.

Odzivanje MNZ in Policije pri obravnavi pobud lahko tudi tokrat pohvalimo.

Po prejemu pobude, ki se nanaša na delo policistov, pobudnike praviloma spodbujamo, naj najprej sami aktivno izkoristijo pritožbeno pot na podlagi Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol), če se ne strinjajo z ravnanjem policistov, mi pa postopek začnemo le v posebej utemeljenih primerih. Menimo namreč, da je prav, da se morebitno sporno ravnanje policistov na podlagi pritožbe najprej preveri v okviru sistema, v katerem se je zatrjevana nepravilnost zgodila. Ob tem pobudnike seznanjamo, da je naše posredovanje v teh primerih mogoče, če s predvideno pritožbeno potjo ne bodo zadovoljni ali zaradi dolgotrajnega postopka, morda celo molka pristojnega organa. Pri tem tudi tokrat ugotavljamo, da se še vedno le malo pobudnikov, potem ko jih napotimo na uporabo pritožbenega postopka po ZNPPol, znova obrne na nas, kar kaže na to, da so zadovoljni z rezultatom pritožbenega postopka ali za naše nadaljnje posredovanje niso (več) zainteresirani. V takšnih primerih postopka ne moremo nadaljevati in obravnavanje zadeve končamo le s pojasnili, ne da bi se lahko opredelili do zatrjevanih kršitev, torej utemeljenosti ali

neutemeljenosti pobud. Zato je temu ustrezen tudi delež utemeljenih pobud (13,3 %). Ob tem znova pripominjamo, da presoja ravnanja policistov glede spoštovanja človekovih pravic in svoboščin ne more temeljiti le na podlagi števila tovrstnih pobud Varuhu in/ali njihove utemeljenosti. Upoštevati je tudi treba, da je delež (ne) utemeljenih pobud pogosto tudi posledica pomanjkljivega sodelovanja pobudnikov.

Kot že nekaj let doslej so se tudi leta 2018 pobude na tem področju nanašale na vse vidike delovanja policistov. Iz obravnavanih pobud so tako še naprej najpogosteje izhajale zatrjevane kršitve varstva človekove osebnosti in dostojanstva, načela enakosti, pravice do osebnega dostojanstva in varnosti, pravnega jamstva v postopku o prekršku, pravice do enakega varstva pravic in drugo. Stalnica pobud Varuhu na tem področju so pritožbe, ki se nanašajo na nezadovoljstvo z (ne) ukrepanjem policistov zaradi skrhanih medsosedskih sporov, družinskega nasilja in drugega ogrožanja. Zato tudi tokrat ponavljamo, da se mora policija tudi v teh primerih odzivati na prijave ali zaprosila za ukrepanje ter čim bolj dosledno in pravilno ugotavljati dejansko stanje vsake obravnavane prijave, saj je to temelj za morebitno nadaljnje ukrepanje policistov, ki mora biti učinkovito.

Spodbuden je podatek, da se je zmanjšalo število zadev, v katerih so pobudniki navajali nepravilnosti v policijskih postopkih, v katerih policija nastopa kot prekrškovni organ.

Ob tem lahko kot spodbuden podatek poudarimo, da se je zmanjšalo število zadev, v katerih so pobudniki navajali nepravilnosti v policijskih postopkih, v katerih policija nastopa kot prekrškovni organ (te ugotovitve, kot že običajno, podrobneje navajamo v poglavju Pravosodje – postopki o prekrških). Gre za primere obravnave kršitev javnega reda in miru ter prometne prekrške oziroma obravnavo prometnih nesreč in druge prekrške. Pri tem so pobudniki izpostavljali predvsem (ne)ukrepanje policistov, pristranskost pri ugotavljanju dejstev in okoliščin domnevnega prekrška, nepopolno ugotovitev dejanskega stanja in nezadovoljstvo pri izdaji plačilnega naloga oziroma izreka globe in druge kršitve pravic.

Leta 2018 so presenetili očitki nekaterih nevladnih organizacij in medijev o domnevno neustreznih ravnanjih slovenskih policistov, ki naj bil ob prijetju tujcev zavračali vložitev prošenj za mednarodno zaščito.

Leta 2018 so presenetili očitki nekaterih nevladnih organizacij in medijev o domnevno neustreznih ravnanjih slovenskih policistov, ki naj bi ob prijetju tujcev zavračali vložitev prošenj za mednarodno zaščito, saj takšnih pritožb na račun dela policistov še nismo obravnavali. To problematiko podrobneje navajamo v poglavju Omejitve osebne svobode – Tujci in prosilci za mednarodno zaščito.

V okviru priprav na izdelavo usmeritev in obveznih navodil za pripravo načrta dela policije in načrtovanje nadzorov nad policijo smo se tudi v obravnavanem letu (kot je to običajno) srečali z Direktoratom za policijo in druge varnostne naloge MNZ. Srečali smo se tudi z generalnim direktorjem Policije Simonom Veličkim in se pogovorili o sodelovanju pri obravnavanju pobud posameznikov zoper postopke policistov. Generalni direktor je zagotovil, da bo to že utečeno in dobro sodelovanje v polni meri zagotovljeno tudi v prihodnje. Ob tem smo se dotaknili posameznih vidikov policijskega dela, tudi postopkov policistov z migranti oziroma begunci in govorili o težavah (tudi kadrovskem primanjkljaju), s katerimi se policisti srečujejo pri opravljanju svojih vsakodnevnih nalog za zagotavljanje varnosti. Posamezno problematiko smo obravnavali tudi neposredno z ministrico za notranje zadeve ter drugimi predstavniki ministrstva in Generalne policijske uprave. Namestnik varuhinje 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 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.

Varuh zagovarja učinkovito izvajanje nalog, ki so zaupane policiji v demokratični pravni državi, hkrati pa tudi nadzor z ustreznimi in zadostnimi jamstvi, ki bodo dosledno preprečevala morebitne zlorabe pooblastil in varstvo pred arbitrarnimi, samovoljnimi in čezmernimi posegi v človekove pravice. Naloge in pooblastila policistov ureja predvsem ZNPPol. **Novembra 2018 nam je MNZ v medresorsko usklajevanje poslalo predlog novele ZNPPol.** Poleg prenosa Direktive (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. 4. 2016 o uporabi podatkov iz evidenc podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj

se želi z dodatnimi predlaganimi rešitvami, ki se nanašajo na pooblastila policije, v okviru predloga spremembe zakona izboljšati nekatere pomanjkljivosti ZNPPol, ki so se pokazale pri izvajanju zakona v praksi. Ob upoštevanju vsebine obravnavanih pobud na tem področju Varuh posebnih pripomb na predlagane spremembe in dopolnitve ZNPPol ni podal. Nismo pa podprli spremembe 34. člena ZNPPol. Menimo namreč, da je prav, da je oseba seznanjena s tem, da je posredovanje obvestil prostovoljno in da se lahko zagotavlja anonimnost, saj ni mogoče pričakovati, da bo vsak posameznik poznal določbo zakona, ki to zagotavlja.

Novembra 2018 nam je MNZ v medresorsko usklajevanje poslalo predlog novele ZNPPol.

2.16.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil

Še naprej z zadovoljstvom ugotavljamo, da MNZ in Policija v večini primerov sledita našim priporočilom. Na to kaže tudi pregled uresničevanja priporočil iz leta 2018 v zvezi s policijskimi postopki. Ob tem je spodbudno ponovno zagotovilo, da si MNZ in Policija stalno prizadevata za dosledno spoštovanje človekovih pravic v policijskih postopkih, primerno komunikacijo in spoštljiv odnos policistov do posameznikov.

Spodbudno je ponovno zagotovilo, da si MNZ in Policija stalno prizadevata za dosledno spoštovanje človekovih pravic v policijskih postopkih, primerno komunikacijo in spoštljiv odnos policistov do posameznikov.

Policisti se s področjem varstva človekovih pravic v policijskih postopkih seznanijo med izobraževanjem za poklic policista, vendar se usposabljanja s tem ne končajo. MNZ zagotavlja, da se izobraževanje nadaljuje v celotni karieri policista, pri čemer se teme raznih policijskih pooblastil obravnavajo na raznih usposabljanjih, s postopki v praksi in analizami posameznih primerov. Zakonitost in strokovnost posameznih policijskih postopkov Policija preverja na ravni policijskih postaj, policijskih uprav in Generalne policijske uprave, in to z rednimi in izrednimi nadzori ali nudenjem strokovne pomoči in z ugotovitvami iz pritožbenih postopkov na podlagi pritožb občanov. **MNZ še posebej izpostavlja, da je bila za lažji in celovit vpogled v zakonske podlage, ki opredeljujejo pogoje in način izvedbe posameznih pooblastil, podzakonske predpise, navodila in usmeritve za delo policistov, pripravljena posebna računalniška aplikacija Infopol, ki je prek intraneta Policije dostopna vsem policistom.**

Za lažji in celovit vpogled v zakonske podlage, ki opredeljujejo pogoje in način izvedbe posameznih pooblastil, podzakonske predpise, navodila in usmeritve za delo policistov, je bila pripravljena posebna računalniška aplikacija Infopol, ki je prek intraneta Policije dostopna vsem policistom.

Infopol je kot lastna rešitev Policije, ki je uporabna za opise in razlage raznih postopkov ali procesov, gotovo lahko primer dobre prakse. Opisani primeri v Infopolu se namreč uporabljajo pri izobraževanju in usposabljanju policistov, pripravah policistov na izvedbo nalog, izvajanju nalog in poznejši analizi izvedenih postopkov. Policija ob tem zagotavlja, da bo tudi v prihodnje prednostno pripravljala in v Infopolu objavljala tista policijska pooblastila in policijske postopke, pri katerih so bile v nadzorih, pritožbah in obiskih Varuha ugotovljene nepravilnosti ter v zvezi s katerimi želi izboljšati kakovost izvajanja policijskih postopkov.

S **priporočilom št. 29 (2017)** je Varuh priporočal, da morajo policisti ukreniti vse potrebno, da je čas od končanega pridržanja tujca, ki ga je treba namestiti v Center za tujce, čim krajši, poleg tega morajo v tem času zanj ustrezno poskrbeti. V odzivu na to priporočilo sta MNZ in Policija zagotovila, da si stalno prizadevata, da se to tudi dejansko zgodi. Veseli podatek, da v letu 2018 nismo obravnavali primera, ki bi kazal nasprotno, sicer pa gre za stalno nalogo.

Tudi naslednje priporočilo, po katerem morajo policisti posameznika v vsakem primeru omejitve prostosti, ki pomeni prisilno zadržanje in s tem odvzem prostosti, poučiti o njegovih pravicah, tako kot to določa Ustava RS, podrobneje pa ZKP **(priporočilo št. 30 (2017))** pomeni stalno nalogo. MNZ je v tej zvezi zagotovilo, da kadar pridržana oseba zahteva uveljavljanje pravic, ji policisti to omogočijo. Zaradi odprave morebitnih dvomov je Policija dopolnila obrazec, na katerem policisti evidentirajo podatke o izvajanju opravil s pridržano osebo in s podpisom katerega pridržana oseba potrdi, da je bila seznanjena s svojimi pravicami.

MNZ in Policija sta tudi pri naslednjem priporočilu, da naj policisti pri opravljanju policijskih nalog še posebno obzirno ravnajo z otroki in mladoletniki, ki potrebujejo

dodatno pozornost, pomoč in skrb **(priporočilo št. 31 (2017)** zagotovila, da si stalno prizadevata za dosego tega cilja.

MNZ in Policija si stalno prizadevata tudi, da bi policisti dosledno upoštevali zakonske določbe in usmeritve za delo v zvezi z ugotavljanjem odgovornosti storilcev prekrškov in kaznivih dejanj **(priporočilo št. 32 (2017))**. Policija je v zvezi z izpostavljeno problematiko (ne)ugotavljanja prištevnosti v postopku o prekršku pred prekrškovnim organom pripravila usmeritve za delo, ki celovito opredeljujejo ravnanje pooblaščenih uradnih oseb prekrškovnih organov s V. stopnjo izobrazbe (primarna faza postopka o prekršku) in z najmanj VI. stopnjo izobrazbe (sekundarna faza postopka o prekršku) pri obravnavanju vseh storilcev prekrškov (in ne le varovancev posebnih socialnovarstvenih zavodov), pri katerih so podane okoliščine, ki vzbujajo dvom o njihovi prištevnosti. Zaradi zagotavljanja, da se sprejme pravilen in zakonit materialnopravni sklep glede odgovornosti storilca prekrška, in s tem posledično zagotavljanja višje stopnje pravnega varstva v postopkih o prekrških pred prekrškovnimi organi Policije, je z navedenim dokumentom določena osebna (personalna) pristojnost pooblaščene uradne osebe prekrškovnega organa z najmanj VI. stopnjo izobrazbe.

Vsa priporočila iz leta 2017 sta MNZ in Policija sprejela in jih uresničujeta. Neuresničeno ostaja le priporočilo št. 33 (2017), a tudi za to ostaja zagotovilo, da se bodo spremembe vendarle izvedle.

Vsa navedena priporočila sta MNZ in Policija sprejela in jih uresničujeta. Neuresničeno ostaja le priporočilo št. 33 (2017), s katerim smo MNZ in Detektivski zbornici Republike Slovenije priporočili, naj pri prenovi predpisov, ki se nanašajo na detektivsko dejavnost, upoštevata naše pripombe. Očitno je, da akti Detektivske zbornice v letu 2018 še niso bili prenovljeni, je pa MNZ sporočilo, da bo sodelovalo pri tej prenovi ter pri tem upoštevalo Varuhove pripombe in ugotovitve.

Reševanje pritožb zoper delo policistov

Posameznik, ki meni, da so mu bile z dejanjem ali opustitvijo dejanja policista kršene pravice in temeljne svoboščine, se lahko ob vseh drugih pravnih možnostih (kot so na primer kazenski postopek, civilni postopek idr.) pritoži zoper delo policista (137. in nadaljnji členi ZNPPol). Nad reševanjem pritožb zoper delo policistov po ZNPPol še naprej bdi Direktorat za policijo in druge varnostne naloge MNZ, tj. njegov Sektor za pritožbe zoper policijo.

Za izboljšanje kakovosti dela policistov MNZ izvaja sistemske nadzore, tudi podrobnejše analize posameznih dogodkov, na podlagi katerih se oblikujejo usmeritve za boljše delo in večjo varnost policistov.

MNZ zagotavlja, da na področju obravnave pritožb, vloženih zoper delo policistov, pristopa k proaktivnemu delovanju ter namenja več pozornosti spremljanju pomiritvenih postopkov in usposabljanju izvajalcev teh postopkov s področja mediacijskih veščin. Da bi prispevali k izboljšanju kakovosti dela policistov, MNZ izvaja sistemske nadzore, tudi podrobnejše analize posameznih dogodkov, na podlagi katerih se oblikujejo usmeritve za boljše delo in večjo varnost policistov.

Prav je, da si MNZ tudi v primerih, kadar ni pogojev za uvedbo pritožbenega postopka po ZNPPol, zavzema, da oseba, ki izraža pomisleke nad delom policije, prejme ustrezen vsebinski odgovor glede na podane očitke o nepravilnosti v postopkih policistov.

Primer:

Policija se do navedb pobudnika ni opredelila
Še preden se je pobudnik obrnil na Varuha človekovih pravic RS (Varuh), je na prekrškovni organ, in sicer na Policijsko postajo (PP) Velenje naslovil več vlog, v katerih je izrazil dvom o profesionalnosti policistov glede obravnave prometne nesreče. Od prekrškovnega organa je prejel odgovor, da so mu bili v postopku pojasnjeni vsa pravna sredstva in ugotovitve prekrškovnega organa ter da je bila obravnava prometne nesreče končana s plačilnim nalogom, ki je pravnomočen, saj je plačal globo v polovičnem znesku. Sektor za pritožbe zoper policijo pa je pobudniku sporočil, da njegova pritožba ne bo obravnavana, ker ni bila vložena v 45 dneh od dneva, ko naj bi policist z dejanjem ali opustitvijo dejanja pri opravljanju policijskih nalog pritožniku kršil človekove pravice ali temeljne svoboščine.

MNZ se je strinjalo z ugotovitvami Varuha, da pobudnik glede trditev, ki jih je izpostavil v svojih vlogah, ni prejel vsebinsko ustrezne opredelitve. **Ker MNZ tudi v primerih, kadar ni pogojev za uvedbo pritožbenega postopka po ZNPPol, stremi k temu, da oseba, ki izraža pomisleke nad delom policije, prejme ustrezen vsebinski odgovor, je Policijski upravi Celje predlagalo, naj zadevo preveri po nadzorstveni funkciji in ukrepa v skladu s svojimi pristojnostmi.** Na podlagi tega je pobudnik prejel odgovor Policijske uprave Celje, ki mu je sporočila, da je bilo pri pregledu dokumentacije ugotovljeno, da policist na kraju ni vsestransko preiskal in ugotovil dejanskega stanja prometne nesreče. Tako je pobudnik utemeljeno opozoril na nestrokovno ravnanje policistov PP Velenje, saj nekaterih opravil glede ogleda kraja prometne nesreče ti niso opravili v skladu s pravili stroke, na kar je ministrstvo tudi opozorilo PP. Vendar se mu z vlogami, ki jih je poslal Policiji in MNZ, ni uspelo izogniti izrečeni sankciji za prekršek. To odločitev bi namreč lahko izpodbijal le, če bi podal zahtevo za sodno varstvo. **6.1-63/2017**

Direktorat za policijo in druge varnostne naloge MNZ je tudi v letu 2018 pripravil gradivo, v katerem so zbrani povzetki utemeljenih pritožb zoper delo policistov v letu 2017. Pohvaliti velja, da je bilo tudi tokrat gradivo pripravljeno za odpravo neustreznih praks policistov pri izvajanju policijskih nalog in za dosledno spoštovanje človekovih pravic in temeljenjih svoboščin oseb, ki se znajdejo v policijskih postopkih, pri tem pa je bilo naročeno, naj ga Policija uporabi pri usposabljanju policistov. Poleg tega nas je MNZ seznanilo s Polletnim poročilom o reševanju pritožb. Glede na vsebino utemeljenih pritožb in ugotovitev Sektorja za pritožbe zoper policijo, ki izhajajo iz spremljanja izvajanja pomiritvenih postopkov in aktivnosti, izvedenih v okviru obravnave pritožb na pritožbenih senatih, smo podprli podani predlog, naj policija še naprej stalno izvaja priporočila, ki so ji bila predložena že z Letnim poročilom o reševanju pritožb za leto 2017.

Direktorat za policijo in druge varnostne naloge MNZ je tudi v letu 2018 pripravil gradivo, v katerem so zbrani povzetki utemeljenih pritožb zoper delo policistov v letu 2017.

MNZ je ob predložitvi poročila o reševanju pritožb zoper delo policistov za izboljšanje policijskih praks, ki temeljijo na ugotovitvah iz pritožbenih primerov, spremljanja izvajanja pomiritvenih postopkov in aktivnosti, izvedenih v okviru obravnave pritožb na pritoženih senatih, pripravilo tudi nekatere ukrepe, ki smo jih pozdravili. Predlagani ukrepi se nanašajo zlasti na stalno krepitev zavzetega, prijaznega in spoštljivega odnosa policistov do strank v policijskih postopkih ter zagotavljanje takega odnosa, zagotavljanje doslednega ugotavljanja dejanskega stanja obravnavanih prekrškov in spoštovanja procesnih pravil prekrškovnega postopka in usposabljanja policistov s področja izvajanja policijskih pooblastil, s poudarkom na pooblastilih s področja zagotavljanja varnosti cestnega prometa in pooblastilih, ki jih imajo policisti v predkazenskem postopku (med katerimi je tudi zbiranje obvestil od otrok oziroma mladoletnih oseb). Policiji je bilo predlagano tudi, naj za izboljšanje kakovosti vodenja pomiritvenih postopkov še naprej izvaja usposabljanja vodij policijskih enot in njihovih pooblaščencev s področja komunikacijskih in mediacijskih veščin. **Ob tem se strinjamo z ugotovitvijo MNZ, da je treba tudi v prihodnje veliko pozornosti nameniti neodvisni, nepristranski in strokovni obravnavi pritožb zoper policiste ter krepitvi zavedanja vloge državljanskega nadzora nad postopki policistov, na podlagi ugotovitev pa je treba stalno stremeti k dodatnemu izboljšanju kakovosti izvajanja policijskih nalog.**

72. Priporočamo, naj MNZ tudi v prihodnje namenja pozornost neodvisni, nepristranski in strokovni obravnavi pritožb zoper policiste, krepitvi zavedanja vloge državljanskega nadzora nad postopki policistov in izboljšanju kakovosti izvajanja policijskih nalog.

2.16.3 Druge ugotovitve iz posameznih obravnavanih zadev

V okviru ugotovljenih kršitev med obravnavanimi zadevami so pravice do osebnega dostojanstva in varnosti, enakosti pred zakonom, varstva osebne svobode in drugo, vključno z nespoštovanjem načel dobrega upravljanja.

V okviru ugotovljenih kršitev med obravnavanimi zadevami so pravice do osebnega dostojanstva in varnosti, enakosti pred zakonom, varstva osebne svobode in drugo, vključno z nespoštovanjem načel dobrega upravljanja.

Varuh je v preteklosti že opozoril, da je lahko praksa, po kateri državni organ sploh ne odgovori na prejeto pisanje (torej niti s prvim odgovorom), v nasprotju

z načeli dobrega upravljanja. Menimo namreč, da je prav, da vsak državni organ vlagatelju pojasni svojo odločitev glede vsake (razumne) vloge, ki jo je prejel (da na primer vloge ne bo obravnaval), in razloge za svojo odločitev vsaj s prvim (enim) odgovorom. V nasprotnem primeru vlagatelja pušča v negotovosti, saj ta ne ve za mnenje organa (ki je lahko tudi napačno) o tem, da vloga ne izpolnjuje pogojev za (nadaljnje) obravnavanje.

Primer:

Prejeta vloga zahteva tudi odgovor
Pobudnik se je razočaran nad izidom pritožbenega postopka, v katerem je policistom očital, da so ti zoper njegovega mladoletnega sina zaradi domnevno ukradenega mopeda izvedli nesorazmerne ukrepe, med njimi tudi hišno preiskavo, z elektronskim pismom obrnil na generalnega direktorja Policije, a odgovora ni prejel.

Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ) je pojasnilo, da mu Policija na pismo ni odgovorila, niti mu ni odgovoril Sektor za pritožbe zoper policijo, saj je v skladu s 14. odstavkom 152. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije odločitev senata dokončna, postopek reševanja pritožbe pa končan z odgovorom pritožniku po 153. členu navedenega zakona.

V odgovoru senata je bil pobudnik opozorjen, da je rešitev pritožbe na senatu dokončna in da je pritožbeni postopek s tem končan, svoje pravice in svoboščine pa lahko uveljavlja pri drugih organih oziroma v sodnem postopku, vendar ni bil seznanjen, da na vsako nadaljnje svoje pisanje v zvezi s pritožbo (na primer tudi tisto, ki ga bo v tej zvezi naslovil drugemu organu, to je generalnemu direktorju Policije) odgovora ne bo prejel. Ker smo menili, da bi bilo v skladu z načelom dobrega upravljanja bolj prav, da bi pobudnik na svojo vlogo prejel tudi odgovor, smo MNZ predlagali, naj to naše stališče obravnava in sporoči morebitne dodatno sprejete ukrepe.

MNZ je sporočilo, da so sledili našemu predlogu in pobudniku odgovorili na njegovo pismo. Naše posredovanje je bilo torej uspešno. Pričakujemo, da to ne bo ostalo brez odmeva tudi pri obravnavanju vseh podobnih primerov. **16.1-15/2018**

K jasnosti dejanskega položaja posameznika in njegovega občutenja tega položaja v postopku s policisti lahko močno prispeva način zbiranja obvestil od oseb, ki bi lahko dale informacije o kaznivem dejanju ali storilcu. Pomembno je tudi natančno evidentiranje teh postopkov.

Primer:

Status pobudnika v času policijskega postopka
Pobudnik je Varuha človekovih pravic RS (Varuh) seznanil s pritožbo, ki jo je na podlagi sedmega odstavka 148. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP) naslovil na državno tožilstvo v zvezi s postopkom policistov Sektorja kriminalistične policije Policijske uprave (SKP PU) Ljubljana in Policijske postaje (PP) Postojna. V pritožbi je policistom med drugim očital odvzem prostosti, privedbo in zadrževanje na PP Postojna. Zatrjeval je, da sta mu policista dejala, da ima težave in da mora iti z njima, ter ga nato na PP Postojna odpeljala s policijskim vozilom.

Na podlagi prejete pritožbe se je Varuh osredotočil predvsem na status pobudnika v času policijskega postopka, da bi preveril navedbe iz pritožbe, je tudi obiskal PP Postojna. Iz dokumentov Policije in na podlagi pogovora s pristojnimi na PP Postojna je izhajalo, da je bil pobudnik izsleden in ustno vabljen, da pride v prostore PP, kamor je prišel v spremstvu policistov in bil v nadaljevanju približno 30 minut nastanjen v govorilnici nasproti sobe dežurnega policista, do prihoda kriminalista, ki je v nadaljevanju z njim opravil pogovor.

V posredovanju pri Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ) smo opozorili na pomanjkljivosti evidentiranja podatkov v dokumentih, saj ti med drugim niso vsebovali časovne navedbe posameznih dogodkov (npr. kdaj je bil pobudnik povabljen, kdaj je prišel in kdaj odšel). Opozorili smo, da se navedeni način vabljenja (ustno vabljenje) in kraj zbiranja obvestil (uradni prostori policije) uporabljata le izjemoma. Glede na prejeta pojasnila na PP Postojna in okoliščine zadeve smo izpostavili, da bi ga policisti lahko vabili s pisnim vabilom ali poskušali zbrati obvestila od njega na naslovu bivališča. Stališče v zvezi z izjemo ustnega vabljenja osebe, ki nima statusa osumljenca, je sprejel že Strokovni svet za policijsko pravo in policijska pooblastila.

Ministrstvo se je z našimi ugotovitvami strinjalo in v odgovoru pojasnilo, da bi morali policisti, glede na to, da (po njihovi presoji) pobudniku ni bila odvzeta prostost, evidentirati osnovne podatke o postopku (čas, kraj in razlog izvedbe postopka). Ministrstvo je ob tem navedlo, da bodo policisti na to nepravilnost opozorjeni. Hkrati je pojasnilo, da je po izjavi policistov pobudnik policista prosil, ali se lahko do PP pelje z njima, ker ne bi rad šel peš, in da bo tam počakal na kriminalista, policista pa sta tej njegovi prošnji ugodila.

Varuh je na neustrezno sklicevanje na soglasje posameznika, med drugim tudi v primeru opravljanja prevoza vabljenih oseb na policijsko postajo z intervencijskimi vozili, opozoril že v Letnem poročilu za leto 1996 (str. 124). Opozorili smo, da v teh primerih za dokaz obstoja privolitve ali soglasja praviloma ni nevtralnih neprizadetih prič. Tako je, kadar gre za različna stališča med uradnimi osebami organa za notranje zadeve in posameznikom v postopku, le težko ugotoviti, ali je neko ravnanje ali ukrep izveden prostovoljno in soglasno. **Zato menimo, da je tudi tedaj, kadar je izključno v interesu vabljene osebe, da se jo pospremi na kraj, kamor jo organ vabi, ob seveda skrbnem evidentiranju te okoliščine, priporočljivo, da se v primeru prevoza z intervencijskim vozilom pridobi pisna privolitev osebe.**

Z ugotovitvami in stališči o izjemi ustnega vabljenja, izjemi zbiranja obvestil v prostorih Policije, pridobitvi pisnega soglasja v primeru opravljanja prevoza vabljenih oseb do policijske postaje z intervencijskimi vozili in potrebi po natančnem evidentiranju podatkov o postopkih smo seznanili MNZ in predlagali, naj naša stališča obravnava in po potrebi sprejme dodatne ukrepe, da se takšni primeri ne bi ponovili. Menimo še, da se je treba prevozom tako vabljenih oseb čim bolj izogibati. **6.1-66/2016**

Posebno pozornost pri obravnavi očitkov na delo policistov Varuh še naprej namenja pobudam, ki se nanašajo na **odvzem prostosti ali pridržanje, saj gre za enega največjih posegov v človekove pravice**. Policijsko pridržanje sme po ZKP trajati le nujno potreben čas in največ 48 ur. Po preteku tega roka mora policist pridržano osebo izpustiti na prostost ali jo privesti pred pristojnega preiskovalnega sodnika. Policist pridrži osebo v policijskem prostoru za pridržanje, le izjemoma, če to ni mogoče, pa v za to določenem drugem prostoru. V primeru zdravstvenih težav pridržane osebe policist po tem, ko se seznani z mnenjem zdravnika, odloči o nadaljnjem pridržanju osebe. To se po potrebi lahko izvaja tudi v zdravstveni ustanovi na način, ki omogoča izvedbo zdravstvene oskrbe, in tudi v tem primeru največ 48 ur.

Primer:

Policijsko pridržanje sme trajati največ 48 ur
Ob obisku na Policijski postaji (PP) Celje v vlogi DPM smo med pregledom naključno izbranih primerov posameznih pridržanj preverili tudi primer pridržanja osebe na podlagi drugega odstavka 157. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP). Ugotovili smo, da se je policijski postopek začel in je bilo zoper osebo odrejeno pridržanje 22. 4. 2018 ob 16.45. V obrazcu Izvajanje opravil med pridržanjem/zadržanjem – uradni zaznamek je bilo v delu Opravila med pridržanjem/zadržanjem zapisano, da je bilo 23. 4. 2018 ob 19.30 pridržanje prekinjeno, ker je oseba ostala na zdravljenju v bolnišnici. Zapisi v tem delu obrazca so se kljub temu nadaljevali 25. 4. 2018 med 10.00 in 14.25, ko je bila oseba privedena pred preiskovalnega sodnika.

Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ) smo predlagali, naj pregleda primer pridržanja ter sporoči ugotovitve in morebitne ukrepe v tej zvezi, zlasti smo prosili za pojasnilo, kakšen je bil status osebe v času t. i. prekinitve pridržanja in nato kakšen je bil njen status po končanem zdravljenju 25. 4. 2018 med 10.00 in 14.25. Ob tem smo pripomnili še, da naš pravni red ne pozna prekinitve pridržanja, temveč le njegovo odreditev in končanje.

MNZ je pojasnilo, da so v obravnavanem primeru policisti PP Celje 22. 4. 2018 ob 16.45 na podlagi drugega odstavka 157. člena ZKP za osebo odredili pridržanje. Zaradi zdravstvenih razlogov je bilo pridržanje končano 23. 4. 2018 ob 19.30. Pridržanje je bilo zoper osebo na podlagi iste pravne podlage znova odrejeno 25. 4. 2018 ob 10.00 in končano ob 14.25 istega dne, ko je bila privedena pred preiskovalnega sodnika. Policisti PP Celje so bili po končanem prvem pridržanju v zdravstveni ustanovi, da bi potem, ko bi se osebi zdravstveno stanje izboljšalo, zoper njo znova odredili pridržanje, saj je oseba grozila, da bo kaznivo dejanje dokončala. Policisti z osebo v času, ko je bila ta na zdravljenju, po zagotovilih MNZ niso izvajali nobenih opravil.

MNZ je pojasnilo še, da morajo policisti odrediti pridržanje tisti trenutek, ko so izpolnjeni zakonski razlogi za pridržanje, pridržanje pa se odpravi, ko prenehajo zakonski pogoji, zaradi katerih je bilo pridržanje odrejeno. V večini primerov, predvsem v prekrškovnih zadevah, policisti pridržanje končajo, če je oseba sprejeta na zdravljenje, vendar ne zaradi zdravljenja, temveč ker prenehajo razlogi, zaradi katerih je bilo pridržanje odrejeno. V nekaterih primerih, kot je bilo to v konkretnem primeru, pa ni nujno, da pogoji za pridržanje zaradi sprejema osebe na zdravljenje prenehajo. MNZ je menilo, da bi bilo ustrezneje, če bi policisti po odreditvi pridržanja (22. 4. 2018 ob 16.45) v skladu z ZKP o odvzemu prostosti obvestili pristojnega državnega tožilca, zbrali potrebna obvestila in dokaze, sestavili kazensko ovadbo in jo pred iztekom 48-urnega roka za pridržanje v skladu s 157. členom ZKP izročili preiskovalnemu sodniku. Če bi se preiskovalni sodnik odločil za pripor, bi morali nadzor nad osebo v bolnišnici prevzeti pravosodni policisti, sicer bi se osebo izpustilo. MNZ je napovedalo še, da bo Generalna policijska uprava policijsko enoto opozorila na navedeno in z mnenjem, v izogib podobnim primerom, seznanila vse policijske enote.

Strinjali smo se stališčem MNZ, da se pridržanje lahko odpravi (le), ko prenehajo razlogi, zaradi katerih je bilo pridržanje odrejeno. Zastavilo pa se nam je vprašanje, ali oziroma kako bi se preiskovalni sodnik le na podlagi kazenske ovadbe in drugih zbranih dokazov sploh lahko odločil, da bi zoper osebo odredil pripor, ne da bi bila oseba pred tega sodnika tudi privedena. Ob tem smo izpostavili, da je v petem odstavku 157. člena ZKZ namreč določeno: *»(5) Pridržanje po drugem odstavku tega člena lahko traja največ oseminštirideset ur. Po preteku tega roka mora policist pridržano osebo izpustiti na prostost, ali pa ravnati po prvem odstavku tega člena. Če pridržane osebe, ki je na misiji v tujini, zaradi oddaljenosti ali drugih izjemnih objektivnih razlogov ni mogoče brez odlašanja privesti k preiskovalnemu sodniku, ki je pristojen po prvem odstavku 29. člena tega zakona, se o tem takoj obvesti osebo, ki ji je vzeta prostost in državnega tožilca, ob privedbi pa je potrebno pisno obrazložiti zamudo.«* ZKP kot izjemno situacijo torej izrecno ureja le pridržanje osebe, ki je na misiji v tujini, če jo zaradi izjemnih objektivnih razlogov ni mogoče brez odlašanja privesti k preiskovalnemu sodniku, ne pa tudi drugih situacij, ki tudi morda (upravičeno) onemogočajo privedbe osebe pred preiskovalnega sodnika (npr. nujno zdravljenje in druge zdravstvene težave, npr. strelne rane). Privedbo osebe pred preiskovalnega sodnika predvideva tudi 203. člen ZKP, ki ureja t. i. sodno pridržanje.

MNZ smo zato prosili za dopolnitev odgovora in dodatno pojasnilo mnenja, da bi preiskovalni sodnik lahko zoper osebo odredil pripor, če mu ta ni bila privedena.

MNZ je v odzivu na to dodatni poziv sporočilo, da se strinja z našo ugotovitvijo, da ZKP v petem odstavku 157. člena ureja le določeno izjemno situacijo. V zvezi z odločanjem o odreditvi pripora zoper osebo, ki je na zdravljenju, pa je MNZ opozorilo, da Sodni red (Uradni list RS, št. 87/16) v 56. členu sodiščem omogoča zunanje poslovanje, kar se v praksi izvaja med drugim tudi tako, da preiskovalni

sodnik osebo zasliši v zdravstveni ustanovi in odloči o priporu ali zoper osebo odredi pridržanje, če je ne more takoj zaslišati. V tovrstnih primerih (če je zoper osebo odrejen pripor ali je odrejeno pridržanje) varovanje osebe v zdravstveni ustanovi prevzamejo pravosodni policisti. Menilo je, da policisti s tem, ko v zakonsko določenem roku preiskovalnemu sodniku v nadaljnje reševanje (odločitev o priporu) izročijo kazensko ovadbo in ga seznanijo, da je oseba v zdravstveni ustanovi (razlika je v tem, da v prvem primeru osebo tudi privedejo, v drugem pa ga seznanijo, kje ta je ali mu je dosegljiva, v obeh primerih pa takrat tudi končajo pridržanje), ne ravnajo v nasprotju z ZKP. MNZ se je strinjalo, da bi bilo treba zaradi večje jasnosti navedene posebnosti glede izročitve osebe v nadaljnji postopek preiskovalnemu sodniku podrobneje urediti v ZKP. Na to potrebo smo posebej opozorili tudi Ministrstvo za pravosodje ob pripravi novele ZKP-N, da bi v tem delu poskrbelo za ustrezne zakonske dopolnitve ali spremembe. Pričakujemo, da bosta napovedano opozorilo in mnenje Generalne policijske uprave pripomogla k temu, da se v prihodnje podobno ne bo več zgodilo. **12.2-55/2018**

Za odvzem prostosti, ki ga morajo policisti ustrezno evidentirati, se šteje vsaka omejitev prostosti, ki pomeni prisilno zadržanje (tretji odstavek 4. člena ZKP).

Primer:

Pomanjkljivosti policijskega pridržanja osebe
Ob obisku na PP Tolmin in Bovec 14. 6. 2018 v vlogi DPM smo med pregledom naključno izbranih primerov posameznih pridržanj preverili tudi primer pridržanja enega od tujcev (skupaj z njim je bil v postopku še drug mladoletni tujec), ki je bil pridržan na podlagi drugega odstavka 157. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP).

Pri pregledu dokumentacije na obeh PP je bilo ugotovljeno, da so oba tujca prijeli policisti (patrulja) PP Tolmin, in sicer 2. 4. 2018 ob 5.08. Ob prijetju so policisti PP Tolmin izpolnili obrazec Uradni zaznamek o privedbi. Policisti v nobenem uradnem obrazcu, potrebnem za izvedbo pridržanja, niso evidentirali, kaj se je z osebo (polnoletnega tujca), za katero smo preverjali potek pridržanja oz. kje je bila med 5.54, ko je bila pripeljana na PP Tolmin, do 14.45, ko ji je bilo odrejeno pridržanje. Takrat se je začel voditi obrazec Izvajanje opravil med pridržanjem/zadržanjem – uradni zaznamek.

V dokumentaciji nismo zasledili izpolnjenega obrazca Uradni zaznamek o odvzemu prostosti in pridržanju, šele ob 19.00 2. 4. 2018 je bil osebi vročen obrazec Odločba o odvzemu prostosti in pridržanju. Ob pregledu obrazca Izvajanje opravil med pridržanjem/zadržanjem – uradni zaznamek je bilo ugotovljeno tudi, da policisti niso izpolnili rubrike »oseba je bila pridržana/zadržana do ___ure dne ___«, torej ni bil vpisan podatek o dejanskem končanju pridržanja.

Ker so tudi nekatere druge okoliščine kazale na to, da so policisti osebi že pred 14.45 na dan prijetja dejansko odvzeli prostost (2. 4. 2018 ob 8.10 je bila oseba seznanjena s pravicami, ki jih ima osumljenec kaznivega dejanja po četrtem odstavku 148. člena ZKP), smo Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ) predlagali, naj ta pregleda primer pridržanja ter sporoči svoje ugotovitve in morebitne ukrepe, zlasti smo zaprosili za pojasnilo statusa osebe 2. 4. 2018 med 5.08 in 14.45 (ko je bilo zoper njo po evidenci policistov odrejeno pridržanje) in kje je bila ta v tem času.

MNZ je sporočilo, da so se policisti PP Tolmin 2. 4. 2018 ob 4.36 odzvali na klic oškodovanca iz Kobarida, ki je Operativno-komunikacijski center (OKC) Policijske uprave (PU) Nova Gorica obvestil, da je v stanovanjski hiši zalotil vlomilca, ki sta po dogodku pobegnila. Policisti so med vožnjo na kraj dogodka na lokalni cesti pred Kobaridom opazili dve osebi. Zaradi suma, da sta osebi storili kaznivo dejanje, so policisti poskušali na podlagi prvega odstavka 40. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol) ugotoviti njuno identiteto, kar pa ni bilo mogoče, ker osebi pri sebi nista imeli ustreznih listin. Zaradi izvedbe identifikacijskega postopka je bilo osebama začasno omejeno gibanje in sta bili na podlagi drugega odstavka 57. člena ZNPPol privedeni na PP Tolmin. Naknadno (ob 8.10) je bilo ugotovljeno, da

73.
Varuh priporoča, 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 ji ima pridržana oseba.

obstajajo utemeljeni razlogi za sum, da sta imenovana storila prej opisano kaznivo dejanje in da obstajajo razlogi za pridržanje, zato se je **MNZ strinjalo, da bi morali policisti že ob tej uri zoper tujca odrediti pridržanje na podlagi drugega odstavka 157. člena ZKP in mu v predpisanem času izdati odločbo o pridržanju.** Polnoletni tujec je bil 2. 4. 2018 med 5.08 in 14.45 v edinem prostoru za pogovore nasproti pisarne dežurnega PP Tolmin, mladoletni tujec pa je bil še isti dan predan materi, ki je ponj prišla iz Italije na podlagi obvestila italijanskih varnostnih organov.

MNZ je sporočilo še, da se je PU Nova Gorica na ugotovljene nepravilnosti odzvala še pred prejetjem poročila DPM, čeprav pristojne starešine na obiskani PP Tolmin oziroma PP Bovec predstavnike DPM niso seznanile, da bi bil primer že obravnavan in da so že bile izvedene nekatere aktivnosti, ki jih je v odgovoru sporočilo MNZ in so navedene v nadaljevanju. Tako naj bi Sektor kriminalistične policije (SKP) PU Nova Gorica proučil primer pridržanja in z ugotovitvami (strokovne napake v zvezi z odreditvijo pridržanja, evidentiranjem podatkov o pridržanju in pravilnim vnašanjem popravkov v uradne dokumente) 6. 4. 2018 pisno seznanil vodstvi PP Tolmin in Bovec, ti pa sta na usposabljanju 25. 4. 2018 o tem seznanili vse policiste. Vodja SKP PU Nova Gorica naj bi z ugotovitvami seznanil tudi kriminaliste in jih opozoril na obveznost nudenja strokovne pomoči v tovrstnih primerih oziroma dolžnost vključevanja dežurnih kriminalistov v tovrstne policijske postopke. MNZ je sporočilo še, da so bili z ugotovitvami seznanjeni tudi uslužbenci OKC PU Nova Gorica, primer pa so obravnavali tudi na širšem strokovnem kolegiju direktorja PU Nova Gorica 8. 5. 2018.

Na podlagi pojasnil v odgovoru MNZ pričakujemo, da v prihodnje ne bo več podobnega primera. **12.2-40/2018**

Nekaj obravnavanih zadev se je nanašalo na zatrjevana grda ravnanja policistov in druge nepravilnosti, na primer pri uporabi prisilnih sredstev.

Policijska pooblastila, med katerimi je ugotavljanje identitete, so določena v 33. členu ZNPPol. Policisti smejo identiteto posameznika ugotavljati le v primerih in pod pogoji, ki jih določajo zakon in drugi predpisi za izvajanje policijskih pooblastil. ZNPPol v 40. členu določa pogoje in okoliščine, ki upravičujejo izvajanje omenjenega policijskega pooblastila.

Primer:

Neupravičeno ugotavljanje identitete osebe v policijskem postopku
Varuh je obravnaval primer pobudnika, ki se je pritoževal, da je deležen pogostih policijskih postopkov preverjanja identitete le zaradi barve svoje kože. Vsak tak postopek mu je povzročal neprijetne občutke, saj so ti potekali na očeh javnosti. Še posebej je izpostavil zadnji postopek preverjanja njegove identitete, ko sta do njega pristopila policista v civilu in zahtevala njegov osebni dokument, ne da bi mu pojasnila, kdo sta in zakaj zahtevata njegove dokumente. V nadaljevanju se je policijski postopek še zaostril z uporabo prisilnih sredstev in ugotavljanjem identitete na policijski postaji.

Varuh je pobudnika napotil na uporabo pravnih poti, predvsem na pritožbo zoper ravnanje policistov po ZNPPol, sočasno pa je pri MNZ (in na policijski postaji) preveril razloge, zakaj naj bi bil pobudnik deležen številnih preverjanj svoje identitete, še posebej v zadnjem primeru.

MNZ ni moglo niti potrditi niti ovreči časovno in krajevno neopredeljenih navedb pobudnika glede številnih preverjanj njegove identitete, saj je bil evidentiran le zadnji tovrstni postopek. V evidenco identifikacij se namreč vnašajo (in obdelujejo) le podatki identificiranih oseb, za katere je mogoče pričakovati, da bosta zbiranje in obdelava teh podatkov koristila nadaljnjemu opravljanju policijskih nalog.

V tem primeru je pritožbeni senat ugotovil, da policista, ki sta začela postopek s pobudnikom v postopku, ki je bil predmet pritožbene obravnave, nista mogla s prepričljivimi argumenti in verodostojno utemeljiti zakonskega razloga za začetek postopka. Zato je sklenil, da je šlo za ustavljanje na podlagi zunanjega videza

posameznika, tj. videza pobudnika. Senat je poudaril, da je ugotavljanje identitete na podlagi zunanjega videza, v konkretnem primeru barve kože, v nasprotju s 14. členom Ustave RS in pomeni torej kršitev enakosti pred zakonom. Pritožba pobudnika je bila v tem delu ocenjena kot utemeljena. Ob upoštevanju ugotovitev pritožbenega senata je tudi Varuh menil, da je pobuda utemeljena. Pritožbeni senat je ob obravnavanju pobudnikove pritožbe zoper ravnanje policistov ugotovil še druge nepravilnosti, storjene v policijskem postopku ugotavljanja istovetnosti pobudnika, in sicer neupravičena in prekoračena uporaba telesne sile zoper pobudnika in njegovo neupravičeno fotografiranje.

MNZ je sporočilo, da je konkreten pritožbeni primer zaradi odprave podobnih policijskih praks uvrstilo v gradivo Primeri utemeljenih pritožb v letu 2017 (dostopno tudi na spletni strani MNZ), ki je bilo poslano Policiji v izobraževalne namene. Poleg tega so bili vsi udeleženi policisti seznanjeni z ugotovljenimi nepravilnostmi in poslani na usposabljanje s področja izvajanja policijskih pooblastil s posebnim poudarkom na ugotavljanju identitete. Zato pričakujemo, da bodo sprejeti ukrepi pripomogli, da se podoben primer ne bi več zgodil. **6.1-11/2017**

74.
Varuh priporoča, naj policisti za izvajanje pooblastila ugotavljanja identitete vselej opravijo skrbno presojo pogojev, ki jih določajo zakon in drugi predpisi za izvajanje policijskih pooblastil.

V primeru zatrjevanja nastanka poškodb v času, ko je oseba pod oblastjo države in zato v ranljivem položaju, je dokazno breme na njeni strani, da poda zadovoljive in prepričljive dokaze o dejstvih, ki izpodbijajo očitke grdega ravnanja z osebo. Tudi sicer se v teh primerih zahteva učinkovita in temeljita preiskava, kar pomeni, da je treba celostno ugotoviti vse okoliščine zatrjevanega dogodka. To je ne nazadnje v primeru policijskega postopka pomembno tudi zaradi varstva policistov pred neutemeljenimi očitki.

Primer:

Završeni očitki grdega ravnanja
Ob obisku Varuha človekovih pravic (Varuh) v ZPKZ Koper 22. 6. 2017 v vlogi državnega preventivnega mehanizma je eden izmed pripornikov (tujec) izpostavil, da so ga policisti ob aretaciji konec januarja 2017 poškodovali, in sicer da so mu zlomili zob. Ta poškodba je bila 30. 1. 2017 evidentirana tudi v zdravstvenem kartonu v ZPKZ Koper, ob zdravstvenem pregledu po sprejemu v pripor, kar je ugotovil naš zdravnik izvedenec.

Na poizvedbo o tem, ali so policisti ob njegovem odvzemu prostosti uporabili prisilna sredstva in če, ali je bil pobudnik ob tem morda telesno poškodovan in mu je bila nudena zdravniška pomoč ter je bila opravljena presoja zakonitosti in strokovnosti uporabe policijskih pooblastil, je Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ) sporočilo, da policisti zoper njega ob odvzemu prostosti 24. 1. 2017 niso uporabili prisilnih sredstev, niti ni bil pobudnik v postopku s policisti poškodovan.

Pobudnika smo nato pisno pozvali, naj postopek policistov natančno opiše. V opisu dogodka je znova izpostavil grdo ravnanje policistov in uporabo prisilnih sredstev, čeprav je MNZ zanikalo, da bi policisti v njegovem primeru prisilna sredstva sploh uporabili. Zato smo se obrnili na Oddelek za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili Specializiranega državnega tožilstva in predlagali, naj pristojni državni tožilec preveri ravnanje policistov, tj. ali niso ti morebiti storili kaznivega dejanja. Tožilstvo je predlogu sledilo, a je pristojna državna tožilka po opravljenem predkazenskem postopku ovadbo pobudnika zavrgla, ker je presodila, da ni podan utemeljen sum, da sta osumljena policista storila kaznivo dejanje. Ta presoja je temeljila na podatku, da je bilo ob sprejemu v policijsko pridržanje v dokumentaciji zapisano, da nima vidnih poškodb in da je po lastni izjavi zdrav. Vsi v postopek vpleteni policisti so tudi zanikali, da bi zoper pobudnika uporabili prisilna sredstva ali da bi z njim grdo ravnali. Povedali so, da je bil miren, da se ni upiral in da ni bil poškodovan. Enako je povedal tudi prisotni tolmač. Pobudnik je bil na policiji tudi fotografiran in s fotografij ni bilo razvidno, da bi imel poškodbe na obrazu.

V dodatnem poizvedovanju pri tožilstvu smo zaprosili za informacije o tem, ali je bil v predkazenskem postopku preverjen obstoj videoposnetkov na bencinskem servisu, kjer se je začel policijski postopek s pobudnikom, in ali je bil opravljen dodatni pogovor z njim glede na tolikšno razhajanje med njegovimi navedbami in zatrjevanji policistov. Hkrati nas je zanimalo, ali je bilo morda pri preiskovalnem sodniku preverjeno, ali je pobudnik v postopku pred njim zatrjeval kakršnekoli nepravilnosti v ravnanju policistov z njim. Tako kot to poudarja Evropsko sodišče za človekove pravice, je namreč v primeru zatrjevanja nastanka poškodb v času, ko je oseba pod oblastjo države in zato v ranljivem položaju, dokazno breme na njeni strani, da poda zadovoljive in prepričljive dokaze o dejstvih, ki izpodbijajo očitke grdega ravnanja z osebo. Tudi sicer se v teh primerih zahteva učinkovita in temeljita preiskava, kar pomeni, da je treba celostno ugotoviti vse okoliščine zatrjevanega dogodka. To je ne nazadnje v primeru policijskega postopka pomembno tudi zaradi varstva policistov pred neutemeljenimi očitki.

Tožilstvo je v dodatnem odgovoru pojasnilo, da posnetki kamer niso bili pridobljeni, ker se ne hranijo toliko časa, saj se je dejanje zgodilo 24. 1. 2017, prijava pa je bila vložena 3. 11. 2017. Dodatni pogovor z oškodovancem ni bil opravljen, ker ni bil dosegljiv, saj je bil še pred prejemom prijave izpuščen iz ZPKZ Koper. Tožilstvo ni niti pri preiskovalnem sodniku preverjalo, ali je navajal nasilje policistov, saj je s fotografij šest ur po domnevnem nasilju policistov razvidno, da ni bil poškodovan.

Z odločitvijo o zavrženju ovadbe je tožilstvo seznanilo tudi pobudnika in ga poučilo, da lahko začne kazenski pregon sam in kaj lahko ukrene za uresničenje te pravice (60. člen ZKP). Pobudniku je bila tako dana možnost za nadaljevanje postopka glede očitanega kaznivega dejanja. Če se državni tožilec odloči, da ne bo uvedel kazenskega pregona, daje namreč ZKP oškodovancu pravico, da vstopi na njegovo mesto kot oškodovanec kot tožilec. Ali je to možnost tudi izkoristi, nam pobudnik ni sporočil, niti se na Varuha ni več obrnil. Obravnavanja zadeve zato nismo mogli nadaljevati, čeprav se zastavlja vprašanje, ali so bili v tem primeru res izvedeni vsi ukrepi, da bi se ugotovile vse okoliščine zatrjevanega dogodka. **6.1-42/2017**

Za tankočuten pristop Policije pri obveščanju javnosti o svojem delu

V praksi ni vedno spoštovano zagotovilo MNZ, da se pri obveščanju javnosti ne razkrivajo podatki o posamezniku, ki omogočajo njegovo prepoznavo.

Varuh je s priporočilom št. 36 (2016, stran 204) že priporočil, naj Policija pri komuniciranju z javnostjo v vsakem primeru posebej skrbno pretehta, katere informacije o posamezniku in v kakšnem obsegu bo sporočila javnosti (če sploh). V odzivu na to priporočilo je MNZ zagotovilo, da se pri komuniciranju spoštujejo ustavna določila, načelo domneve nedolžnosti in delitve oblasti, zdravje in varnost vseh v državi, zakonska odgovornost, zakonska pravica vseh ljudi do obveščenosti in enakopravna obravnava vseh medijev. Kadar se javnost obvešča o predkazenskih postopkih, se po zagotovilu MNZ ne razkrivajo podatki, ki bi lahko škodovali nadaljnji izvedbi predkazenskega ali kazenskega postopka in upravičenim koristim drugih oseb. V sporočila za javnost se tako uvrstijo le osnovni podatki o kriminalistični preiskavi, npr. število hišnih preiskav, vrsto obravnavanih kaznivih dejanj, višina zagroženih kazni, višina protipravne premoženjske koristi ipd. V vsaki fazi kriminalistične preiskave in tudi ob ali po podani kazenski ovadbi se tako vedno pretehta, kateri podatki bodo objavljeni. Javnosti se tako ne sporočijo podatki, ki bi imeli vpliv na nadaljnjo izvedbo postopka, niti se ne razkrivajo podatki o posamezniku, na podlagi katerih bi bile osebe prepoznane ali določljive. Kot to kaže naslednji primer, to (doslej) v praksi ni vedno tudi spoštovano.

Primer:

Pri obveščanju javnosti Policija ne sme prezreti žrtve kaznivega dejanja
Pobudnico je pretresla novica v medijih o smrti njenega sina, ki je umrl v sumljivih okoliščinah. Zdelo se ji je neetično in nemoralno, da je Policija medije obvestila o prijetju osebe, osumljene več kaznivih dejanj s področja preprodaje prepovedanih drog, med drugim tudi prodaje prepovedane droge, zaradi katere naj bi umrl njen

sin, na način, da je bilo mogoče prepoznati umrlo osebo. Pred tem ni bila obveščena o tej nameri Policije, poleg tega naj bi od Policije prejela le skope informacije o preiskovanju okoliščin smrti svojega sina.

V posredovanju pri MNZ smo poudarili, da smo po vpogledu v medijska prispevka o tem primeru na spletu ugotovili, da iz njune vsebine (v lokalnem okolju) res ni težko razbrati, na katero preminulo žrtev kaznivega dejanja gre (npr. z navedbo časa in vzroka smrti, starosti, spola in manjšega kraja bivanja žrtve), in da se je pokojnega (morda brez potrebe) označilo kot uživalca drog. Od MNZ smo zahtevali, naj sporoči, ali je bila pobudnica z ugotovitvami Policije v zvezi s preiskavo smrti svojega sina seznanjena, še preden je bila v tem primeru dana izjava za javnost, oziroma kdaj in kako je bila pobudnica z njimi seznanjena. Hkrati nas je zanimalo, ali Policija pred podajo izjave za javnost (v tem in) v podobnih primerih žrtve oziroma svojce preminule žrtve kaznivega dejanja obvešča z dejstvi, ki jih želi objaviti, ter ali jih po potrebi tudi vpraša, ali se strinjajo s takšno vsebino objave. MNZ smo posebej zaprosili za presojo, ali je bilo treba v tem primeru res nujno objaviti tako natančno informacijo o tem, komu je prijeti storilec prodal heroin. Hkrati smo želeli biti seznanjeni z ukrepi, ki bodo morda v zvezi s tem sprejeti.

MNZ je sporočilo, da je Policijska uprava Celje poslala medijem informacijo na podlagi prvega odstavka 34. člena Zakona o organiziranosti in delu policije (ZODPol) in prvega odstavka 45. člena Zakona o medijih. Policija pred podajo informacije medijem ne obvešča žrtev oziroma svojcev preminule žrtve kaznivega dejanja o dejstvih, ki jih želi objaviti, vendar pri vsakem obveščanju skrbi za spoštovanje varstva osebnih podatkov. MNZ je pojasnilo še, da obveščanje o vzroku smrti ni obveza niti praksa policije, vendar je kriminalist v tem primeru neposredno po dogodku govoril s pobudnico o vzroku smrti njenega sina. Pred podajo informacije medijem pa se policija ni posvetovala s pobudnico ali jo vsaj seznanila, ker je bila informacija medijem poslana zaradi obveščanja javnosti o prijetju in pozneje priporu osebe, osumljene več kaznivih dejanj s področja preprodaje prepovedanih drog, med drugim tudi prodaje prepovedane droge, zaradi katere je umrl njen sin. Policija je z obveščanjem zasledovala predvsem preventivni namen – javnost seznaniti tudi s posledicami preprodaje prepovedanih drog, to je morebitnih prezgodnjih smrti uživalcev.

MNZ je presodilo, da je policija v konkretnem primeru ravnala zakonito, kljub temu pa je menilo, da bi se v informacijah medijem lahko izognila navedbi kraja bivanja žrtve, s čimer bi zagotovila njeno anonimnost. Napovedalo je, da bo Generalni policijski upravi predlagalo, naj pristojne osebe Policije za obveščanje javnosti opozori na občutljivost podajanja informacij v podobnih tragičnih primerih in skrb, da po nepotrebnem ne prizadenejo in izpostavljajo svojcev žrtve v lokalnem okolju.

S pripravo informacije medijem je policija v tem primeru tudi po naši presoji zasledovala legitimni cilj, vendar bi to lahko naredila na način (kot je to tudi stališče MNZ), da bi v sporočilu za javnost zagotovila večjo anonimnost žrtve in sporočilo za javnost pripravila v sodelovanju s pobudnico. Zato pričakujemo, da bodo napovedani ukrepi pripomogli k bolj tankočutnemu pristopu Policije pri obveščanju javnosti o svojem delu. **16.1-1/2018**

Poudarjamo, da sme policija obveščati javnost o zadevah s svojega delovnega področja le na način, da s tem ne škodi izvajanju nalog policije ali upravičenim koristim drugih. Če tako ne ravna, zlasti ko gre za žrtve kaznivih dejanj, to pomeni kršitev zakona (34. člen ZODPol).

Vprašljiva privedba mladoletnika na policijsko postajo

Postopek za mladoletnike, ki so na begu in jim je izrečen vzgojni ukrep, je jasno opredeljen v Navodilu o obveščanju v primerih pobegov mladoletnikov ali njihovem izogibanju izvajanju vzgojnega ukrepa, ki ga je izdal minister za notranje zadeve, v soglasju z ministrom za delo, družino in socialne zadeve na podlagi 171. člena ZIKS-1. Zakonsko neurejeno pa je ravnanje pristojnih organov v primeru drugih mladoletnikov, če so ti na begu, oziroma njihovo vračanje v vzgojne zavode. MNZ je že leta 2015 pripravilo osnutek novega navodila o izvajanju postopkov z mladoletnimi osebami pri izvajanju vzgojnih in varovalnih ukrepov, kar smo kot začetni korak,

namenjen ureditvi stanja na tem področju, pozdravili, hkrati pa opozorili, da je potrebna pravna (zakonska) podlaga za izdajo navodila na vseh področjih, ki jih ne zajema ZIKS-1. MIZŠ smo zato tudi priporočili, naj celostno uredi problematiko vračanja mladoletnikov, ki so na begu, v vzgojne zavode.

Tudi v odzivnem poročilu Vlade RS na poročilo o izvajanju nalog DPM v letu 2016 je bilo zaslediti stališče MNZ, da morajo za vračanje otrok, ki so v vzgojne zavode nameščeni z odločbami CSD, poskrbeti institucije. **Zato smo kot vprašljivo odločitev šteli ravnanje policistov v primeru mladoletnika, ki je bil v sporazumu z razvezanimi starši nameščen v enega izmed vzgojnih zavodov s sklepom pristojnega CSD.** Mladoletnik je bil brez dogovora pri očetu, policisti pa so ga privedli na PP, saj je to zahteval strokovni delavec vzgojnega zavoda, da bi mladoletnika na PP tudi prevzel, ker naj bi kršil pravila zavoda. Policisti so mladoletnika in njegovega očeta seznanili, da ga morajo privesti na PP, a sta se temu uprla. Policisti so zato uporabili prisilna sredstva in mladoletnika z uporabo sile odpeljali na PP.

Policisti upravičenosti zahteve po privedbi mladoletnika niso presojali.

Pritožbeni senat je na pritožbo mladoletnikovega očeta postopke policistov ocenil kot strokovne in zakonite ter primerne glede na prisotnost mladoletnika v postopku. V odzivih na zahtevo za dodatna pojasnila pravne podlage za odločitev policistov, da se mora mladoletnika privesti na PP, da ga bo prevzel delavec VIZ, je **MNZ pojasnilo, da policisti upravičenosti zahteve strokovnega delavca zavoda niso presojali ter so mladoletnika in njegovega očeta seznanili, da ga morajo privesti na PP** (pri tem se je MNZ sklicevalo na tretji odstavek 59. člena ZNPPol).

75.
Varuh priporoča, naj policisti pred privedbo otroka ali mladoletnika v policijske prostore skrbno preverijo, ali za to sploh obstaja zakonska podlaga.

MNZ je poleg omenjenega razloga za privedbo navedlo drugi odstavek 59. člena ZNPPol, ker naj bi policisti (na podlagi ravnanj pobudnika in mladoletnika, s katerimi sta poskušala preprečiti, da bi policisti mladoletnika odpeljali na PP) menili, da obstajajo okoliščine, ki so neposredno nevarne za življenje ali zdravje mladoletnika. Tudi če so tovrstne okoliščine morebiti obstajale, ni zanemarljivo, da je v tem primeru konflikt nastal prav zaradi ravnanja policistov zaradi namere, da mladoletnika privedejo na PP na podlagi zahteve strokovnega delavca, ne da bi policisti sploh preverjali upravičenost te zahteve.

Prevoz oseb z duševnimi motnjami

Ob enem izmed obiskov PP smo se seznanili s primerom privedbe osebe na podlagi odredbe sodišča, ki jo je izdalo na podlagi tretjega odstavka 52. člena Zakona o duševnem zdravju (ZDZdr). Ta določa, da sodišče odredi privedbo, če ni bil izveden prevoz osebe z reševalnim vozilom po postopku, določenim v drugem odstavku tega člena, če je bil poziv za sprejem v oddelek pod posebnim nadzorom oziroma v varovani oddelek pravilno vročen, pa oseba določenega dne ni prišla v psihiatrično bolnišnico oziroma socialnovarstveni zavod in svojega izostanka ni opravičila.

Generalna policijska uprava je dopolnila Usmeritve za delo policije pri zagotavljanju policijske asistence in s tem poskrbela za enotno ukrepanje policije.

V izpostavljenem primeru je policija iskano osebo dejansko izsledila in jo privedla na PP, da bi jo prepeljala v psihiatrično bolnišnico. **To namero smo problematizirali, saj ZDZdr določa, da se prevoz oseb z duševnimi motnjami opravi z reševalnim vozilom (npr. 55. in 57. člen ZDZdr), policija pa lahko v tem primeru nudi le potrebno pomoč.** Tretji odstavek 52. člena ZDZdr izrecno ne določa, kdo naj izvede odredbo sodišča, vendar je treba tudi po našem razumevanju to določbo razumeti kot nadaljevanje postopka, ki je določen v drugem odstavku tega člena, kjer je predviden prevoz osebe z reševalnim vozilom. **Menimo, da je prav, da je prevoz oseb z duševnimi motnjami zaupan zdravstveni službi, ne pa policiji, saj se tako bolj sledi spoštovanju osebnosti in dostojanstva osebe.**

76.
Varuh priporoča, naj policisti pri svojem delu dosledno upoštevajo Usmeritve za delo pri zagotavljanju policijske asistence in ZDZdr.

Na naše pomisleke je Policija opozorila sodišče, ki je izdalo odredbo. To je odredbo preklicalo in odredilo prevoz osebe z reševalnim vozilom**. Generalna policijska uprava pa je na podlagi izpostavljenega primera dopolnila Usmeritve za delo policije pri zagotavljanju policijske asistence, kar velja posebej pozdraviti, saj je bilo s tem poskrbljeno za enotno ukrepanje policije v primeru izdanih tovrstnih odredb v prihodnje.**

2.16.4 Zasebno varovanje, redarstvo in detektivi

V letu 2018 nismo obravnavali nobene pobude, ki bi terjala naše ukrepanje (razen nekaterih opravljenih poizvedb) zaradi delovanja varnostnega osebja in redarjev. Seveda smo na tem področju pobudnikom še naprej po potrebi pojasnjevali dolžnosti in ukrepe varnostnika in pooblastila redarjev ter možne pritožbene poti. Ker se ti pozneje na nas niso več obrnili, postopka v zadevah nismo mogli nadaljevati.

Posebej izpostavljamo zadevo pobudnice. Ta nas je seznanila s pritožbo, ki jo je v obravnavo poslala županu Mestne občine Ljubljana zaradi ravnanja mestnih redarjev z njenim sinom, sicer osebo s težavami v duševnem zdravju. Redarjem je očitala številne nepravilnosti, vključno z neutemeljeno uporabo fizične sile. Prejeti odgovor na pritožbo, ki ni potrdil njenih navedb, jo je razočaral, vendar nismo pridobili njenega soglasja za nadaljnjo obravnavo zadeve pri Varuhu. Pobudnica namreč ni verjela, da lahko v tem postopku uspe, zato je razmišljala predvsem o uporabi sodnega (formalnega) postopka.

V letu 2018 znova nismo obravnavali nobene pobude, ki bi terjala naše ukrepanje (razen nekaterih opravljenih poizvedb) zaradi delovanja varnostnega osebja ali redarjev.

Detektivi

Tudi detektivi (tako kot varnostno osebje s svojimi ukrepi in redarji) lahko pri opravljanju svoje dejavnosti občutno posegajo v človekove pravice in svoboščine, zato je področje detektivske dejavnosti predmet Varuhovega zanimanja. Varuh nima neposrednega pooblastila za nadzor nad delom detektivov, saj ti niso organ, do katerih ima pooblastila. Nadzor lahko opravlja le posredno, prek nadzora nad ravnanjem pristojnih organov, ki na primer opravljajo inšpekcijski nadzor nad izvajanjem Zakona o detektivski dejavnosti (ZDD-1) in predpisov, izdanih na njegovi podlagi. Varuh se vsekakor zavzema za sistemsko urejenost detektivske dejavnosti, da se tudi na tem področju zagotovi dosledno spoštovanje zakonitosti, človekovih pravic in svoboščin ter načel pravne države ob poudarjenem izobraževanju, rednem usposabljanju in izpopolnjevanju detektivov in seveda z učinkovitim nadzorom. S priporočilom št. 33 (2017) smo MNZ in Detektivski zbornici Republike Slovenije (DeZRS) priporočili, naj pri prenovi predpisov, ki se nanašajo na detektivsko dejavnost, upoštevata naše pripombe. Očitno akti zbornice v letu 2018 še niso bili prenovljeni, je pa MNZ sporočilo, da bo na podlagi Varuhovih pripomb in ugotovitev sodelovalo pri tej prenovi.

Med obravnavanimi zadevami v letu 2018 ni bilo nobene takšne, ki bi zahtevala naše ukrepanje zaradi izvedenih upravičenj detektivov.

V začetku leta 2018 smo se srečali tudi s predsednikom in sekretarko DeZRS ter se podrobneje pogovorili o problematiki izvajanja detektivske dejavnosti in delovanja detektivov v skladu z ZDD-1 ter o problematiki nezakonitega izvajanja upravičenj, ki so podeljena licenciranim detektivom. Sogovorniki so soglašali o nujnosti prenove zakonodaje na področju detektivske dejavnosti zaradi zagotavljanja varstva človekovih pravic in učinkovitega pravnega varstva. Predstavnika DeZRS sta v tej zvezi potrdila, da bodo dosedanje pripombe Varuha v zvezi s pritožbenim postopkom upoštevane pri prenovi predpisov, Varuh pa bo spremljal prenovo zakonodaje ter po potrebi pri tem sodeloval s svojimi pripombami in predlogi.

V sklopu 2. Slovenskih dnevov detektivske dejavnosti je v letu 2018 potekalo tudi obdobno izobraževanje DeZRS. V okviru tega je namestnik varuhinje Šelih predstavil pogled Varuha na izvajanje detektivske dejavnosti. Slovenski detektivi pa so na pro bono dan detektivske dejavnosti 22. 10. 2018 nudili brezplačne nasvete v povezavi z izvajanjem detektivske dejavnosti in s tem zaznamovali obletnico ustanovitve Detektivske zbornice. Sodelujoči detektivi so strankam brezplačno nudili krajše nasvete in predstavljali detektivsko dejavnost tako osebno v pisarnah kot po telefonu.

Slovenski detektivi so na pro bono dan detektivske dejavnosti 22. 10. 2018 nudili brezplačne nasvete v povezavi z izvajanjem detektivske dejavnosti.

2.16.5 Pregled aktivnosti

1.	12. 2. 2018	Varuhinja, njen namestnik Ivan Šelih in svetovalka Varuha Ana Polutnik so se v prostorih Varuha srečali **z dr. Miho Dvojmočem, predsednikom** DeZRS, in sekretarko zbornice Polono Hrastnik. Predsednik zbornice je varuhinjo seznanil s problematiko, ki jo zaznavajo na področju izvajanja detektivske dejavnosti, ter prizadevanji za prenovo predpisov, ki urejajo detektivsko dejavnost in postopke, saj prihaja do praks, ki s strani tretjih oseb lahko pomenijo vprašljive posege v človekove pravice. Varuhinja je zagotovila, da bo tudi sama pozorno spremljala sprejetje potrebnih dopolnitev in sprememb normativnega okvira opravljanja detektivske dejavnosti, da se zagotovi učinkovito pravno varstvo. Kot spodbudno Varuh pri tem šteje tudi zagotovilo DeZRS, da bodo njegove dosedanje pripombe v zvezi z obravnavo pritožb nad delom detektivov in detektivskih družb upoštevane pri pripravi prenove predpisov, pri katerih bo sodelovalo tudi MNZ.
2.	22. 5. 2018	Namestnika varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha Robert Gačnik sta v Gotenici **predavala** novosprejetim **pravosodnim policistom.**
3.	6. in 7. 6. 2018	Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha Robert Gačnik sta se v Ankaranu udeležila **Dnevov varstvoslovja 2018**, osrednje znanstveno-strokovne konference s področja varnosti v državi. Jedro programa so sestavljali plenarni dogodki, poleg uvodne okrogle mize o strateških izzivih zagotavljanja varnosti v prometu tudi sekcija o zagotavljanju korporativne varnosti v kompleksnih sistemih in klepet z nekdanjim generalnim direktorjem slovenske policije. Namestnik Šelih je predstavil pogled Varuha na izvajanje detektivske dejavnosti in poudaril, da je nujna sistemska urejenost detektivske dejavnosti ter dosledno spoštovanje zakonitosti, človekovih pravic in svoboščin ter načel pravne države ob poudarjenem izobraževanju, rednem usposabljanju in izpopolnjevanju detektivov in seveda ob učinkovitem nadzoru. V okviru sekcije Izvrševanje kazenskih sankcij in penologija je namestnik Šelih predstavil izvajanje nalog in pooblastil DPM po Opcijskem protokolu h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju v RS. Sodeloval je tudi na okrogli mizi Pod drobnogledom: policijsko pridržanje.
4.	27. 6. 2018	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je v Tacnu udeležil **osrednje slovesnosti ob dnevu policije**. Policisti se v junijskih dneh vsako leto spominjajo prelomnih dogodkov iz obdobja osamosvajanja, ko so se pripadniki slovenske milice ob pomoči teritorialne obrambe in ljudstva uprli jugoslovanske armade.
5.	28. 6. 2018	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je na MNZ udeležil 14. seje Strokovnega sveta za policijsko pravo in policijska pooblastila. Med drugim so govorili tudi o sodbi ESČP v zadevi Benedik.
6.	3. 7. 2018	Varuhinja in njen namestnik Ivan Šelih sta se srečala z **generalnim direktorjem policije Simonom Veličkim.** Govorili so o sodelovanju pri obravnavanju pobud posameznikov zoper postopke policistov. Omenili so tudi postopke policistov z migranti oziroma begunci in spregovorili o težavah, s katerim se policisti srečujejo pri opravljanju svojih vsakodnevnih nalog za zagotavljanje varnosti.
7.	13. 9. 2018	Varuhinja, njena namestnica dr. Kornelija Marzel in svetovalka Varuha Sabina Dolić so se v prostorih Varuha sestale s predstavniki Sindikata državnih organov Slovenije (SDOS). Predstavili so kadrovsko problematiko in težave, do katerih prihaja zaradi nezadostnega števila pravosodnih policistov in njihove neustrezne opremljenosti. Opozorili so tudi na nepravilnosti pri opravljanju in plačilu nadur pravosodnih policistov ter zagotavljanju primernih delovnih pogojev.
8.	20. 9. 2018	Varuhinja, njen namestnik Ivan Šelih, direktorica strokovne službe Martina Ocepek, svetovalec Varuha Robert Gačnik in predstavnik srbskega DPM Marko Anojčić so se v prostorih Varuha **sestali z** mag. Ladom Bradačem, **generalnim direktorjem Direktorata za policijo in druge varnostne naloge** (DPDVN) pri MNZ, dr. Valterjem Fabjančičem, vodjo Sektorja za sistemsko usmerjanje in nadzor policije (SSUNP), Tanjo Zajc iz Sektorja za pritožbe zoper policijo in Simonom Sihurjem, sekretarjem v SSUNP. Srečanje je potekalo v okviru priprav za izdelavo usmeritev in obveznih navodil za pripravo načrta dela policije v letu 2019.
9.	15.–17. 10. 2018	Svetovalec Varuha Uroš Kovačič se je **v Nemčiji udeležil mednarodne konference** o ustreznem ravnanju oseb v policijskem pridržanju (Fair treatment of persons in police custody).
10.	17. 10. 2018	Varuhinja je v Austria Trend hotelu v uvodnem govoru nagovorila udeležence dogodka **Dan slovenskega zasebnega varovanja.**
11.	15. 11. 2018	Namestnik varuhinje Ivan Šelih je v Gotenici **pravosodnim policistom** predstavil delo Varuha, svetovalec Varuha Robert Gačnik pa je predstavil delo DPM.
12.	18. 12. 2018	Namestnik varuhinje Ivan Šelih se je v prostorih MNZ zadeve udeležil **redne seje Sveta za policijsko pravo**.

13.	**19. 12. 2018**	Namestnik varuhinje Ivan Šelih in svetovalec Varuha Robert Gačnik sta se v Narodnem muzeju Slovenije – Metelkova v Ljubljani udeležila **posveta v okviru projekta V policijskem pridržanju: Uporaba procesnih pravic EU**, ki sicer poteka v devetih državah članicah Evropske unije. Mirovni inštitut je kot ena izmed partnerskih organizacij projekta predstavil nacionalno poročilo o pravicah osumljencev in obdolžencev – pravico do tolmačenja in prevajanja, pravico do obveščenosti in pravico do dostopa do odvetnika – med policijskim pridržanjem. Poročilo je nastalo na podlagi empirične raziskave, ki je vključevala opazovanje postopkov policijskih pridržanj na dveh policijskih postajah. Po predstavitvi glavnih ugotovitev raziskave je sledila tudi razprava udeležencev posveta iz različnih organov o procesnih pravicah osumljenih v policijskem pridržanju in njihovem izvajanju v praksi. V okviru te je tudi namestnik Šelih predstavil bistvene ugotovitve Varuha na tem področju iz obravnave posameznih pobud in tudi ugotovitev iz obiskov policijskih postaj v vlogi DPM.

2.17
OKOLJE IN PROSTOR

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
17 Okolje in prostor	**182**	**166**	**91,2**	**137**	**32**	**23,4**
17.1 Posegi v okolje	80	92	115,0	80	18	22,5
17.2 Urejanje prostora	35	22	62,9	17	2	11,8
17.3 Ostalo	67	52	77,6	40	12	30,0

2.17.1 Splošne ugotovitve

Leta 2018 je Varuh človekovih pravic RS (Varuh) na omenjenem področju obravnaval manj zadev kot leta 2017. Število obravnavanih pobud pa se še vedno giblje v povprečju zadnjih nekaj let.

Na svojo pobudo smo obravnavali štiri primere sistemskih kršitev in dve pobudi s soglasjem prizadetih.

Vsebine, ki smo jih preiskovali, so se nanašale predvsem na moteči hrup, smrad, druga onesnaževala (PM-delci, odpadki, težke kovine, svetlobno onesnaževanje) ter na umeščanje posegov v prostor (vetrne elektrarne ter drugi kmetijski in industrijski objekti, trajni nasadi itd.). Veliko smo se ukvarjali s sanacijo degradiranih območij, ob tem omenjamo zlasti Mežiško dolino in Celjsko kotlino, obravnavali smo tudi primere sanacije po naravnih in industrijskih nesrečah. Pri tem ni mogoče zaobiti že kar večne teme v sklopu tega področja, tj. sodelovanja javnosti v postopkih okoljskega in prostorskega odločanja.

V utemeljenih primerih **smo ugotovili kršitve** pravice do zdravega življenjskega okolja, načela pravičnosti, zakonitosti in pravne države, dobrega upravljanja, enakosti pred zakonom ter enakega varstva pravic.

Sodelovanje s pristojnimi organi. Večinoma smo s pristojnimi komunicirali pisno. Osebno pa smo se na sedežu Varuha srečali z glavno inšpektorico za okolje in prostor Dragico Hržica s sodelavci. Večkrat smo se srečali tudi z nevladnimi organizacijami (NVO), tako na sedežu Varuha kot na drugih lokacijah. Na zunanjih poslovanjih Varuha smo se o problemih in težavah občanov pogovorili z župani. Agencija RS za okolje (ARSO) je vabilo na naše srečanje z nevladnimi organizacijami na sedežu Varuha zavrnila., kar je svojevrsten odziv. **Z načinom sodelovanja ne moremo biti zadovoljni,** posameznim občinam smo morali pošiljati urgence, enako tudi Ministrstvu za okolje in prostor (MOP). Težave so pogosto odgovori in pojasnila, ki vsebinsko niso popolni.

Varuh je moral za pridobitev odgovorov večkrat pisati Direkciji RS za vode, Občini Cerkno, Občini Škofja Loka in Vladi RS. Za MOP, ARSO in Inšpektorat RS za okolje in prostor pa je po navadi zadostovala po ena urgenca.

Pomembnejše zakonodajne novosti. 1. junija 2018 sta začela veljati Gradbeni zakon (GZ) in Zakon o urejanju prostora (ZUrep-2), 7. 7. 2018 pa Uredba o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolje, ki jo je sprejela Vlada RS v odstopu. Sprejet je bil Zakon o

nevladnih organizacijah, ki v delu glede statusa nevladnih organizacij, ki delujejo v javnem interesu, razveljavlja Zakon o varstvu okolja (ZVO-1).

2.17.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil

Varuhu je uspelo! V Gradbenem zakonu so določena merila za vrstni red obravnavanja prijav in izvajanje izvršbe inšpekcijskega ukrepa po drugih osebah. Navedeno bo zagotovo prispevalo k nepristranskosti in preglednosti dela inšpekcij.

Leta 2018 smo enako kot predhodno leto pristojnim organom izdali pet priporočil. Za večino izmed njih iz Odzivnega poročila Vlade RS na Letno poročilo Varuha za leto 2017 izhaja, da so delno uresničena, eno je v celoti izvedeno, eno pa naj bi ostalo neuresničeno.

Priporočilo št. 43 (2017), ki se nanaša na zaščito kupcev nepremičnin, posebej še nezakonite gradnje, je pravzaprav delno uresničeno, delno pa se še izvaja. GZ in ZUreP-2 šele predvidevata prostorski informacijski sistem, ki naj bi prispeval k zaščiti kupcev nepremičnin in naj bi bil v celoti uporabljen šele leta 2021. **Tako priporočila zaradi navedenega ne bomo več ponavljali, bomo pa skrbno spremljali napredek pri vzpostavitvi omenjenega informacijskega sistema.**

Priporočilo št. 45 (2017), naj se merila za določitev prednostnih nalog inšpekcijskih služb določijo v predpisu, in ne le v internih navodilih, je bilo uresničeno s 77. členom in drugim odstavkom 89. člena GZ.

77.
Ministrstvo za okolje in prostor naj pripravi predpis, s katerim bo uredilo področje izpustov smradu v okolje.

Priporočilo št. 44 (2017) glede potrebne ureditve izpustov smradu v okolje in priporočilo št. 47 (2017) o izvajanju obratovalnih monitoringov kljub oznaki MOP v Odzivnem poročilu Vlade RS na Letno poročilo Varuha za leto 2017, da sta delno uresničeni, ponavljamo, saj sta priporočili že več let enaki, tudi odziv pristojnih se v tem obdobju ni spremenil. Napredka ni!

Ponavljamo tudi **priporočilo št. 46 (2017**), ki se je nanašalo na zagotavljanje pogojev za delo inšpekcijskih služb.

78.
Vlada RS naj Inšpektoratu RS za okolje in prostor zagotovi vse pogoje – materialne, kadrovske in finančne – za učinkovito vodenje inšpekcijskih postopkov.

2.17.3 Sodelovanje z nevladnimi organizacijami

Varuh je leta 2018 organiziral sedem srečanj z nevladnimi organizacijami (NVO), in sicer sta bili dve srečanji na terenu, preostala pa na sedežu Varuha.

Osredotočili smo se na teme, ki jih je na prednovoletnem srečanju leta 2017 predlagala civilna družba. Tako smo obravnavali vprašanja korupcije, možnih pravnih sredstev na področju okolja in prostora, sanacije Mežiške doline in Celjske kotline, problematike inšpekcijskih postopkov in umeščanja vetrnih elektrarn v prostor. Na enem izmed srečanj smo gostili državna sekretarja na MOP Simona Zajca in Aleša Prijona s sodelavci. Skupaj z NVO smo obravnavali pomembna okoljska vprašanja, iskali poti za njihovo rešitev in za spoštovanje človekove pravice do zdravega življenjskega okolja.

79.
Ministrstvo za okolje in prostor naj pripravi sistemsko rešitev pridobivanja pooblastil za izvajanje meritev izpustov v zrak ter zagotovi neodvisen nadzor in financiranje meritev.

Na Varuhovo povabilo, naj sodelujejo na srečanju z NVO, so se vsi predavatelji ali predstavniki državnih organov vedno odzvali, z izjemo ARSA. Na naše povabilo za sodelovanje na srečanju so nam sporočili, da že sami načrtujejo srečanje s predstavniki civilnih pobud in nevladnih društev s področja okolja, zato se predvidenega srečanja v predlaganem terminu ne bodo udeležili.

1.	**Lokacija:** Varuh človekovih pravic RS **Gostje:** **dr. David Smolej, višji kriminalistični inšpektor specialist**, Oddelek za korupcijo, Generalna policijska uprava, in **mag. Sonja Jelen, višja svetovalka za integriteto in preventivo**, Komisija za preprečevanje korupcije	5. 2. 2018
2.	**Lokacija:** Varuh človekovih pravic RS **Gostje:** **izr. prof. dr. Senko Pličanič**, Pravna fakulteta v Ljubljani	9. 3. 2018
3.	**Lokacija:** Celje, prostori Nacionalnega inštituta za javno zdravje **Gostje:** **Janja Sluga**, poslanka Državnega zbora RS, **mag. Tanja Bolte**, generalna direktorica, Direktorat za okolje, Ministrstvo za okolje in prostor, in Helena Matoz, Ministrstvo za okolje in prostor, **Peter Otorepec**, dr. med., spec. higiene, in mag. Simona Uršič, Nacionalni inštitut za javno zdravje, **Boris Šuštar**, Civilna iniciativa Celja, **doc. dr. Cvetka Ribarič Lasnik**, direktorica, Inštitut za okolje in prostor, **mag. Tomaž Ogrin**, naravovarstvenik, kemik in raziskovalec, Inštitutu Jožef Stefan, Ljubljana, **Nina Strle Mašat**, višja svetovalka, Oddelek za okolje in prostor ter komunalo, Sektor za vzdrževanje komunalne infrastrukture ter promet in varstvo okolja, Mestna občina Celje **Miran Jurkovšek**, župan, Občina Štore	29. 3. 2018
4.	**Lokacija:** Črna na Koroškem, Občina Črna na Koroškem **Gostje:** **mag. Romana Lesjak,** županja, Občina Črna na Koroškem, **Dušan Krebel**, župan, Občina Mežica, **mag. Bernarda Podlipnik**, Ministrstvo za okolje in prostor, **Neda Hudopisk in Matej Ivartnik**, Nacionalni inštitut za javno zdravje	14. 6. 2018
5.	**Lokacija:** Varuh človekovih pravic RS	5. 7. 2018
6.	**Lokacija:** Varuh človekovih pravic RS	4. 10. 2018
7.	**Lokacija:** Varuh človekovih pravic RS **Gostje:** **Simon Zajc**, državni sekretar, Ministrstvo za okolje in prostor, **Aleš Prijon**, državni sekretar, Ministrstvo za okolje in prostor, **Tanja Bolte**, generalna direktorica, Direktorat za okolje **Barbara Radovan**, generalna direktorica, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja **Luka Ivanič**, Služba za sistem okolja in prostora **Gregor Plantarič**, poslovni sekretar, kabineta ministra	13. 12. 2018

2.17.4 Sprejemanje okoljevarstvene zakonodaje

Leta 2017 smo v poročilu o delu pisali o spornem spreminjanju Uredbe o stanju tal in o Zakonu o varstvu okolja. Oba predpisa sta bila umaknjena in še nista bila prenovljena. Opozarjamo na način sprejemanja obeh spornih aktov, da se ne bi ponovilo prejšnje stanje, ko je bila kršena pravica do sodelovanja javnosti v postopkih sprejemanja predpisov. Ob zakonodajnem postopku, ki bo izveden ob sodelovanju javnosti, in ob upoštevanju stroke je treba sprejeti ureditev, ki ne bo posegala v človekovo pravico do zdravega življenjskega okolja, ki je ustavno varovana. **Nujno je namreč urediti področje onesnaženosti tal in vzpostaviti pravno podlago za državni monitoring stanja tal, določanje območij z visoko oziroma nizko obremenjenostjo ter podlago za opredelitev degradiranih območij, kar bo omogočilo pospešeno izvajanje sanacijskih ukrepov**.

MOP pri sprejemanju predpisov pogosto izloča javnost, kar Varuh ostro kritizira.

Varuh je obravnaval tudi problematiko primernosti roka za dajanje mnenj in pripomb na osnutek Uredbe in dosegel podaljšanje roka.

Sprejemanje Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolje. Varuh je leta 2017 na podlagi več pobud obravnaval problematiko priprave sprememb Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (Uredba). **MOP je do leta 2017 spremembe obravnavane Uredbe poskušalo pripraviti že dvakrat, v letih 2014 in 2016. Obakrat je bil osnutek sprememb Uredbe deležen številnih pripomb javnosti** in se med drugim tudi zato postopek ni nadaljeval.

Tudi do osnutka nove uredbe, ki je bil v javni obravnavi med 31. 3. in 3. 5. 2017, sta bi kritični tako civilna kot strokovna javnost. MOP sta očitali, da je v javno razpravo poslalo osnutek uredbe, ki ni vključeval strokovnih podlag, in da javnost v pripravo novega predpisa ni bila vključena v zgodnjih fazah, ampak se je s tem seznanila šele, ko je bil osnutek poslan v javno obravnavo. Na sestanku s predstavniki Direktorata za okolje pri Varuhu septembra 2017 je bilo glede odsotnosti strokovnih podlag pojasnjeno, da so bile te pripravljene le pri osnutku sprememb uredbe, ki je bil v javno obravnavo podan leta 2016, in sicer samo v zvezi s hrupom gradbišč, v zvezi s preostalo vsebino pa so na MOP imeli ustrezna znanja, zato dodatnih strokovnih podlag niso naročili.

Varuh je novembra 2017 MOP poslal svoje mnenje, da MOP obravnavanega osnutka uredbe ni pripravilo dovolj premišljeno, Poleg tega je v pripravo novega predpisa prepozno vključilo javnost, zlasti strokovno, ki ni bila vključena v zgodnjih fazah priprave predpisa. **Pri tem se Varuh ni spuščal v vsebino osnutka uredbe, saj že to, da je bilo treba spremembe uredbe pripravljati trikrat in da so tudi tretjič deležne številnih pripomb, kaže, da vsebina očitno ni ustrezno pripravljena in usklajena z javnostjo.** Menimo, da je tudi to razlog, da je priprava obravnavanega predpisa potekala že tretjič.

Ne glede na mnoge pripombe civilne in strokovne javnosti, mnenje Varuha in Komisije za preprečevanje korupcije ter zadržke Službe Vlade RS za zakonodajo je Vlada RS sprejela Uredbo o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolje, in to v času, ko je opravljala le tekoče posle.

Formalno je bilo zadoščeno ZVO-1 glede sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje, kljub temu pa je Varuh poudaril potrebo po zgodnjem vključevanju javnosti pri sprejemanju okoljskih predpisov. Prav na področju dela MOP namreč pogosto opažamo, da je formalno javnosti omogočeno sodelovanje pri pripravi predpisov, dejansko pa je bilo večkrat močno oteženo ali omogočeno šele, ko je predpis že povsem oblikovan. Menimo, da bi morala ministrstva zagotoviti uveljavljenje načela odprtosti delovanja uprave in poskušati pri pripravi predpisov čim širše vključevati javnost, ne pa le formalno zadostiti zahtevam iz veljavne ureditve. **Nato je bila predmetna uredba več kot eno leto v medresorskem usklajevanju, Vlada RS (v odstopu) pa jo je sprejela na seji junija 2018.**

Varuh je v zvezi z omenjeno uredbo prejel 15 pobud (pri čemer je v eni pobudi navedenih 27 organizacij, ki podpirajo vložitev) za vložitev zahteve za začetek postopka za presojo ustavnosti oziroma zakonitosti omenjene uredbe. Pobudniki navajajo kršitve 115. člena Ustave RS, 8. člena Aarhuške konvencije, 21. člena Zakona o Vladi RS, ZVO-1F ter kršitve neenakosti pred zakonom in načela pravne države. Pobudniki uredbi oporekajo še, da mejne vrednosti kazalnikov hrupa v okolju, določene v njenem 5. členu, ne temeljijo na znanstvenih dognanjih o tem, katere vrednosti še nimajo negativnih vplivov na zdravje človeka. **Varuh zadevo proučuje.** Ker je seznanjen, da so štirje pobudniki pri Ustavnem sodišču RS že vložili pobudo za začetek postopka za presojo ustavnosti oziroma zakonitosti sporne uredbe, je s tem v zvezi opravil predhodne poizvedbe pri tem sodišču in MOP. Ustavno sodišče RS zadeve še ni obravnavalo, MOP pa je odgovorilo, da uredbe pred morebitno odločitvijo Ustavnega sodišča RS ne bodo spreminjali, saj v njej ne prepoznajo nepravilnosti.

Varuh se je odločil, da bo pri Ustavnem sodišču RS podal zahtevo za presojo ustavnosti Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolje.

2.17.5 Inšpekcijski postopki

Primer:

Več kot desetletje Varuhovih opozoril glede dolgotrajnosti inšpekcijskih postopkov na IRSOP – ali bo novo vodstvo MOP kos nalogi?

Varuh že več kot deset let prejema pobude, iz katerih izhajajo očitki zoper inšpekcijske postopke na IRSOP. Pobudnike motita (ne)odzivnost in dolgotrajnost vodenih postopkov.
Pri Varuhu tako že od leta 2007 na sistemski ravni opozarjamo na problematiko vodenja inšpekcijskega nadzora. Neučinkovito delovanje inšpekcijskih služb poraja dvom o uspešnosti varovanja javnega interesa ter interesov pravnih in fizičnih oseb, to pa lahko pomeni tudi kršitev človekovih pravic. IRSOP pri svojem delu, predvsem zaradi Varuhovega posredovanja, zdaj sledi merilom, na podlagi katerih so nastale prednostne razvrstitve za obravnavanje prijav, za nadaljevanje inšpekcijskih postopkov in v izvršilnih postopkih.

Kljub temu ugotavljamo, da se je trenutno vzpostavljeni sistem prednostnega razvrščanja prijav, inšpekcijskih postopkov in izvršilnih postopkov glede na pomembnost kršitve in določeno stopnjo pomembnosti izkazal kot vprašljivo učinkovit, saj preširoko odpira vrata nepreglednosti in arbitrarnosti odločanja. Varuh tako že dalj časa ugotavlja potrebo, da se merila prednostnega razvrščanja glede na pomembnost kršitve in določeno stopnjo pomembnosti obravnave vnaprej opredelijo v predpisu in javno objavijo. Le tako bodo primerno zagotovljena pomembna načela objektivnosti, javnosti in preglednosti dela inšpekcije, s tem pa tudi ustrezneje uresničevani ustavno varovani pravici do enakosti pred zakonom in enakega varstva pravic.

O obravnavani problematiki smo se v preteklih letih že večkrat sestali z vodstvom IRSOP in odgovornimi predstavniki MOP ter jih opozorili na naštete pomanjkljivosti inšpekcijskega nadzora IRSOP. Kljub Varuhovim večletnim opozorilom in priporočilom na področju dela IRSOP sprejeti ukrepi niso zagotovili učinkovitega dela. **Zato pobude, iz katerih izhaja dolgotrajnost postopkov pri IRSOP, z vidika kršitev temeljnih človekovih pravic evidentiramo kot utemeljene.**

Varuhu je uspelo. Merila za določanje prednostnih inšpekcijskih nadzorov so določena v Gradbenem zakonu.

Varuh potrebo po spremembah poudarja tako ob obravnavi posameznih pobud kot v letnih poročilih Varuha in vse od leta 2007 v priporočilih predlaga ukrepe za izboljšanje stanja na tem področju. Pomanjkljivosti in nepravilnosti pri delovanju inšpekcijskih služb ugotavljajo tudi predstavniki civilne družbe, ki nanje dosledno opozarjajo na rednih vsakomesečnih srečanjih pri Varuhu. Pogosto izpostavljen problem kadrovskega primanjkljaja ne sme biti podlaga za neizvajanje potrebnih inšpekcijskih nadzorov ter dolgotrajnost in neustrezno vodenje že začetih inšpekcijskih postopkov.

V primerih dolgotrajnih inšpekcijskih postopkih ugotavljamo neupravičeno zavlačevanje in kršitev načela dobrega upravljanja.

Na podlagi vsega navedenega Varuh od novega ministra (za okolje in prostor) in Vlade RS terja takojšnji pristop k vzpostavitvi učinkovitega sistema inšpekcijskega nadzora IRSOP. Pričakujemo, da se bodo na sistemski ravni sprejeli ustrezni ukrepi, ki bodo zagotovili krajšanje zaostankov pri delu in skrajšali dolgotrajnost postopkov. Skrajni čas je, da se zagotovita učinkovitejše delo in inšpekcijski nadzor IRSOP, to je izvrševanje pristojnosti, za katere je bil kot organ oblasti tudi ustanovljen. Upamo, da bo novo vodstvo MOP kos izzivu. **17.1-43/2018**

2.17.6 Onesnaženost okolja

Da hrup močno vpliva na kakovost življenja posameznikov je razvidno tudi iz mnogih pobud, ki jih Varuh prejme vsako leto in so povezane z okoliščinami hrupa. Tako so na tej podlagi argumentirana pričakovanja javnosti, da bi moralo MOP v pripravo nove Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolje vključiti civilno in strokovno javnost, ne pa se zapirati in v omenjeni uredbi arbitrarno opredeljevati vire hrupa ter celo zviševati določene mejne vrednosti hrupa.

Primer:

Problematika hrupa cestnega in železniškega prometa

Varuh je obravnaval pobudo, ki se je nanašala na problematiko hrupa zaradi cestnega in železniškega prometa na območju stanovanjskih stavb. Ugotovljeno je bilo, da v Sloveniji hrup tega prometa presega mejne vrednosti na območju stavb, v katerih živi več deset tisoč prebivalcev, kar lahko pomeni tudi kršitev pravice do zdravega življenjskega okolja.

V zadevi smo opravili poizvedbo pri Ministrstvu za infrastrukturo (MzI) in poleg pojasnil v zadevi zahtevali pojasnila o splošni problematiki hrupa cestnega in železniškega prometa v Sloveniji. MzI je pojasnilo, da je bila glede urejanja obremenitev s hrupom ob obstoječih cestah in železniških progah v Sloveniji sprejeta Uredba o ocenjevanju in urejanju hrupa v okolju, ki v naš pravni red prenaša evropsko direktivo o ocenjevanju in upravljanju okoljskega hrupa (2002/49/ES). Ta uredba v povezavi z Uredbo o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju določa, da je **treba za reševanje obremenitev s hrupom izdelati strateške karte hrupa in operativne programe varstva pred hrupom ter izvajati sanacije v skladu z operativnimi programi, ki jih sprejme Vlada RS**. S tem je, podobno kot v Evropski uniji, urejen sistemski pristop reševanja obremenjenosti s hrupom, ki je dolgoročen proces in katerega cilj je postopno zmanjševanje števila prebivalcev, ki so s hrupom čezmerno obremenjeni. Ta proces ni odvisen od posameznih pritožb, ampak sledi prednostnim odločitvam, ki se določijo na državni ravni v okviru operativnega programa.

V skladu z Uredbo o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju se hrup cestnega in železniškega prometa ocenjuje z modelnim izračunom, in ne z meritvami. Meritve se izvajajo le na posameznih lokacijah in se uporabijo za primerjavo z rezultati modelnega izračuna. MZz je poudarilo, da le preseganje dovoljenih ravni hrupa, ugotovljenih v okviru monitoringa, od upravljavcev vira hrupa še ne zahteva izvedbe ukrepov, temveč v skladu s predpisi izvajanje ukrepov poteka in se usmerja na podlagi operativnih programov.

Hrup za državne ceste je bil ocenjen v okviru izvedbe *obratovalnega monitoringa hrupa za ceste z več kot tremi milijoni prevozov vozil letno, ki so v upravljanju Direkcije RS za ceste* (september 2013, dopolnjeno decembra 2013), hrup železniškega prometa pa v okviru priprave *strateške karte hrupa za pomembne železniške proge v Republiki Sloveniji ter za ostale železniške proge na območjih Mestne občine Ljubljana in Mestne občine Maribor* (julij 2014, dopolnjeno januarja 2015).

Direkcija RS za infrastrukturo upravlja ceste in železnice, ob katerih je bilo v obeh prej navedenih nalogah ocenjeno, **da hrup železniškega prometa po pomembnih progah** (> 30.000 prevozov vlakov letno) **presega mejne vrednosti v nočnem obdobju na območju stavb, v katerih živi 32.637 prebivalcev, in t. i. kritične ravni na območju stavb, v katerih živi 17.994 prebivalcev, ter ob pomembnih glavnih in regionalnih cestah** (> tri milijone prevozov vozil letno) **v nočnem obdobju na območju 8.801 stavbe s 60.882 prebivalci in t. i. kritične ravni na območju 4.570 stavb z 29.270 prebivalci**. MzI meni, da je na podlagi podatkov o razsežnostih razvidno, da aktivnosti ni mogoče usmerjati stihijsko na podlagi pritožb posameznikov, temveč morajo biti usklajene na ravni države in uravnotežene z gospodarskimi zmožnostmi Slovenije ter racionalne glede na doseženi učinek na zmanjšanje obremenjenosti prebivalcev.

Dodali so še, da je iz dostopnih virov razvidno, da se stanje v Sloveniji pomembneje ne razlikuje od stanja v drugih državah članicah EU in da bo le s sistemskim pristopom mogoče postopno zmanjševati število s hrupom preobremenjenih prebivalcev.

Varuh se strinja z MzI, da reševanje tako obsežne problematike ne more potekati stihijsko, ampak načrtno in ciljno usmerjeno. Čeprav nas je MzI seznanilo z mehanizmi predvidenega postopnega reševanja obravnavane problematike, je Varuh zaskrbljen, da država tako dopušča čezmerno obremenjenost več deset tisoč prebivalcev s hrupom in s tem močno posega v življenje posameznikov. Menimo, da gre lahko v tovrstnih primerih za kršitev pravice do zdravega življenjskega okolja in 72. člena Ustave Republike Slovenije, zato štejemo pobudo za utemeljeno. **17.0-9/2018**

Posamezne vrste motečega hrupa (nizkofrekvenčni hrup, pasji laež, cerkveni zvonovi, klimatske naprave in drugo), čeprav je Varuh na to opozarjal že v preteklih letnih poročilih, še vedno niso zakonsko urejene.

Varuh pogosto prejme pobude, v katerih posamezniki navajajo pritožbe zoper **moteči hrup iz gostinskega lokala**. Pobudnikom večinoma pojasnimo, katere so njihove možnosti in katere pritožbene poti imajo na voljo. Morebitnih kršitev ob dejstvu, da mnogi pobudniki le zatrjujejo moteči hrup, nismo ugotovili.

Varuh je leta 2018 obravnaval več pobud (iz Mestne občine Novo mesto, Mestne občine Ptuj, Občine Izola, Občine Litija idr.), iz katerih je izhajalo, da **lokalne skupnosti zelo različno tolmačijo in uporabljajo Uredbo o načinu uporabe zvočnih naprav, ki na shodih in prireditvah povzročajo hrup**. Ugotovili smo, da lokalne skupnosti pogosto ne upoštevajo, da se tovrstna dovoljenja v skladu s prvim odstavkom 94. člena ZVO-1 izdajajo kot izjema od splošne prepovedi čezmerne obremenitve s hrupom. Kot kritično v postopkih izdaje tovrstnih dovoljenj opažamo tudi upoštevanje pravil splošnega upravnega postopka, predvsem glede vključevanja v postopek tistih oseb, katerih pravni interes bi bil lahko prizadet oziroma na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko odločba vplivala.

MOP je na Varuhov predlog vsem občinam poslalo smernice glede izdajanja dovoljenj za začasno ali občasno čezmerno obremenitev okolja s hrupom.

MOP smo predlagali, naj vsem občinam v Sloveniji pošlje smernice glede uporabe omenjene uredbe in upoštevanja pravil splošnega upravnega postopka v teh postopkih. **MOP je navedeno priporočilo Varuha uresničilo.** Pričakujemo, da bodo lokalne skupnosti pri izdajanju tovrstnih dovoljenj v prihodnje spoštovale smernice MOP in bolj zaščitile svoje prebivalce pred čezmernimi obremenitvami okolja s hrupom.

V sklopu **onesnaženosti okolja** v vsakoletnem poročilu omenimo posebno kritične primere. Tokrat izražamo pričakovanje glede nujno potrebnega nadaljevanja sanacije **Mežiške doline**, pri čemer smo MOP opozorili, da mora sanacija te doline potekati nepretrgoma, sredstva za to pa se zaradi zdravja lokalnega prebivalstva, predvsem otrok, ne smejo zmanjševati, sočasno smo predlagali, naj v letih do predvidenega konca izvajanja odloka dosledno zagotovi predvidena sredstva in sredstva, ki so bila v preteklih letih zaradi varčevalnih ukrepov zmanjšana.

Bo moralo umreti in zboleti še več ljudi, da bo država prepoznala nujnost sanacije Celjske kotline? Varuh terja ukrepanje, takojšnje!

Varuh pobudo v zvezi z onesnaženostjo **Celjske kotline** obravnava že od leta 2011 in predlaga celovito sanacijo tega območja po vzoru pristopa v Mežiški dolini. Večkrat smo terjali pospešitev sanacije, saj bi se le tako preprečile kršitve pravice do zdravega življenjskega okolja in druge pravice. Žal tudi za leti 2017 in 2018 ne moremo poročati o napredku. MOP nam je poročalo o svojih aktivnostih v zvezi s sanacijo. Javni razpis za izdelavo idejnega projekta za remediacijo zemljin in sanacijo parcele s programom terenskih in laboratorijskih raziskav geo in hidrosfere za potrebe izdelave IDP- in PGD-projektov remediacije zemljin in sanacije parcele 115/1 k.o. Teharje je v sklepni fazi. Vsi revizijski postopki so končani in je podana možnost podpisa pogodbe z izbranim izvajalcem. Delovna skupina za sanacijo Celjske kotline se je nazadnje sestala 14. 6. 2016, kar MOP upravičuje z nesprejetjem Uredbe o stanju tal. MOP se je sklicevalo še na težave pri spreminjanju okoljske zakonodaje. Osnutek prenovljenega ZVO je bil v javni obravnavi do sredine septembra 2017. Ministrstvo naj bi proučevalo pripombe iz javne obravnave in bo pripravilo nov osnutek zakona, ki ga bo znova poslalo v javno obravnavo, predvidoma spomladi 2018, so še navedli v pojasnilih. Menimo, da kronologija aktivnosti MOP ne potrebuje posebnega komentarja, saj sama po sebi kaže, da zadeve potekajo absolutno prepočasi, saj ni videti pomembnejših premikov.

Dojemamo vezanost na dokončanje nekaterih postopkov, vendar razumnih razlogov za neaktivnost na preostalih področjih ni videti.

Omenjamo še problematiko **zemljine in peska v vrtcih**, ki jo Varuh obravnava na svojo pobudo in o kateri smo pisali tudi v Letnem poročilu o delu Varuha za leto 2017 (stran 308). Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ) nam je nazadnje podalo pojasnilo v **dopisu št. 092-28/2017/78 z dne 13. 11. 2017**. V njem so med drugim zapisali, da se je posebna delovna skupina že leta 2016 lotila revizije Pravilnika o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca (pravilnik). V delovni skupini so bili poleg predstavnikov tega ministrstva vključeni še predstavniki MOP, Ministrstva za zdravje (MZ), reprezentativnih združenj občin in reprezentativnih združenj vrtcev v Sloveniji. Dodali so še, da je omenjena delovna skupina predstavnico MOP zadolžila, da z vidika področne zakonodaje poda stališče glede nadaljnjega pristopa pri urejanju pravnih podlag, ki bi zagotavljale ustrezno neoporečnost tal na zemljiščih vrtcev in šol. **Glede na navedeno smo leta 2018 znova pisali MIZŠ**. Področje uporabe zemljine v vrtcih in šolah ni ustrezno urejeno, terja pripravo novega pravilnika, za šole pa velja Navodilo za graditev osnovnih šol. Gre za perečo problematiko, nujno prenove. Komisija, ki jo je ministrica imenovala leta 2016, bi morala pripraviti in predstaviti izhodišča in pristojnim organom predlagati rešitev. Glede na navedeno smo že ob obravnavi leta 2017 ugotovili utemeljenost primera in kršitve pravice do zdravega življenjskega okolja.

Področje uporabe zemljine v vrtcih in šolah, kar Varuh obravnava na svojo pobudo, terja takojšnji, sistemski in usklajen pristop. Na to Varuh pristojne opozarja že dlje časa.

Primer:

Varuh zaskrbljen zaradi zastoja sanacije pogorišča po požaru v obratu družbe Ekosistemi v Zalogu pri Novem mestu

Dne 20. 7. 2017 je izbruhnil požar v obratu družbe Ekosistemi v Zalogu pri Novem mestu za obdelavo odpadkov. Varuh takoj po požaru ni ugotovil morebitnih nepravilnosti pri ravnanju pristojnih organov. Nekaj mesecev po požaru pa ugotavljamo, da je nastal zastoj pri izvajanju sanacijskih del na pogorišču, zaradi česar izražamo zaskrbljenost, saj je glavnina odpadkov še vedno na lokaciji pogorišča.

Varuh je na **svojo pobudo** obravnaval problematiko onesnaženja okolja zaradi požara v obratu družbe Ekosistemi, ki je 20. 7. 2017 izbruhnil v Zalogu pri Novem mestu. Kmalu po požaru smo opravili poizvedbe pri IRSOP, ARSU, Upravi RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin (UVHVVR) in Občini Straža. Iz odgovorov vseh navedenih je izhajalo, da je bilo posredovanje pristojnih organov v času požara in po njem hitro in ustrezno.

Nekaj mesecev po požaru pa so pobudniki Varuha seznanili, da naj bi bilo pogorišče še vedno v skoraj istem stanju, kot je ostalo takoj po požaru, in da še niso bili odstranjeni odpadki, ki so tam ostali po požaru. Zato smo opravili dodatne poizvedbe pri IRSOP, na podlagi katerih ugotavljamo, da sanacija pogorišča ne poteka, kot je bilo predvideno s terminskim načrtom, ki je del sanacijskega načrta.

IRSOP nas je v odgovorih seznanil, da so se sanacijska dela na pogorišču do meseca novembra 2017 izvajala v okviru terminskega načrta. Takrat pa je to zastalo, saj se z dvorišča obrata na odlagališče oziroma na sežig ni odpeljalo nič več. **Varuh nad navedenim dejstvom izraža veliko zaskrbljenost. Iz enega izmed odgovorov IRSOP Varuhu namreč izhaja, da čeprav so odpadki prestavljeni na utrjene površine in prekriti s folijo, obstaja bojazen, da bo pri izdatnejših padavinah območje poplavljeno, kar bi lahko povzročilo nekontrolirano izpiranje odpadkov in posledično prelivanje onesnažene padavinske vode zunaj območja obrata. Menijo, da v primeru izdatnejših padavin zavezanec ne bo obvladal situacije, zato je nujna takojšnja rešitev odvoza odpadkov.** IRSOP je s tem, da se aktivnosti v sklopu sanacijskih del ne izvajajo po rokovniku, že obvestil MOP, zato je tudi Varuh glede na kritičnost razmer MOP predlagal, naj nemudoma začne vse potrebne aktivnosti, da se sanacijska dela čim prej nadaljujejo, predvsem pa, da se z lokacije pogorišča v najkrajšem možnem času odstranijo preostali odpadki. **7.1-35/2017**

Varuh je ravnanje pristojnih ob požaru v Zalogu pri Novem mestu obravnaval na svojo pobudo. Zaradi prepočasne sanacije smo ugotovili kršitev pravice do zdravega življenjskega okolja.

Primer:

Opozarjamo še na primer ponovnega postopka ugotavljanja odgovornosti za sanacijo okoljske škode na območju **Industrijske cone Laze pri Kranju, saj ta poteka že dve leti in pol**. Varuhovo posredovanje in predlogi k pospešitvi aktivnosti v obravnavani upravni zadevi niso bili učinkoviti. Po **Varuhovem** mnenju **je treba v ravnanju ARSA prepoznati nespoštovanje načel gospodarnosti postopka in dobrega upravljanja. ARSO postopek vodi namreč prepočasi.** Zato smo pobudo na zahtevo organizacije Alep Adria Green (AAG) končali kot utemeljeno. 7.1-60/2017

Postopek ugotavljanja odgovornosti za sanacijo okoljske škode na območju Industrijske cone Laze pri Kranju poteka prepočasi.

Vožnja v naravnem okolju. Varuh je obravnaval pobudo, v kateri se je pobudnica pritoževala nad pogostim objestnim divjanjem s kros motorji po gozdovih, travnikih in cestah v bližini. Da gre za perečo problematiko, smo bili seznanjeni tudi na terenu, in sicer na srečanjih Varuha s predstavniki civilne družbe s področja okolja in prostora, ki jih občasno izvajamo tudi zunaj prostorov Varuha, še posebej pa so nas na to opozorili na Koroškem, na območje katere tudi zaradi bližine državne meje pogosto prihajajo posamezniki z gorskimi kolesi, kros motorji, štirikolesniki in podobnim.

Ugotovili smo, da Zakon o ohranjanju narave (ZON) vključuje tudi določbe o vožnji z vozili na motorni ali drug lasten pogon vozila v naravnem okolju. Med obravnavo konkretne pobude pa se je izkazalo, da to področje ni ustrezno urejeno in da nadzor v praksi ni učinkovit.

V skladu z ZON nadzor nad vožnjo v naravnem okolju opravljajo inšpektorji za ohranjanje narave, poleg njih pa še gozdarski, lovski, ribiški in kmetijski inšpektorji, policija ter naravovarstveni nadzorniki. Inšpekcija za okolje in naravo, ki deluje v okviru IRSOP, nam je pojasnila, da nadzora vožnje v naravnem okolju samostojno in brez prisotnosti policije ne morejo izvajati, zato se udeležujejo vnaprej načrtovanih akcij, ki jih načrtuje policija. Od leta 2010 so v povprečju izvedli le eno do dve takšni akciji na leto, večinoma med zimskimi ali poletnimi počitnicami. Pojasnili so, da ima tudi policija z nadzorom težave, saj so kršitelji na terenu večinoma s tehnično bolj dovršenimi vozili in imajo zato veliko možnost pobega s kraja prekrška. Tudi po noveli ZON leta 2014 je največ kršiteljev še vedno voznikov štirikolesnikov in kros motorjev, ki jih na terenu sploh ne morejo ustaviti in identificirati, zato prekrškovnih postopkov ni mogoče uvesti.

IRSOP meni, da bi učinkovitejši nadzor tega področja dosegli le na način, da bi bilo mogoče štirikolesnike in kros motorje prepoznati z registrskimi oznakami, kar pomeni, da bi se v zakonodaji predpisala obvezna registracija, in ne le evidenca teh vozil, kot jo ZON določa zdaj. S spremembami ZON leta 2014 sta se namreč uvedli označitev vozil na motorni pogon, ki niso registrirana v skladu s predpisi, ki urejajo motorna vozila, ker niso namenjena vožnji po cestah, in vzpostavitev njihove evidence (v nadaljevanju: evidenca vozil). Pojasnil je še, da so zaradi teh in še drugih težav že leta 2016 MOP poslali svoje predloge za spremembe ZON. Zato smo se za pojasnila obrnili na MOP.

MOP je podobno kot IRSOP izpostavilo, da sta se pri tovrstnem nadzoru kot posebno zahtevna izkazala ustavljanje in identifikacija kršiteljev. Ta težava je bila zaznana že ob spremembah ZON leta 2014, zato je MOP takrat v 28.č členu uredilo tudi evidentiranje in označitev vozil na motorni pogon, ki niso namenjena vožnji po cestah. Pojasnili so, da bi moralo to evidenco vozil vzpostaviti (tudi upravljati in vzdrževati) MzI, in sicer najpozneje do 31. 12. 2016, vendar tudi v letu 2018 še ni vzpostavljena. MOP meni, da urejanje evidentiranja in označevanja vozil sistemsko spada v Zakon o motornih vozilih (ZMV), zato so v medresorskem usklajevanju predloga sprememb ZMV leta 2017 podali predlog, naj se v tem zakonu uredi vsebina, ki je trenutno opredeljena v 28.č členu ZON, vendar MzI in Vlada RS predlog nista sprejela.

Glede razlogov, zaradi katerih še ni vzpostavljena evidenca vozil, ki niso namenjena vožnji po cestah, smo se za pojasnila obrnili na MzI, ki je pojasnilo, da so že v času priprave novele ZON leta 2014 MOP večkrat opozorili, da je 28.č člen nejasen in

pomanjkljiv, pozneje pa so MOP na to posebej opozorili leta 2015 in predlagali, da se pripravi novela ZON, v kateri se vsebina navedenega člena in z njo povezane vsebine natančneje uredijo. Pojasnili so, da podzakonskega akta in vse vsebine za začetek delovanja te evidence vozil brez ustreznih popravkov zakona ni mogoče pripraviti. Ob tem so pojasnili še nekatere pogoje, ki bi morali biti izpolnjeni, da bi lahko MZI vzpostavilo to evidenco, med njimi zagotovitev enega zaposlenega in finančnih sredstev, proučitev in analiza vrst in tipov vozil, ki jih obravnava ZON, priprava šifranta vozil, proučitev možnosti namestitve, velikosti in oblike identifikacijskih oznak in druge. Predstavili so tudi več nejasnosti in pomanjkljivosti 28.č člena ZON.

Varuh je že leta 2014 na srečanju z NVO izpostavil problematiko vožnje z motornimi kolesi v naravnem okolju in opozoril na nujnost enovitega urejanja, namesto razdrobljenosti v številnih predpisih.

Varuh glede na vse navedeno ugotavlja, da nadzor nad vožnjo v naravnem okolju ni ustrezno urejen in zaradi tega tudi ni učinkovit. Hkrati iz pričevanj pobudnikov ugotavljamo, da bi bila krepitev nadzora na tem področju nujna. Zato Varuh priporoča, naj MOP čim prej pripravi analizo obravnavanega področja in na tej podlagi tudi predloge sprememb ureditve, ki bodo pripomogle k učinkovitejšemu nadzoru vožnje v naravnem okolju. **Ob tem bi vsekakor veljalo odpraviti še nekatere anomalije, ki so nastale ob sprejemanju sprememb ZON leta 2014, med njimi tudi dejstvo, da so predpisane globe za kršitev določb glede vožnje z motornimi vozili v naravnem okolju izjemno nizke in celo manjše kot globe za kršitev določb glede vožnje s kolesi v naravnem okolju.**

2.17.7 Umeščanje v prostor

80.
Varuh priporoča, da se pri umeščanju vetrnih elektrarn v prostor do sprejetja ustreznih predpisov upošteva previdnostno načelo iz ZVO-1.

Na Varuha se je obrnilo več pobudnikov, ki so problematizirali **umeščanje vetrnih elektrarn v prostor, in sicer v povezavi z več vrstami hrupa**, ki ga povzročajo vetrnice, pri tem je treba upoštevati, da v slovenski zakonodaji ni opredeljena minimalna razdalja med vetrnimi elektrarnami in stanovanjskimi objekti. Menili smo, da gre v obravnavanem primeru za sistemsko vprašanje, in ga obravnavali na svojo pobudo. Ugotovili smo, da v Sloveniji merila za umeščanje vetrnih elektrarn v prostor, tj. minimalna razdalja od stanovanjskih objektov, niso opredeljena, kar bi lahko pomenilo tudi poseg v pravico do zdravega življenjskega okolja. Glede na to, da to področje v slovenski zakonodaji torej še ni ustrezno urejeno in se pri urejanju čaka na nastajajoča priporočila Svetovne zdravstvene organizacije in Evropske komisije, **Varuh priporoča, da se pri postopkih umeščanja vetrnih elektrarn v prostor, ki bodo potekali do sprejetja ustreznih predpisov, upošteva načelo previdnosti, ki je eno izmed temeljnih načel v ZVO-1**. Ta določa, da je uvajanje novih tehnologij, proizvodnih postopkov in izdelkov dopustno le, če ob upoštevanju stanja znanosti in tehnike ter možnih varstvenih ukrepov ni pričakovati nepredvidljivih škodljivih učinkov na okolje ali zdravje ljudi.

Varuh je obravnaval tudi **problematiko umeščanja novih trajnih nasadov (zlasti hmeljišč, intenzivnih sadovnjakov, vinogradov) v prostor, in sicer v neposredno bližino stanovanjskih naselij**. Gre za kulture, za katere je značilna intenzivna uporaba fitofarmacevtskih sredstev. Na to temo smo se sestali s predstavniki MOP in Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP). Oboji se obravnavane problematike zavedajo, jo priznavajo in predvidevajo določene aktivnosti v zvezi z njo.

MOP in MKGP se zavedata nujnosti sodelovanja pri umeščanju novih trajnih nasadov v prostor. Varuh bo spremljal nadaljnje aktivnosti in sprejete rešitve.

Varuh meni, da morata pristojni ministrstvi pri reševanju tega vprašanja sodelovati in skupaj pripraviti ustrezne rešitve. Predlagali smo pospešitev aktivnosti in zahtevali poročilo.

MOP v okviru nove prostorske zakonodaje predvideva oblikovanje novih pravil državnega prostorskega reda. Pri tem naj bi bilo podrobneje urejeno tudi vprašanje kompatibilnosti posameznih kategorij namenskih rab prostora oziroma njihovega stikanja in prepletanja. Državni prostorski red (DPR) bo kot poseben predpis na državni ravni po ZUreP-2 poleg temeljnih in podrobnejših pravil urejanja prostora vključeval tudi elemente t. i. mehke regulacije, saj so kot del prostorskega reda zdaj določene tudi splošne smernice državnih nosilcev urejanja prostora, priporočila (priročniki) in usmeritve za pripravo prostorskih aktov in za izvajanje drugih nalog

urejanja prostora. Z DPR naj bi dosegli večjo homogenost pri pripravi prostorskih aktov, saj bo njihova utemeljitev preprečevala neutemeljene razlike pri uporabi različnih urbanističnih parametrov in pojmov. Priprava DPR aktivno poteka, sprejetje pa ni predviden v enem koraku, ampak naj bi se vsebina postopno dograjevala.

2.17.8 Pregled aktivnosti

1.	**5. 2. 2018**	Na prvem srečanju s predstavniki civilne družbe s področja okolja in prostora v letu 2018 so v prostorih Varuha govorili **o korupcijskih tveganjih na področju okolja in prostora**. Gosta sta bila dr. David Smolej, višji kriminalistični inšpektor specialist Oddelka za korupcijo pri Generalni policijski upravi, in mag. Sonja Jelen, višja svetovalka za integriteto in preventivo pri Komisiji za preprečevanje korupcije.
2.	**8. 3. 2018**	Svetovalka Varuha Jožica Hanžel se je v Murski Soboti udeležila posveta o rešitvah novega Zakona o urejanju prostora, Gradbenega zakona ter Zakona o arhitekturni in inženirski dejavnosti.
3.	**9. 3. 2018**	Varuh je pripravil drugo letošnje srečanje s predstavniki civilne družbe s področja okolja in prostora. Gost tokratnega srečanja je bil izr. prof. dr. Senko Pličanič s Pravne fakultete v Ljubljani, ki je v razpravi udeležencem odgovarjal na številna vprašanja, ki so se nanašala na določene zadeve in možnosti uporabe pravnih sredstev v posamičnih okoliščinah ter tudi na širšo problematiko na področju okolja in prostora. Predstavljeni so bili nekateri novi mehanizmi, ki jih bo imela na voljo civilna družba, še posebej pa nevladne organizacije s statusom, po uveljavitvi nove prostorske in gradbene zakonodaje. Kot eden ključnih problemov je bilo poudarjeno nedelovanje inšpekcijskih služb.
4.	**28. 3. 2018**	Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel in svetovalka Varuha Jožica Hanžel sta se v prostorih Varuha udeležili delovnega srečanja s predstavniki MOP, Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP) in Uprave RS za varno hrano. Obravnavali so problematiko umeščanja trajnih nasadov, zlasti hmeljišč in tudi drugih kultur, za katere je značilna intenzivna uporaba fitofarmacevtskih sredstev, v prostor, in sicer v neposredno bližino stanovanjskih naselij.
5.	**29. 3. 2018**	Varuhinja, njena namestnica dr. Kornelija Marzel, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalka Varuha Jožica Hanžel so se v prostorih Nacionalnega inštituta za javno zdravje v Celju srečale s predstavniki civilne družbe s področja okolja in z njimi govorile o **problematiki onesnaženja Celjske kotline.** Varuhinja vidi rešitev na dveh ravneh, in sicer na kurativni, brez katere v tem primeru ne bo šlo, bo pa zanjo potrebno sodelovanje med več resorji, za katerega pa tudi Varuh kot drugi udeleženci srečanja pogosto ugotavlja, da pri nas ni ustrezno. Drugo področje je preventivna raven, na kateri bo nujno okrepiti ozaveščanje vseh deležnikov.
6.	**15.–17. 5. 2018**	Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel in direktorica strokovne službe Martina Ocepek sta se v Španiji udeležili delavnice IOI – **Dobro upravljanje okolja: vloga varuhov človekovih pravic pri varovanju pravice do zdravega življenjskega okolja** (Good environmental governance: the role of Ombuds institutions in protecting environmental rights). Na dvodnevni delavnici, ki je potekala v soorganizaciji IOI in baskovskega varuha človekovih pravic, so sodelovali predstavniki posameznih institucij varuha človekovih pravic iz Evrope in drugod, predstavniki mednarodnih organizacij, oblasti, nevladnih organizacij in predstavniki znanstvenoraziskovalne dejavnosti. Udeleženci delavnice so razpravljali o pravici do zdravega življenjskega okolja kot o človekovi pravici in o vlogi institucij varuha človekovih pravic, da se soočajo z razsežnostmi tega vprašanja ter se spoprimejo s problemi onesnaženja okolja v povezavi s podnebnimi spremembami in uveljavljanjem dobrega okoljskega upravljanja. Na dogodku je bila posebna pozornost posvečena izvajanju Aarhuške konvencije, ki ureja sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah in je temelj demokracije vsake države.
7.	**22. 5. 2018**	Svetovalec Varuha Jan Irgel se je v Ljubljani udeležil **mednarodne konference o okoljski odgovornosti**, ki je poteka v okviru projekta EcoLex Life.
8.	**25. 5. 2018**	Svetovalka Varuha Jožica Hanžel se je udeležila javnega posveta Vplivi nizkofrekvenčnega hrupa na zdravje in počutje ljudi, ki ga je v Hiši Evropske unije v Ljubljani pripravilo Združenje civilnih iniciativ za kakovost bivanja Zeleni krog.

9.	**29. 5–1. 6. 2018**	Varuhinja se je v Skopju udeležila 5. srečanja izvršnega odbora in upravnega odbora Združenja mediteranskih varuhov človekovih pravic (AOM) in konference **Varuh človekovih pravic kot varuh socialnih, kulturnih in okoljskih pravic** (The Ombudsman as a protector of the social, cultural and environmental rights) v počastitev 20. obletnice makedonskega varuha človekovih pravic in 10. obletnice AOM. Zbrali so se varuhi iz številnih držav in predstavniki institucij za človekove pravice in obravnavali pomembni temi: socialne pravice posebej občutljivih kategorij ljudi ter pravice na področju kulture in okolja. Varuhinja je v uvodu predstavila stanje na področju okolja v Sloveniji, priporočila, ki jih Varuh na tem področju namenja državi in njenim institucijam, ter Deklaracijo o sodelovanju ombudsmanov na področju okolja in človekovih pravic. Sodelujoči so poudarili svoje poglede na precej zaskrbljujoče stanje na področju okolja v vseh državah sveta, posebno pozornost pa so namenili sredozemskim državam. Govorili so tudi o problemih onesnaženja vode in zraka, vse večjega hrupa, posledic v okolju zaradi moči kapitala, vode kot osnovne dobrine, nevključevanja javnosti v pripravo različnih predpisov in sprememb v prostoru in tudi sodelovanja s civilno družbo.
10.	**7. in 8. 6. 2018**	Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je v Bruslju v okviru Evropske mreže varuhov človekovih pravic (EOM) udeležila prve delavnice o **obravnavanju pobud s področja okolja in prostora**, ki jo je organizirala Evropska komisija. Navzoči so bili udeleženci iz držav članic EU z ministrstev, pravosodnih organov, inšpektoratov, lokalnih oblasti in nevladnih organizacij ter drugi predstavniki. Udeleženci so razpravljali o dobrih praksah ravnanja s pritožbami na področju okolja ter o potrebnem sodelovanju oblasti in državljanov, vse na osnovi vnaprej pripravljenega osnutka dokumenta Documentation on good practice in the handling of environmental complaints and engagement of citizens at Member State level. Cilj navedenega dokumenta je oblikovati tak vodnik o mogočih pritožbenih poteh in načinih, ki bo hkrati razumljiv, prijazen in uporaben do državljanov in tudi do oblasti.
11.	**14. 6. 2018**	Varuhinja, njena namestnica dr. Kornelija Marzel, direktorica strokovne službe Martina Ocepek, svetovalca Varuha Jožica Hanžel in Jan Irgel so **v Črni na Koroškem na rednem srečanju** s predstavniki civilne družbe s področja okolja in prostora govorili o problematiki onesnaženega okolja v Mežiški dolini. Varuhinja je na kratko povzela aktivnosti in prizadevanja Varuha, ki glede sanacije Zgornje Mežiške doline potekajo že vse od leta 2009. Za izboljšanje kakovosti s svincem onesnaženega okolja potekajo aktivnosti v skladu z Odlokom o območjih največje obremenjenosti okolja in programu ukrepov za izboljšanje kakovosti okolja v Zgornji Mežiški dolini (Sanacijski odlok). Udeleženci so srečanje končali z željo in pričakovanjem celostne sanacije Mežiške doline, za kar je odgovorna Vlada RS, ki skrbi za usklajeno delovanje vseh resorjev, ki so vključeni v sanacijo onesnaženega območja Mežiške doline.
12.	**5. 7. 2018**	Varuhinja, njena namestnica dr. Kornelija Marzel, direktorica strokovne službe Martina Ocepek, strokovni sodelavki Jožica Hanžel in Barbara Kranjc, strokovni sodelavec Jan Irgl in višja svetnica Zlata Debevec so se na **četrtem letošnjem srečanju** v prostorih Varuha sestali s predstavniki civilne družbe s področja okolja in prostora. Osrednja tema tokratnega srečanja so bile ugotovitve IJS na področju dela IRSOP.
13.	**10. 7. 2018**	Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel in direktorica strokovne službe Martina Ocepek sta se na sedežu IRSOP udeležili predstavitve sklepov mednarodne presoje dela Inšpekcije za okolje in naravo : IRI Slovenija (Impel review initiative). Poleg njiju so bili prisotni še predstavniki inšpektorata, predstavnica MOP in vodja Sektorja za upravno inšpekcijo IJS. O izvedenem projektu in ugotovitvah bo izdelano poročilo, ki bo v skladu s projektnimi pogoji poslano v potrditev generalni skupščini IMPEL.
14.	**4. 10. 2018**	Varuh je pripravil že **šesto srečanje** s predstavniki civilne družbe s področja okolja in prostora. Tokrat so v prostorih Varuha govorili o umeščanju vetrnih elektrarn v prostor, hrupu vetrnic in problematiki določanja njihove oddaljenosti od stanovanjskih stavb. O tem so spregovorili predstavniki MOP in MZ, vabljeni pa so bili tudi predstavniki MI.
15.	**10.–12. 10. 2018**	Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je v Bruslju udeležila 2. delavnice o reševanju pobud na področju okolja in prostora.
16.	**23. 10. 2018**	Varuhinja je v Hiši Evropske unije v Ljubljani na končnem dogodku projekta **Mesec prostora 2018** sprejela otroke petih razredov OŠ dr. Vita Kraigherja Ljubljana in jim podelila nagrado za njihovo angažiranost pri projektu. V uvodnem nagovoru je govorila o prostoru kot človekovi pravici in vrednosti skupnega pomena. V Sloveniji oktobra že peto leto zapored obeležujemo Mesec prostora, ki ga posvečamo skrbi za trajnostni prostorski razvoj. Zaokrožata ga dva mednarodna dneva, ki ju je razglasila Organizacija Združenih narodov – svetovni dan habitata, 1. oktober, in svetovni dan mest, 31. oktober.

17.	**13. 12. 2018**	Varuhinja, njena namestnica dr. Kornelija Marzel, direktorica strokovne službe Martina Ocepek in svetovalci Varuha so na **70. srečanje** in zadnje (sedmo) v tem letu sprejeli predstavnike civilne družbe s področja okolja in prostora. Gost tokratnega srečanja je bil državni sekretar pri MOP Simon Zajc, ki je odgovarjal na vprašanja predstavnikov civilne družbe.

2.18
REGULIRANE DEJAVNOSTI

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
18 Regulirane dejavnosti	**69**	**72**	**104,3**	**53**	**6**	**11,3**
18.1 Komunalno gospodarstvo	33	38	115,2	28	4	14,3
18.2 Komunikacije	5	6	120,0	5	0	0,0
18.3 Energetika	12	7	58,3	5	1	20,0
18.4 Promet	11	12	109,1	9	0	0,0
18.5 Koncesije	2	1	50,0	1	0	0,0
18.6 Licence	0	0		0	0	0,0
18.7 Ostalo	6	8	133,3	5	1	20,0

2.18.1 Splošne ugotovitve

V sklopu reguliranih dejavnosti smo v letu 2018 proučevali in reševali sorodne primere, ki smo jih predhodno leto evidentirali in o njih pisali v poglavju Gospodarske javne službe.

Varuh je na svojo pobudo obravnaval štiri sistemska vprašanja oziroma kršitve.

Področje obsega zadeve, ki se navezujejo na okoliščine tistih, ki nimajo dostopa (ali je ta otežen) do vode, elektrike, svetovnega spleta, televizijskih programov, ki imajo težave s prometno povezanostjo, plačili stroškov za posamezne izvedene storitve in dobavo blaga ter druge zadeve, ki spadajo v okvir reguliranih dejavnosti, za katere se pred izvajanjem zahteva izpolnjevanje predpisanih pogojev. Prejeli smo tudi pobude, povezane z izvajanjem pokopališke dejavnosti in dimnikarskimi storitvami.

Kot že leta poudarjamo, se na Varuha človekovih pravic RS (Varuh) pogosto obračajo posamezniki, ki si ne znajo razložiti posameznih postavk na računih. Jedro problema je, da uporabniki storitev in kupci blaga ne razumejo računov, kar je še zlasti kritično, kadar so zneski visoki (previsoki!) in jih zaradi socialne stiske, izgube zaposlitve ali drugih razlogov niso zmogli plačati. Takrat se ne znajdejo, ne vedo, na koga se lahko obrnejo, kako je treba račun zavrniti in katere so njihove pravice v primerih neplačila. Posameznikom smo ustrezno svetovali. *Odklop vode in elektrike je namreč zadnji ukrep, možen le ob **izjemnih in vnaprej** določenih postopkih ter pogojih.*

Sodelovanje s pristojnimi organi. Z raznimi organi smo večinoma komunicirali pisno. O posameznih primerih in možnostih za rešitev pa smo se pogovorili z župani in odgovornimi v občinah, kjer smo organizirali vsakokratno mesečno poslovanje Varuha.

Zakonodaja. Sprejet je bil Pravilnik o merilih in metodologiji preverjanja izpolnjevanja osnovnih zahtev malih kurilnih naprav.

V primerih, ki smo jih evidentirali kot utemeljene, smo ugotovili zlasti kršitve načela, da je Slovenija pravna država, načela ustavnosti in zakonitosti ter načela dobrega upravljanja, pravice do pitne vode ter pravice do dostojanstva.

2.18.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil

V Letnem poročilo o delu za leto 2017 smo na str. 314 zapisali Varuhovo kritiko glede izdajanja računov in položnic ter njihovo specifikacijo. Čeprav gre za perečo temo, glede katere se na Varuha pogosto obračajo nezadovoljni posamezniki in na katero smo že večkrat opozarjali in terjali spremembe (tudi v letnih poročilih o delu Varuha za leto 2016 na str. 256 in str. 257, za leto 2015 na str. 256 in za leto 2014 na str. 251), se v zvezi s tem ni nič izboljšalo, pravzaprav odziva pristojnih sploh ni bilo. Opozarjamo, gre za javne službe in druge regulirane dejavnosti ter za vzpostavitev posebnega režima njihovega izvajanja zaradi narave dejavnosti, pri čemer sta izrazita javni interes in načelo socialne države. Zato je nadzor tudi nad računi še toliko bolj pomemben. Obstoječe reklamacijske poti so predolge in prezapletene, z drugačnim načinom izdajanja računov in položnic bi se jim bilo večkrat mogoče celo izogniti, odpadli bi tudi dvomi o morebitnem samovoljnem zaračunavanju nekaterih storitev. **Ponavljamo kritiko zdajšnje prakse izdajanja računov na področju reguliranih dejavnosti, pričakujemo odziv Vlade RS in spremembe.**

81.
Varuh priporoča Vladi RS in Državnemu zboru RS, naj čim prej pripravita in sprejmeta potrebne predpise, ki bodo zaščitili pravico do pitne vode, zapisano v Ustavi RS, zlasti Zakon o varstvu okolja, Zakon o gospodarskih javnih službah in Zakon o lokalni samoupravi.

Tudi Varuhov predlog v zvezi z nujno potrebno ureditvijo izvajanja avtotaksi prevozov (o tem smo pisali že v letnih poročilih Varuha za leto 2017 na str. 314, za leto 2016 na str. 256 in za leto 2015 na str. 257) ni bil upoštevan z vidika morebitne uzakonitve in uresničitve. V Odzivnem poročilu Vlade RS na Letno poročilo Varuha za leto 2017 je Ministrstvo za infrastrukturo (MzI) le napovedalo (kot že leta prej) predvidene novosti na tem področju. **Tako tudi v tem delu ponavljamo zahtevo glede potrebne nove ureditve izvajanja avtotaksi prevozov.** Zaradi mnogih nepravilnosti pri izvajanju teh prevozov je lahko ogrožena varnost udeležencev v prometu, posebej najbolj ranljivih skupin (otroci, starejši, invalidi in drugi).

Priporočilo Varuha št. 48 (2017), ki se je nanašalo na sprejetje podzakonskih predpisov o zaščiti pravice do pitne vode, zapisani v Ustavi RS, je do predpisanega roka, ki se je iztekel 25. maja 2018, ostalo neuresničeno, zato priporočilo smiselno ponavljamo.

2.18.3 Komunalno gospodarstvo

Primer:

Vnos pravice do pitne vode v Ustavo RS le predstava za javnost?

Vlada RS je kršila načelo ustavnosti in zakonitosti iz 153. člena Ustave RS v povezavi z 2. členom Ustavnega zakona o dopolnitvi III. poglavja Ustave RS (UZ70a), saj ni ravnala v skladu z 2. členom Ustavnega zakona, po katerem je treba zakone, ki urejajo vsebine iz novega 70.a člena Ustave RS, uskladiti s tem ustavnim zakonom v 18 mesecih po njegovi uveljavitvi. 18-mesečni rok za prenos se je iztekel 17. 5. 2018, Vlada RS pa do tega dne Državnemu zboru RS ni predlagala sprejetja zakonodajnih sprememb na področju varstva okolja, gospodarskih javnih služb, voda in na drugih s tem povezanih področjih. Varuh meni, da je Vlada RS posledično zaradi dolgotrajnega ravnanja in zamude pri pripravi sprememb področne zakonodaje nedoločenemu krogu posameznikov kršila tudi ustavno pravico do pitne vode po 70.a členu Ustave RS.

Varuh je v okviru obravnave sistemske problematike oskrbe s pitno vodo Ministrstvu za okolje in prostor (MOP), pozneje tudi Vladi RS poslal več poizvedb v zvezi s prenosom 70.a člena Ustave RS (pravica do pitne vode) v slovenski zakonodajni okvir

in glede trenutne spornosti ureditve možnosti lastne oskrbe s pitno vodo. Ustavni zakon o dopolnitvi III. poglavja Ustave RS (UZ70a), ki je dodal novi 70.a člen in s tem pravico do pitne vode dvignil na raven ustavno varovane človekove pravice, je namreč določil 18-mesečni rok od uveljavitve za uskladitev relevantne zakonodaje z ustavnim zakonom. Rok se je iztekel 17. 5. 2018. Veljavna zakonodaja do tega dne ni bila spremenjena, medresorska delovna skupina, ki je bila ustanovljena za pripravo ustreznih zakonodajnih sprememb, pa naj bi se sestala le trikrat.

Vlada RS je Varuhu sporočila ugotovitve te skupne, katero področno zakonodajo je treba spremeniti, vendar je menila, da je pred spreminjanjem predpisov ključno pravilno razumevanje četrtega odstavka 70.a člena Ustave RS, ki se nanaša na vprašanje razmerij pristojnosti med državo in lokalno skupnostjo pri zagotavljanju oskrbe s pitno vodo, saj se lahko razume različno. Glede na navedeno je ta skupina, ki je bila ustanovljena 11. 5. 2017, za pomoč zaprosila Ustavno komisijo Državnega zbora RS. Ker pojasnil Ustavne komisije kljub večkratnim urgiranjem ni prejela, je medresorska delovna skupina ugotovila, da objektivno ne more končati svojega dela. Posledično je s sklepom Vlade RS 31. 5. 2018 prenehala delovati in pripravila končno poročilo, s katerim se je Vlada RS tudi seznanila.

Varuh odgovora Vlade RS ni sprejel. Opomnili smo jo, da je bil navedeni Ustavni zakon sprejet 17. 11. 2016 (z začetkom veljavnosti isti dan) in da je določil 18-mesečni rok za uskladitev z omenjenim ustavnim zakonom. Že zato, ker je bila delovna skupina ustanovljena skoraj sedem mesecev po sprejetju omenjenega zakona, je mogoče sklepati o neskrbnem ravnanju Vlade RS, kar je povsem nesprejemljivo. Kot nesprejemljivo smo izpostavili tudi, da medresorski delovni skupini v enem letu ni uspelo odgovoriti niti na vprašanje pravilnega razumevanja vsebine ustavne spremembe. Varuh se strinja, da je treba za pravilnost, dosledno interpretacijo namena ustavodajalca in učinkovito prilaganje normativnega okvira Ustavi RS pravilno razumevati namen ustavodajalca. Samo dejstvo, da Vlada RS ni prejela odgovora od posvetovalnega telesa Državnega zbora RS, je ne odvezuje odgovornosti, da Državnemu zboru RS pravočasno predlaga ustrezne spremembe in dopolnitve zakonodaje za vzpostavitev ustavno skladnega stanja. Nedvomno mora Vlada RS tudi ob odsotnosti mnenja komisije ravnati v skladu z ustavnim zakonom, prelaganje odgovornosti zaradi neodgovarjanja komisije pa po Varuhovem mnenju ni sprejemljivo. Opozorili smo še, da ima v primeru presoje ustavne skladnosti zakonskih predpisov zadnjo besedo Ustavno sodišče RS, ki lahko tudi v nasprotju z mnenjem komisije ugotovi ustavno skladnost predpisov ali ne ugotovi njihove neskladnosti.

Vlada RS je kršila pravico do pitne vode, saj v predvidenem, 18-mesečnem roku ni pripravila zakonodajnih sprememb za zaščito pravice do pitne vode iz Ustave RS.

Glede na vse navedeno je Varuh sprejel zgoraj navedeno kritiko in Vladi RS predlagal, naj nemudoma pristopi k reševanju obravnavane problematike ter mu sporoči predvideno časovnico ureditve te problematike. Vlada RS je Varuhu sporočila, da je MOP že pristopilo k pripravi novega Zakona o varstvu okolja in Zakona o gospodarskih javnih službah. Po predvidenem terminskem načrtu naj bi bili predlogi normativnih sprememb pripravljeni do konca prve polovice leta 2019, do konca novembra 2018 pa naj bi bila ustanovljena tudi nova medresorska delovna skupina.

Varuh je odgovor Vlade RS sprejel kot ustrezen, kljub temu pa v celoti vztraja pri izraženi kritiki dela Vlade RS. Nadaljnje aktivnosti Vlade RS bomo budno spremljali in od nje še naprej zahtevali hitro in učinkovito delovanje. Pobuda je bila utemeljena.
18.1-9/2018

Ukvarjali smo se tudi preveliko normiranostjo in omejeno preglednostjo ureditve zaračunavanja oskrbe s pitno vodo in odvajanja odpadnih voda. **Proučevali smo smiselnost in namen sprejetja ureditve, po kateri cena storitve praznjenja greznice ali male komunalne čistilne naprave temelji na količini porabljene vode, ne več na količini načrpane gošče.** V zvezi s tem smo problematizirali ureditev za tiste uporabnike, ki niso priključeni na javno vodovodno omrežje.

MOP smo podali mnenje, da peti odstavek 21. člena Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja

v povezavi z Uredbo o oskrbi s pitno vodo ni v skladu z načelom enakega dostopa do javnih dobrin in načelom sorazmernosti plačila za obremenitev okolja v delu, saj različno obravnava uporabnike komunalnih storitev glede zaračunavanja stroškov ravnanja z odpadnimi komunalnimi vodami. Temelj za obračun stroškov ravnanja s komunalnimi odpadnimi vodami za uporabnike, ki so priključeni na javno vodovodno omrežje, je količina dobavljene pitne vode. Za uporabnike, ki niso priključeni na javno vodovodno omrežje in imajo urejeno lastno oskrbo brez obračunskih vodomerov, pa je temelj za obračun število stalno in začasno prijavljenih stanovalcev, ob upoštevanju normirane porabe pitne vode, ki znaša 0,15 m^3 na osebo na dan. Obvezna uporaba obračunskih vodomerov, ki bi omogočala vezavo ravnanja z odpadno komunalno vodo na dobavljeno pitno vodo tudi omenjenim uporabnikom, je predpisana le za uporabnike, ki so priključeni na javno vodovodno omrežje.

Občini Ribnica in Kostel smo morali večkrat pozvati k odgovorom glede oskrbe z vodo in elektrifikacijo.

Varuh je MOP priporočal ponovno proučitev te ureditve in predlagal pripravo ustreznih zakonodajnih sprememb, ki bodo to rešili. Menimo, da bo predlagana rešitev prispevala k večji preglednosti, enotnosti in jasnosti področne ureditve ter bo zagotovila upoštevanje načel enake dostopnosti do javnih dobrin in sorazmernosti. Vse to bo tudi posredno vodilo k učinkovitejšemu varstvu pravice do zdravega življenjskega okolja na podlagi 72. člena Ustave RS. **MOP se z navedenim stališčem si strinjalo,** češ da je osnovno pravilo, ki izhaja iz predpisov, da se storitev obračunava po dejanski količini. Le v izjemnih primerih se za izračun količine opravljene storitve uporabi normirana poraba in se nato obračunava storitev odvajanja in čiščenja, ker se količina ne ugotavlja z obračunskim vodomerom. **Ker v celoti vztrajamo pri podanem mnenju in stališču, na nujnost sprememb ureditve, tako da bo jasna in nedvoumna za vse uporabnike, opozarjamo tudi širšo javnost. Ne glede na siceršnje možnosti (opredeljene le kot izjeme) je namreč lahko razlika v ceni, ki jo plačujeta eden (po dejanski porabi) in drugi uporabnik (po normirani porabi), velika.**

2.18.4 Promet

Občina Medvode na vlogo pobudnice v zvezi s prometno varnostjo ni odgovarjala, tudi Varuh je pojasnila prejel šele po večkratnih urgencah. Zato smo ugotovili kršitev Uredbe o upravnem poslovanju, kršitev ustavnega načela, da je Slovenija pravna dežela, in kršitev načela dobrega upravljanja. Občina se je nazadnje odzvala in izvedla sanacijo hitrostnih ovir.

Prejeli smo več pobud, v katerih so posamezniki izražali nezadovoljstvo s prometno ureditvijo na lokalnih cestah, na primer Šutna v Kamniku, občina Medvode, Ormož, Piran in Kranj. V obravnavanih zadevah smo poizvedovali pri pristojnih občinah, sicer pa smo pobudnikom med drugim pojasnili, da gre za področje, ki spada v okvir lokalne samouprave. Za varen in nemoten potek prometa na občinskih cestah so namreč odgovorne občine, ki tudi določajo prometno ureditev na občinskih cestah. Seveda morajo občine odloke, s katerimi urejajo prometno ureditev, sprejemati pa predvidenem postopku in pri tem upoštevati pravila stroke.

2.18.5 Koncesije

Ena izmed temeljnih obveznosti organov lokalne samouprave je izvajanje gospodarskih javnih služb, s katerimi se zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS) v 6. členu taksativno določa, katere oblike imajo občine na voljo, da zagotovijo izvajanje gospodarskih javnih služb. To so režijski obrat, javni gospodarski zavod, javno podjetje in dajanje koncesij. Varuh je v okviru svojega dela z zadnjo omenjeno obliko zaznal nekatere spornosti pri razlagi določb ZGJS, ki so že imele in lahko še imajo potencialno hude posledice za uporabnike javnih dobrin.

V okviru obravnave pobude nas je pobudnica seznanila, da je na njeni nepremičnini, ki leži ob občinski cesti na območju občine, po obnovi občinske ceste nastala škoda. Obnovo je izvajal koncesionar, pobudnica pa je z Občino poskušala doseči soglasje o sanaciji škode, pri čemer ni bila uspešna.

Občina je Varuha v odgovoru med drugim seznanila s 44. in 46. členom koncesijske pogodbe, sklenjeno med njo kot koncedentom in izvajalcem gradbenih del kot koncesionarjem. V 44. členu navedene pogodbe je urejena odgovornost koncesionarja za ravnanje zaposlenih, 46. člen pa opredeljuje odgovornost koncedenta za ravnanje koncesionarja. **Po navedenem členu naj koncedent, torej Občina, ne bi odgovarjal za škodo, ki jo pri izvajanju javne službe koncesionar povzroči uporabnikom ali drugim osebam.** Občina je takšno ureditev utemeljila s 53. členom ZGJS, ki določa, da koncedent subsidiarno odgovarja za škodo, ki jo koncesionar pri opravljanju koncesionirane javne službe povzroči uporabnikom ali drugim osebam, če s koncesijsko pogodbo ni dogovorjena drugačna odgovornost.

Takšna razlaga Občine je bila po Varuhovem mnenju povsem napačna. 53. člen ZGJS namreč ne omogoča koncedentu izključitev lastne odškodninske odgovornosti. Namen te določbe je le prepustiti koncedentu in koncesionarju možnost preoblikovanja odškodninske odgovornosti (npr. iz subsidiarne v solidarno odgovornost), ne pa izključitev odgovornosti ene ali druge stranke, čemur pritrjuje tudi sodna praksa. Občini smo pojasnili, da iz sodne prakse izhaja, da je s koncesijsko pogodbo določeno predvsem medsebojno (pogodbeno) razmerje med koncedentom in koncesionarjem. Z njo je določeno tudi medsebojno razmerje v zvezi z morebitno škodo, povzročeno z izvajanjem ali neizvajanjem javne službe (šesta alineja prvega odstavka 39. člena ZGJS), s tem pa se ne more oziroma ne sme poslabšati položaj tretjih oseb, ki bi zaradi izvajanja javne službe lahko bile oškodovane, saj same niso pogodbene stranke.[226]

Varuh je zato Občino opozoril, da je določba iz koncesijske pogodbe, ki izključuje odgovornost koncedenta za škodo, ki jo koncesionar pri izvajanju gospodarske javne službe povzroči uporabnikom oziroma drugim, nična, saj nasprotuje predpisom. Občina je Varuhovemu mnenju delno sledila in skupaj s pobudniki in koncesionarjem sklicala sestanek glede rešitve problematike. Po Varuhovih informacijah sporna koncesijska pogodba nikoli ni bila spremenjena ali razveljavljena.

Varuh poudarja, da lahko navedeni način razlage zakona in neprimernost opredelitve odgovornosti koncendenta uporabnikom javnih dobrin močno otežita celoten postopek povrnitve morebitne škode, ki lahko nastane pri izvajanju gospodarske javne službe, kar ni dopustno. Občine bi lahko (pravno nepoučene) uporabnike v primeru njihovega poskusa zunajsodne rešitve odpravila s sklicevanjem na izključitev svoje odgovornosti po koncesijski pogodbi, s katero je prav sama izključila svojo odgovornost. Ugotovitev ničnosti takšne pogodbe in posledično ugotovitev odgovornosti Občine kot solidarnega oziroma subsidiarnega dolžnika pa bi bili prepuščeni sodišču. Seveda je treba upoštevati, da gre v takšnem primeru nastanka škode za civilni spor, vendar po Varuhovem mnenju ni razumno, ni primerno in je moralno sporno prelaganje bremena rešitev omenjenega spora na pleča uporabnikov, ki so proti izvajalcem, predvsem proti občinam (ki upravljajo javna sredstva), izrazito šibkejša stranka.

Kot je ugotovil Varuh in kot potrjuje tudi sodna praksa, Občina ne more izključiti svoje odškodninske odgovornosti za škodo, ki jo je povzročil izvajalec gospodarske javne službe – koncesionar.

V Letnem poročilu o delu Varuha za leto 2017 smo na str. 319 objavili primer **ravnanja komunalnega podjetja ob smrti otroka.** Leta 2018 smo obravnavali podobne primere, zato vse izvajalce pogrebnih javnih služb pozivamo, naj ob najtežjih življenjskih preizkušnjah ravnajo pietetno in tako, da varujejo človekovo dostojanstvo. Pri tem opozarjamo še na Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti (ZPPDej), ki je bil sprejet 20. 9. 2016, tudi ob upoštevanju Varuhovih predlogov, in je začel veljati 15. 10. 2016. Med drugim je na novo določil 20. člen, ki v prvem odstavku določa, da se pokop ali upepelitev mrtvega ploda ne glede na njegovo gestacijsko starost lahko opravi na podlagi izrecne želje staršev. Pokop ali upepelitev se opravi na podlagi zdravniškega poročila porodničarja-ginekologa o vzroku smrti in ob smiselni uporabi zakona. **Po Varuhovem mnenju je kakršno koli oviranje želje staršev, da pokopljejo mrtvi plod, v nasprotju z njihovimi človekovimi pravicami.**

226 Npr. sodba Višjega sodišča v Ljubljani, opr. št. I Cpg 316/2010 z dne 8. 7. 2010, sodba Višjega sodišča v Ljubljani, opr. št. II Cp 3207/2008 z dne 4. 3. 2009, sodba Višjega sodišča v Ljubljani, opr. št. I Cp 384/2010 z dne 20. 4. 2010, sodba Višjega sodišča v Ljubljani, opr. št. II Cp 224/2012 z dne 13. 6. 2012, in sklep Vrhovnega sodišča RS opr. št. II Ips 19/2007 dne 8. 10. 2009.

2.18.6 Dimnikarske storitve

Varuh je obravnaval pobudo civilne iniciative za ustavno presojo Zakona o dimnikarskih storitvah (ZDimS). Civila iniciativa je MOP očitala nevključenost javnosti v postopek priprave omenjenega predpisa. Javnost naj bi pri tem prezrli, mnogo predlogov in amandmajev civilnih iniciativ naj MOP ne bi obravnavalo, na pobude naj tudi ne bi odgovarjalo. Trdila je še, da ZDimS krši 35. člen (varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic), 36. člen (nedotakljivost stanovanja) in 38. člen Ustave RS (varstvo osebnih podatkov).

Navedene ustavne neskladnosti so bile v pobudi utemeljene z navajanjem, da naj bi bilo dimnikarjem posredno z ZDimS omogočeno, da vstopajo v zasebne prostore, ki jih pregledujejo. Poleg omenjenih kršitev je bilo očitano tudi nasprotje s prvim odstavkom 74. člena Ustave RS, v katerem je določena svobodna gospodarska pobuda. Peti odstavek 19. člena ZDimS namreč opredeljuje, da Vlada RS s sklepom določi najvišjo možno ceno izvajanja dimnikarske storitve. V pobudi je bilo izpostavljeno še neskladje z zakonom o izobraževanju, natančneje se ob tem omenja 9. člen ZDimS. Sporna naj bi bila določba ZDimS, ki dimnikarjem omogoča poseg v kurilne naprave v garancijskem roku, v katerem pa sme v naprave posegati le pooblaščena oseba proizvajalca.

82.
Varuh vse pristojne organe, predvsem inšpekcije, poziva k sodelovanju ter strokovnemu in odgovornemu nadzoru izvajalcev dimnikarskih storitev.

Civilna iniciativa dimnikarjem očita, da ne obvladajo meritev emisij dimnih plinov. Navajajo boljšo usposobljenost pooblaščenih serviserjev in s tem povezano nesposobnost dimnikarjev za to. Dimnikarji naj bi se izobraževali na vsakih osem let, kar je premalo. Način določanja cene izvajanja dimnikarskih storitev ni ustrezen in omogoča sporno, nedodelano in nepravično ceno. Civilna iniciativa je problematizirala še spornost 10-odstotnega dodatka, ker dimnikarska služba ne sme zavrniti uporabnika dimnikarskih storitev, če ta živi v razdalji 25 km. Zaračunavanje kilometrine pa je po pobudnikovem mnenju nasprotno načelu enake dostopnosti do javnih dobrin oziroma storitev. Ministrstvu se oporeka tudi administrativno določanje urne postavke brez upoštevanja vseh pomembnih okoliščin. Pisali so tudi o dosedanjem neučinkovitem nadzoru nad opravljanjem storitev, kar se bo v prihodnosti še nadaljevalo, saj naj bi bile za nadzor po novem pristojne štiri inšpekcije. ZDimS v sedmem odstavku 33. člena omejuje konkurenco in prihod manjših dimnikarskih služb na trg, še izhaja iz pobude. Iz celotne pobude in predložene dokumentacije je mogoče razbrati željo civilne iniciative, da dimnikarska dejavnost postane tržna dejavnost.

Varuh se ni odločil za vložitev zahteve za presojo ustavnosti Zakona o izvajanju dimnikarskih storitev. Kljub temu vse pristojne organe poziva k strokovno odgovornemu nadzoru izvajalcev dimnikarskih storitev, gre namreč za varnost ljudi in premoženja.

Varuh je pobudo temeljito proučil in zahteve za presojo ustavnosti ZDimS ni vložil. Menimo, da ZDimS ni v nasprotju z Ustavo RS oziroma členi, ki jih je civilna iniciativa v pobudi izrecno navedla. Presojo ustavnosti zakona je treba ločiti od vprašanja primernosti in všečnosti ureditve posameznega področja, v konkretnem primeru področja izvajanja dimnikarskih storitev. ZDimS je vzpostavil regulirani tržni sistem, s katerim se je nadomestil sistem koncesionirane javne službe. Novi tržni sistem je omejen z mnogimi instituti, ki so značilni za pravni sistem javnih služb. Varuh v tem ne vidi morebitne protiustavnosti. Smotrnost posameznih sprejetih rešitev in ukrepov za uravnoteženje tržne dejavnosti na eni strani in javnega interesa na drugi strani pa so vprašanja, povezana s tem, kako pristojni subjekti v predvidenih postopkih uporabljajo vsebine členov ZDimS v konkretnih situacijah. Pobuda je bila predvsem kritika veljavne zakonodaje in s tem v povezavi tudi ni bila edina, ki smo jo prejeli. Nadzor nad izvajalci dimnikarskih storitev je področje, ki uporabnikom vzbuja največ pomislekov. Ker gre za varnost ljudi in premoženja, Varuh s tem v zvezi pristojnim izdaja priporočilo.

2.19
DRUŽBENE DEJAVNOSTI

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
19 Družbene dejavnosti	**76**	**64**	**84,2**	**60**	**7**	**11,7**
19.1 Šolstvo		56		52	6	11,5
19.2 Šport		5		5	1	20,0
19.3 Kultura		2		2	0	0,0
19.4 Druge družbene dejavnosti		1		1	0	0,0

V tem poglavju navajamo pobude s področja šolstva, športa in kulture, ki glede na vsebino niso uvrščene na druga področja (na primer na področje varstva otrokovih pravic). Obravnavali smo predvsem pobude, vezane na upravne ali druge postopke, ki so jih vodili posamezni organi s področja vzgoje in izobraževanja. Varuh je na tem področju v letu 2018 obravnaval 46 pobud, kar je precej manj kot leto prej, ko smo obravnavali 82 pobud.

2.19.1 Šolstvo

Vsebina pobud je bila različna: obravnavali smo težave pri uveljavljanju znižanega plačila vrtca, nezadovoljstvo z ocenami na maturi ali v spričevalu, neustrezno ravnanje posameznih učiteljev v raznih situacijah, težave pri uveljavljanju v Sloveniji pridobljene srednješolske izobrazbe v tujini, težave pri uveljavljanju pravice do subvencionirane šolske prehrane in brezplačnih učbenikov, težave pri uveljavljanju pravice do vpogleda v pisne izdelke učenca in težave pri vključitvi otroka v javni vrtec zaradi prezasedenosti vrtca. Tako kot v preteklih letih smo tudi leta 2018 prejeli nekaj pobud v zvezi s strokovnimi izpiti zaposlenih v vrtcih in šolah, obravnavali smo pobude s problematiko medvrstniškega nasilja, ukvarjali smo se tudi s problemom organizacije in izvedbe šolskih tekmovanj iz znanja. Jeseni smo bili opozorjeni tudi na problematiko stavke zaposlenih v vzgoji in izobraževanju. V nadaljevanju podrobneje obravnavamo nekatera izpostavljena vprašanja.

Medvrstniško nasilje v šolah

Varuh se že več let ukvarja s problemom medvrstniškega nasilja v šolah, saj vsako leto prejmemo približno 10 pobud. Problema ni mogoče rešiti brez odločno postavljenih mej in vztrajanja pri njih. Rešiti bi ga morali učitelji v šoli, ob sodelovanju in močni podpori svetovalne službe in vodstva ter staršev. Šole si različno prizadevajo reševati medvrstniško nasilje. Mnogi starši menijo, da imajo otroci z nasilnimi vedenjskimi vzorci več pravic kot drugi, bolj mirni učenci v razredu in jih tudi zlahka uveljavijo. Ko starši šolo na to opozorijo, večkrat ne prejmejo ustreznega odgovora.

Starši so od Varuha največkrat pričakovali nasvet, kako bi lahko pomagali otrokom, da bi vsi lahko v celoti uresničevali svoje pravice do izobraževanja, dostojanstva in varnosti.

Staršem smo pojasnjevali, da imajo v šoli vsi otroci pravico do varnosti in spodbudnega okolja. Za uresničevanje pravic so odgovorni strokovni delavci šole, še posebej ravnatelj, ki je dolžan zagotoviti, da se vsi otroci v šoli počutijo dobro in da nihče ni izpostavljen besednemu ali celo fizičnemu nasilju svojih sošolcev. V šoli se pravica do varnosti in telesne nedotakljivosti nanaša na čas pouka v širšem smislu, vključno z odmori, določen čas pred poukom in po pouku ter med organiziranimi izleti in ekskurzijami. Zato je po našem mnenju šola, ki je bila obveščena o nasilju med njenimi učenci, odgovorna za primeren odziv, ki mora biti hiter in odločen. Odlašanje z odločitvijo pomeni kršitev pravice otrok do varnosti v šolskem okolju.

Primer:

Pogojevanje sodelovanja učencev na tekmovanju iz logike s soglasjem staršev za javno objavo rezultatov tekmovanja in fotografijo udeležencev
Starši učenke osnovne šole so se Varuhu pritožili, ker njihova hči ni smela sodelovati na tekmovanju iz logike, ki ga je organizirala in izvajala Zveza za tehnično kulturo Slovenije (ZOTKS). Sodelovanje na tekmovanju je prostovoljno. Pobudnika sta zatrjevala, da šola njuni hčerki ni omogočila prijave in sodelovanja na tekmovanju, saj naj bi prijavo pogojevala z dovoljenjem za javno objavo učenkinih osebnih podatkov, rezultatov in fotografij s tekmovanja. Ker se starši s tem niso strinjali, niso podpisali dovoljenja za objavo. Starši so bili prepričani, da so njihovi hčerki kršene pravice. Šola je svojo zahtevo utemeljevala s Pravilnikom o tekmovanju iz znanja logike (pravilnik) ZOTKS. Pobudnika sta bila prepričana, da gre za diskriminacijo in sistemsko kršenje otrokovih pravic, saj nimajo vsi učenci enakih možnosti sodelovanja na tekmovanju.

V postopku smo od šole prejeli pojasnila in obrazec za soglasje ter omenjeni pravilnik. Pri pregledu pravilnika se nam je zastavilo vprašanje, zakaj je sodelovanje posameznega učenca pogojeno s soglasjem staršev za uporabo osebnih podatkov učencev, za javno objavo rezultatov ter objavo fotografij sodelujočih učencev na spletni strani ZOTKS in v njihovih tiskanih gradivih. To soglasje mora od staršev pridobiti šola, brez podpisanega soglasja pa se učenec tekmovanja ne more udeležiti.

Zato smo poizvedovali tudi na ZOTKS. Pisna prijava za sodelovanje s podpisom staršev se zdi smiselna, za zahtevo po javni objavi rezultatov in fotografij sodelujočih učencev pa smo menili, da je pretirana in nepotrebna ter lahko pomeni pretiran poseg v pravice posameznega otroka in njihovih staršev.

ZOTKS je pojasnila, da so pravila oblikovali skupaj s pristojnim državnim organom za varovanje osebnih podatkov, prav zato, da bi varovala pred neželenimi posegi v pravice posameznega otroka in njegovih staršev. Poudarili so, da je udeležba na tekmovanjih prostovoljna, tekmovanja pa so namenjena popularizaciji znanj s posameznih področij ter iskanju in promoviranju talentov. Teh ciljev pa brez prisotnosti v medijih in na družabnih omrežjih ni mogoče doseči.

Ker nas pojasnilo ZOTKS ni povsem prepričalo, smo v zvezi s tem želeli pridobiti tudi stališče Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ) in Informacijskega pooblaščenca (IP), nanju sta se obrnila tudi že pobudnika. IP je pojasnil, da so pri inšpekcijskem nadzoru na ZOTKS ugotovili nekatere nepravilnosti, ki jih je moral organizator odpraviti.

MIZŠ je pojasnilo, da sta priprava in sprejetje pravil o organizaciji in izvedbi tekmovanja v pristojnosti organizatorja. Izrazilo pa je dvom, ali so rešitve, ki so predvidene v aktih izvajalcev (v tem primeru ZOTKS), s sistemskega vidika utemeljene in ali bi se lahko izognili kakršnemu koli pogojevanju sodelovanja na tekmovanju, da bi hkrati ne posegli v sámo izvedbo tekmovanja. Mnenju MIZŠ se pridružuje tudi

Varuh in predlaga, da ministrstvo ta vprašanja reši v sodelovanju z ZOTKS še pred organizacijo naslednjega tekmovanja. **19.1-16/2018**

Nepravilnosti pri ocenjevanju znanja in neprimeren odnos učiteljice do dijaka in staršev

Varuh je obravnaval pobudo matere srednješolca. Pobudnica je šoli očitala nepravilnosti pri zaključevanju ocene njenemu sinu pri slovenskem jeziku ter nesprejemljiv odnos učiteljice do njega in nje. Pismo je skupaj s prilogami poslala tudi Inšpektoratu RS za šolstvo in šport. Pričakovala je, da bo poleg šolskega inšpektorja zadevo pregledal tudi Varuh in ji sporočil svoje mnenje.

Šolski inšpektor nas je obvestil, da so bile na šoli v zvezi z ocenjevanjem znanja pobudničinega sina ugotovljene nepravilnosti. Zato je šolo pozval, naj nepravilnosti odpravi, kar je po zagotovilu inšpektorja tudi storila. Dijak je tako napredoval v višji razred.

Pobudnici smo sporočili, da je prav, da so starši občutljivi na dogodke v šoli, ki lahko za posameznika pomenijo obliko pritiska, morda celo nasilja. Starši so prvi varuhi pravic svojih otrok in skrb staršev za potek dela v šoli, za vzdušje in za spoštovanje pravic otrok šolam ne bi smela biti odveč. Slabo je, če zaposleni v šoli to razumejo kot vmešavanje v njihove pristojnosti in avtonomijo. Po drugi strani je pri posredovanju staršev v šoli ob raznih dogodkih le potrebna prava mera in tudi starši se morajo zavedati, da so njihove pravice omejene s pravicami drugih (učencev, staršev in zaposlenih).

S šolo je treba sproti in čim tesneje sodelovati. Le tako je namreč mogoče probleme, ki nastanejo, hitro zaznati in jih rešiti, še preden se preveč nakopičijo. Učitelji pa so k temu cilju zavezani tudi poklicno. Učiteljski poklic od posameznika, ki se zanj odloči, zahteva občutljivost, strpnost, potrpežljivost, pravičnost, sposobnost prilagajanja, obzirnost in še številne druge pozitivne lastnosti. Kdor jih nima, mu je to težko dopovedati in še težje dokazati napake v njegovem ravnanju. Pri tem se zaposleni v šolah mnogokrat premalo zavedajo, da so kot javni uslužbenci odgovorni tudi za kakovostne odnose in čim boljše vzdušje. Zaupanje in medsebojno spoštovanje sta temelj sodelovanja med učitelji, otroki in starši. Sodelovanje pa je v vsaki šoli ključ do uspeha otrok, občutka lastne vrednosti in s tem do zadovoljstva vseh, ki v šolo prihajajo: otrok, staršev in zaposlenih.

Strokovni izpit na področju vzgoje in izobraževanja

Varuh je znova obravnaval problem opravljanja strokovnih izpitov na področju vzgoje in izobraževanja. Na MIZŠ so precej razširili možnosti za pridobitev ustrezne pedagoške prakse pri delu z učenci, težava pa je v razmerah na trgu dela, saj so delovna mesta zasedena in so tako možnosti za zaposlitev majhne. MIZŠ je izvedlo številne ukrepe, da bi zagotovilo možnosti za prvo zaposlitev v vzgoji in izobraževanju, a interes za opravljanje strokovnega izpita na tem področju je veliko večji od ponujenih možnosti – tudi (predvsem) zaradi diplomantov nepedagoških študijskih programov, ki bi želeli opraviti strokovni izpit.

Varuh se ne more opredeliti do primernosti strokovnega izpita na področju vzgoje in izobraževanja oziroma do njegove ukinitve. Gre namreč za strokovno vprašanje usposobljenosti diplomantov za delo z otroki, pri čemer praktičnega dela ni mogoče nadomestiti z nobeno drugo obliko študija ali usposabljanja. Morda bi rešitev tega vprašanja lahko našli z vključitvijo več prakse in praktičnih nastopov v okviru študijskih programov.

Obravnavanje anonimnih prijav v šolstvu

Varuh je obravnaval pobude več pobudnikov: Učiteljskega združenja Slovenije, Združenja ravnateljic in ravnateljev osnovnega šolstva in glasbenega šolstva Slovenije, Skupnosti vrtcev Slovenije, Združenja ravnateljic in ravnateljev vrtcev Slovenije in Zveze srednjih šol in dijaških domov Slovenije, tem je bilo priloženih tudi 7.187 podpisov peticije zoper sedanjo ureditev glede obravnave anonimnih prijav v šolstvu. Pismo so pobudniki poslali tudi drugim predstavnikom države v pričakovanju, da bodo zagotovili hitro spremembo Zakona o šolski inšpekciji, tako da anonimnih prijav šolski inšpektorji ne bi več obravnavali. Od Varuha so pričakovali podporo in aktivno vlogo pri uresničitvi svojega predloga.

Varuh se je z mnenjem pobudnikov seznanil, predlaganih sprememb pa ni podprl. Po našem mnenju iz Zakona o šolski inšpekciji ne bi bilo primerno brez tehtnega premisleka v celoti odpraviti določbe, ki omogoča obravnavo anonimnih prijav. Tudi anonimne prijave so lahko pomembne, kar bi moral ugotoviti glavni inšpektor glede na njihovo vsebino. Menili smo, da bi bilo mogoče s predpisi ustrezno urediti tudi obravnavo anonimnih prijav.

Varuh prejme letno približno 30 anonimnih prijav kršitev človekovih pravic (več kot 1 % od skupnega števila pobud). Vsako posebej proučimo in ugotovi, ali morda ne opozarja na pomembnejše vprašanje uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Na anonimne pobude se Varuh v skladu s predpisi ni dolžan odzivati, vendar v vsakem primeru posebej proučimo njeno pomembnost in se odločimo o svojem odzivu. Morda bi podobno lahko dopolnili tudi ureditev inšpekcijskih postopkov v šolstvu.

Izvajanje stavke zaposlenih v vrtcih in šolah

Varuh je prejel v obravnavo pobudo, v kateri je pobudnik izrazil nasprotovanje stavki v vrtcih in šolah. Prepričan je, da z organizacijo in izvedbo stavke v šolskih dneh v času pouka organizator stavke in njeni udeleženci kršijo pravico otrok do izobraževanja.

Pobudniku smo pojasnili, da je pravica do stavke določena v 77. členu Ustave RS, vendar se lahko pravica do stavke, če to zahteva javna korist, ob upoštevanju vrste in narave dejavnosti z zakonom omeji. Sporočili smo mu, da se Varuh za kakršno koli spremembo ustave ne bo zavzel, saj menimo, da je pravica do stavke z zakonom lahko povsem ustrezno urejena, tako da zagotavlja uresničevanje ene temeljnih pravic delavcev na način, ki čim manj posega v pravice drugih (v konkretnem primeru v pravice otrok).

Zakon o stavki je bil sprejet leta 1990 in bi ga država morala posodobiti, predvsem pa prilagoditi posameznim področjem javne službe. Za šolstvo bi na primer zakonske rešitve lahko sledile zahtevi, naj bo zaradi stavke čim manj moten pouk in da je treba čas stavke tem zahtevam prilagoditi. Varuh priporoča Vladi RS in pristojnemu ministrstvu, da po posvetu s socialnimi partnerji posodobi predpise, ki določajo način uresničitve pravice delavcev do stavke, tako da bodo upoštevali naravo posamezne dejavnosti in zagotovili, da bodo stavkajoči z uresničevanjem svoje pravice čim manj posegali v pravice tretjih.

2.19.2 Šport

Varuh je obravnaval težave pri izvajanju novega Zakona o športu. Pobude so vsebovale kritike zaradi (ne)razumevanja in nespoštovanja nekaterih določb Zakona o športu, ki se nanašajo na nadomestila športnim društvom, klubom ali zvezam ob prestopu mladoletnih športnikov v drug športni klub, ter opozorila staršev v zvezi s sodelovanjem otrok na športnih prireditvah.

Neprimerno oblečeni otroci na športnih dogodkih

Pobudnik je napisal, da na veliko nogometnih tekmah sodelujejo tudi otroci, organizirane pa so v poznih večernih urah v vsakem vremenu. Pismo je poslal tudi Nogometni zvezi Slovenije (NZS). Meni, da bi se morala NZS bolj konkretno in strožje zavzeti, da bi bili otroci letnemu času in vremenu primerno oblečeni, kot so to odrasli igralci.

Pobudniku smo pojasnili, da se je Varuh s problemom ukvarjal že leta 2011. Takrat smo oblikovali stališče, pri katerem še vedno vztrajamo:

Kratke hlače in majica nikakor niso primerno oblačilo otrok pri zunanji temperaturi okrog 2 stopinji Celzija. Spremljanje nogometnih reprezentantov je za otroke brez dvoma velik dogodek, ki verjetno veliko pomeni tudi njihovim staršem ali skrbnikom, vendar to ne sme biti razlog, da so otroci izpostavljeni mrazu, kar bi lahko ogrozilo tudi njihovo zdravje. Domnevamo, da starši otrok sploh niso pomislili na ogrožanje zdravja svojih otrok, sicer bi od organizatorja tekmovanja zahtevali, da se otroci oblečejo primerneje. Ustrezale bi že trenirke v klubskih (ali državni) barvah. Ker Varuh ni pristojen za obravnavo kršitev človekovih pravic, ki jih zagrešijo civilnopravne osebe (športna društva in zveze, pa tudi posamezniki), smo stališče objavili na svojem spletišču in pričakujemo, da bodo organizatorji podobnih prireditev v prihodnje upoštevali tudi vremenske okoliščine.

To stališče smo dve leti pozneje poslali tudi NZS, ki je zagotovila, da bodo naše opozorilo upoštevali in nogometnim klubom priporočili, naj v primeru neugodnih vremenskih razmer primerno poskrbijo za počutje otrok. Pričakovali smo, da bodo njenim priporočilom sledili tudi nogometni klubi.

Ker se to očitno še ni zgodilo ali pa so pristojni glede na zamenjave v vodstvu in organih NZS na svojo tedanjo obljubo pozabili, smo pobudniku svetovali, naj jih na to znova spomni.

Nadomestila za prestop otrok športnikov v drugo športno organizacijo

Leta 2018 smo nadaljevali obravnavo problematike prostih prestopov otrok športnikov v drugo športno organizacijo. Kot smo zapisali v letnem poročilu za leto 2017, se različno razlaga 34. člen Zakona o športu (ZŠpo-1), ki določa, da ima vsak športnik pravico prestopiti v drugo športno organizacijo. To pomeni, da se mu prestop ne sme omejevati s kakršnim koli nadomestilom ali odškodnino, razen v primeru, ki ga določa zakon, in sicer če je športnik starejši od 15 let in ima s športno organizacijo sklenjeno pogodbo, na podlagi katere prejema plačilo v višini najmanj bruto minimalne plače v Republiki Sloveniji. Pri tem zakon določa še dodatno omejitev, da športna organizacija ne sme zahtevati plačila nadomestila, če so dejanski stroški, ki jih krije športnik za pripravo in tekmovanja v uradnih tekmovalnih sistemih, višji od plačila, ki ga prejme po pogodbi s športno organizacijo.

Ponavljamo stališče, da v primeru prestopov otrok, starih do 15 let, v nobenem primeru ni dopustno zaračunavati kakršnih koli odškodnin, nadomestil ali drugih odmen, saj bi bilo to v nasprotju z zakonom. Zakonodajalec je želel izrecno izključiti kakršno koli trgovanje z otroki, starih do 15 let, kar je tudi nedvoumno zapisal v zakon. Zato ni mogoče obveznosti staršev ali posameznih klubov predpisovati s podzakonskimi akti, vpisnimi pogodbami ali drugimi dogovori. Po izpolnitvi starostnega pogoja 15 let pa so nadomestila mogoča in dopustna le pod pogoji, ki jih določa zakon. Pravila športnih društev in njihovih zvez, ki še določajo takšne obveznosti, so po Varuhovem mnenju v nasprotju s 34. členom ZŠpo-1.

MIZŠ se je našemu mnenju pridružilo. V skladu z drugim odstavkom 33. člena ZŠpo-1 je Strokovni svet RS za šport pristojen, da določi podrobnejše pogoje za registracijo in kategorizacijo športnikov, zato ga je MIZŠ junija 2018 znova pozvalo, da se veljavni Pogoji, pravila in kriteriji za registriranje in kategoriziranje športnikov v

Republiki Sloveniji dopolnijo tako, da bo jasno zakonsko določilo prostega prestopa športnikov. To pomeni, da športne organizacije s svojimi registracijskimi pravilniki ne smejo onemogočati prostega prestopa športnika, razen ob pogojih, ki jih določa ZŠpo-1. Ali je bilo to že storjeno, nam še ni znano.

Pobudnikom, ki so se na nas obrnili s tovrstnimi težavami, smo svetovali, naj se obrnejo na Inšpektorat za šolstvo in šport (IŠŠ). Inšpektor lahko skladno z 82. členom ZŠpo-1 odredi odpravo ugotovljenih nepravilnosti, če med drugim ugotovi, da športna organizacija športniku onemogoča, da brez nadomestila prestopi v drugo športno organizacijo, oziroma se športniku zaračuna nadomestilo v nasprotju z drugim in tretjim odstavkom 34. člena ZŠpo-1.

2.19.3 Kultura

S področja kulture smo prejeli le dve pobudi. V eni je pobudnica izražala svoje nezadovoljstvo zaradi zavrnitve prošnje za priznanje republiške priznavalnine za umetniške dosežke na področju kulture v preteklosti, druga pa se je nanašala na nezadovoljstvo upravičenke do določenih finančnih sredstev, ki so bila namenjena sofinanciranju programov na področju ljubiteljske kulture v občini. Pobudnicama smo pojasnili njune nadaljnje pravne možnosti, s katerimi bi morda lahko uveljavili pravice, za katere sta bili prepričani, da jima pripadajo.

2.19.4 Druge družbene dejavnosti

Štipendije

Pobud s problematiko štipendiranja je bilo v letu 2018 precej manj kot v preteklih letih. Obravnavali smo le šest pobud, v prejšnjih letih pa po 15 do 20 vsako leto. Pobudniki so se Varuhu največkrat pritožili ob odločitvi pristojnega centra za socialno delo, da mora posameznik, ker ni izpolnil zahtev, določenih v štipendijski pogodbi, vrniti zneske, ki jih je neupravičeno prejel na podlagi odločbe o dodelitvi štipendije. Pri tem je šlo največkrat za spremembo izobraževalnega programa brez vednosti in soglasja CSD. Glede na to, da je vračilo štipendije zakonsko urejeno, smo pobudnikom lahko svetovali le, naj zaprosijo za obročno plačilo ali odlog plačila neupravičeno prejetih zneskov, v posameznih primerih lahko tudi za odpis dolga. Pobudniki so v svojih pobudah vedno opozarjali tudi na dolgotrajno odločanje o pritožbah.

Dolgotrajno odločanje o pritožbah

Varuh je obravnaval več pobud študentov, ki so se pritožili zaradi dolgotrajnega odločanja o pritožbah zoper odločbe pristojnih centrov za socialno delo v zvezi s štipendijami. Zato smo znova poizvedovali pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), ali so zaostanki pri odločanju o pritožbah še vedno taki, kot so nam jih pristojni sporočili v svojem odgovoru junija 2017. Zanimali so nas zaostanki pri odločanju o pritožbah v zvezi s pravicami iz javnih sredstev (štipendijami, subvencijami najemnine, oprostitvami plačil socialnovarstvenih storitev, v zvezi z družinskimi pomočniki).

MDDSZ je v odgovoru poudarilo, da so se roki za odločanje o pritožbah zoper odločitve prvostopenjskih organov na nekaterih področjih še podaljšali. Pritožniki bodo tako morali na odločitev zoper odločbe o štipendijah, ki so jih vložili leta 2016, čakati najmanj dve leti in pol. Dvoletni zaostanki so tudi v zvezi z odločanjem o pritožbah zoper odločbe o otroškem dodatku in o subvenciji za znižano plačilo vrtca. Pritožbe zoper odločbe o oprostitvah plačil socialnovarstvenih storitev se rešujejo pol leta po prejemu, za reševanje pritožb zoper pravico do družinskega pomočnika

pristojni potrebujejo dve leti in pol, za pritožbe zoper subvencijo najemnine pa približno štiri leta. MDDSZ je pojasnilo, da so razlogi za tako velike zaostanke ostali enaki – velik kadrovski primanjkljaj. O pritožbah zoper odločbe o pravicah iz javnih sredstev namreč odloča le šest javnih uslužbencev, ki mesečno rešijo približno 160 pritožb. Pristojni so poudarili še, da reševanje pritožb tudi ni edina zadolžitev, ki jo ima teh šest strokovnih delavcev.

Nedopustno je, da so zaostanki pri reševanju pritožb na MDDSZ tako veliki. Pristojne na to opozarjamo že vsaj tri leta, tudi v letnih poročilih Varuha za leta 2015, 2016 in 2017, ki so objavljeni na našem spletišču. Na prevelike zaostanke pri reševanju pritožb vsako leto opozorimo ministrico v osebnem pogovoru. Žal državnih organov niti Varuh ne more prisiliti, da bi svoje delo opravljali v rokih, ki jih določajo predpisi.

Pobudnikom smo pojasnjevali, da Varuh v pritožbeni postopek na podlagi svojih pristojnosti ne more posegati tako, da bi od MDDSZ zahteval, naj prednostno (mimo vrstnega reda prispelih pritožb) rešijo posamezno pritožbo. Posredovanje in obravnava pritožbe mimo vrstnega reda prispelih ni v skladu z načelom pravičnosti, h kateremu je zavezan Varuh.

Vse pobude v zvezi z dolgotrajnostjo reševanja pritožb na MDDSDZ smo končali kot utemeljene. Obenem MDDSZ pozivamo, naj reši kadrovske težave in zagotovi reševanje pritožb v zakonskih oziroma še razumnih rokih. Na sestanku z ministrico in predstavniki MDDSZ je bilo zagotovljeno, da bo ministrstvo na spletišču znova uvedlo števec pritožb, do junija 2019 pa naj bi število nerešenih pritožb zmanjšali pod 1.000 (s 4.000 iz decembra 2018).

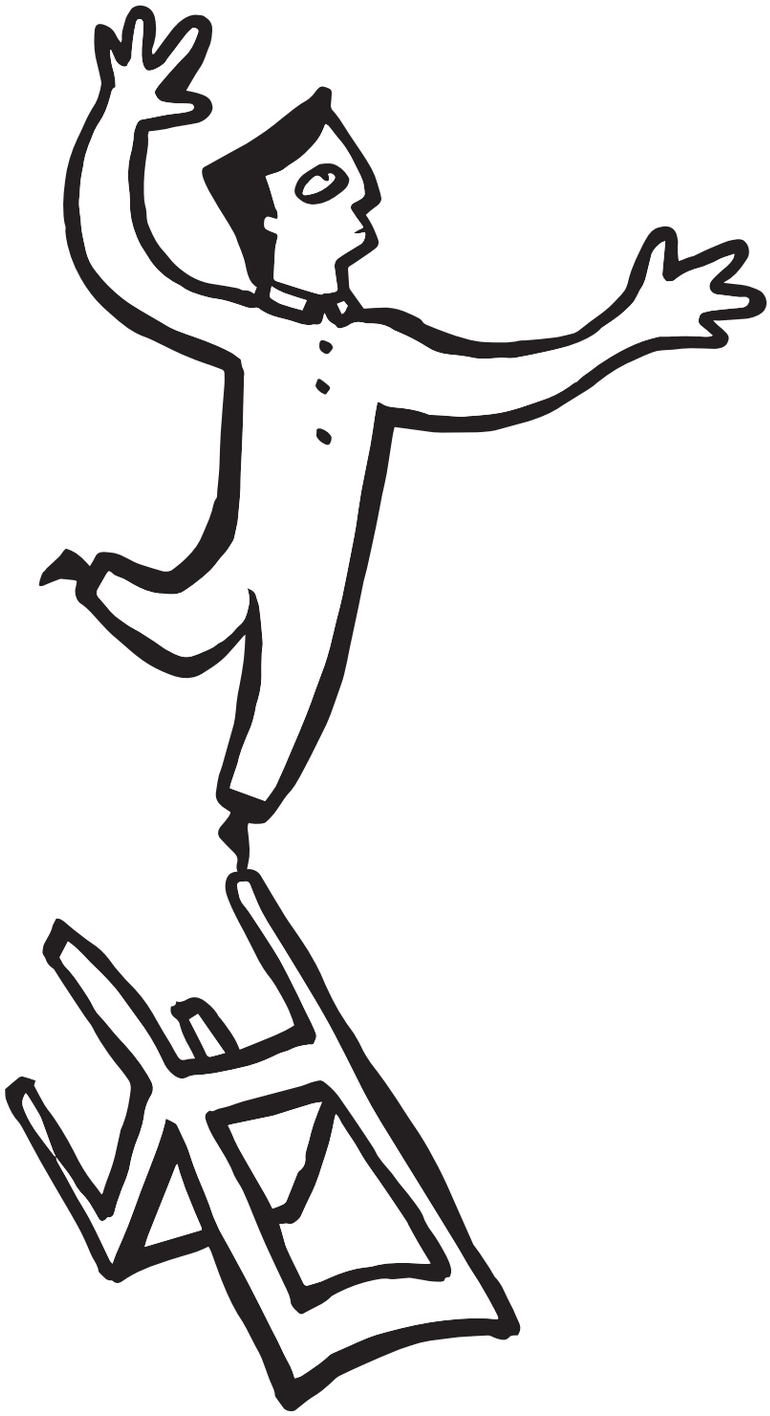
Varuh priporoča, naj MDDSZ pripravi načrt reševanja pritožb iz preteklih let, ki naj ga sprejme Vlada RS, tega naj tudi javno objavi in zagotovi sprotno preverjanje njegovega uresničevanja.

Primer:

Dolgotrajno odločanje o štipendiji Ad Futura
Varuh je obravnaval pobudo matere študenta podiplomskega študija v tujini. Pobudnica je navedla, da je v imenu sina pooblaščena za podpis pogodbe o štipendiji. Sin naj bi odločbo o štipendiji Ad futura po njenih informacijah prejel že v začetku decembra 2017. Sredi decembra pa jo je Javni štipendijski, razvojni, invalidski in preživninski sklad RS (sklad) z dopisom obvestil, da bo odločbo prejel v drugi polovici decembra, kar se ni zgodilo. Pobudnica je sredi januarja 2018 po telefonu poklicala sklad in se zanimala, kako je z odločbo. Zaposlena ji je pojasnila, da bo odločba kmalu izdana, da naj bi bile tudi pogodbe za izplačilo štipendije na podlagi odločbe pripravljene hkrati. Nekaj dni pozneje je odločba prispela na njen naslov, konec januarja pa je bila pozvana, naj pride v Ljubljano podpisat pogodbo. Pobudnica je 26. 1. 2018 prišla osebno v Ljubljano in podpisala pogodbo. Za veljavnost pogodbe o štipendiji je manjkal še podpis direktorice sklada. Kdaj naj bi direktorica pogodbo podpisala, zaposlena ni vedela.

V zvezi s tem smo poizvedovali pri skladu. Pristojni so nam pojasnili, da je direktorica podpisala pogodbo v štirih dneh (31. 1. 2018) in da je s tem dnem postala veljavna tudi odločba o dodelitvi štipendije. Kot razlog za dolgotrajni postopek so navedli kompleksnost javnega razpisa, pri katerem je treba za vsakega prosilca pridobiti in pregledati veliko dokumentacije. Veliko dela naj bi imeli tudi s preverjanjem ustreznosti študijskih smeri kandidatov in pridobivanjem vsebinsko ustreznih potrdil od tujih izobraževalnih institucij. Zato sklad za vlagatelje vsako leto organizira delavnice, na katerih jih obvešča o poteku razpisa in potrebni dokumentaciji, ki je ključna za hitro odločanje o vlogah. Obenem sklad vlagatelje usmerja tudi v iskanje drugih možnosti financiranja vsaj do končanega odločanja.

Pobudnica se je Varuhu zahvalila, saj je pogodbi takoj po direktoričinem podpisu sledilo tudi nakazilo štipendije s poračunom za vse mesece od oktobra do februarja.
19.1-6/2018



2.20
STANOVANJSKE ZADEVE

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
20 Stanovanjske zadeve	**106**	**77**	**72,6**	**60**	**4**	**6,7**
20.1 Stanovanjska razmerja	48	27	56,3	22	1	4,5
20.2 Stanovanjsko gospodarstvo	52	29	55,8	24	2	8,3
20.3 Drugo	6	21	350,0	14	1	7,1

2.20.1 Splošne ugotovitve

Leta 2018 smo v sklopu stanovanjskih zadev obravnavali nekoliko manj pobud kot leta 2017. Števila zadev zaradi načina evidentiranja ne kaže posebej komentirati. Mnogo pobud, ki so bile povezane s socialnim stanjem pobudnikov (in s stanovanjsko problematiko), smo namreč po načelu pretežnosti evidentirali in uvrstili v druga vsebinska področja dela Varuha človekovih pravic RS (Varuh). **Zato velja enak poudarek kot že pred leti, da število prispelih in obravnavanih pobud ni odsev dejanskega stanja na področju stanovanjskih razmerij.** O razsežnosti problematike je mogoče sklepati ob skrbnem branju celotnega Varuhovega poročila, še posebej to izhaja iz pogovorov s pobudniki ob Varuhovem zunanjem poslovanju.

Nujno je poudariti, da je bila proučevana tematika povezana predvsem z okoliščinami posameznikov in njihovih družin, ki so se večinoma zaradi izgube dela in službe znašli v socialni stiski, zaradi katere so izgubili stanovanje in dom ter se znašli pred vprašanjem, kako si priskrbeti primerno nastanitev in ohraniti dostojanstvo.

Pobudniki so se Varuhu največkrat pritoževali zaradi pomanjkanja stanovanj in bivalnih enot, posebej še neprofitnih stanovanj, neprimernih stanovanjskih razmer, neukrepanja stanovanjske inšpekcije, deložacij, upravnikov v večstanovanjskih stavbah, višine najemnin in stroškov, subvencij najemnin, rezervnega sklada, medsosedskih sporov (zlasti hrupa), pisali so nam tudi najemniki in lastniki denacionaliziranih stanovanj.

Stanovanjska stiska je huda! Pobudniki so Varuhu največkrat pisali zaradi pomanjkanja stanovanj.

Utemeljenost pobud (7,8 odstotka) je zaradi Varuhove pristojnosti nižja od skupne povprečne utemeljenosti, saj sme Varuh proučevati in obravnavati samo tiste kršitve, ki jih povzročajo in zagrešijo organi oblasti.

Že več let ugotavljamo kršitve pravice do stanovanja, a opaznih izboljšav ni. Čeprav je povsem jasna **odgovornost države, da s svojimi ukrepi in aktivnostmi (kar je poudarek ustavne demokracije! in k čemur države zavezuje Evropska socialna listina) omogoča uresničevanje pravice do primernega stanovanja**, ki je zapisana v Ustavi RS ter v mednarodnopravnih dokumentih. V lanskem poročilu smo s tem v povezavi opozorili na 25. člen Splošne deklaracije človekovih pravic (1948), ki jo je

Varuh je na lastno pobudo odprl eno pobudo, v kateri smo preiskovali sistemske nepravilnosti.

Pravica do stanovanja je vključena v Ustavo RS (78. člen), spoštovanje te pravice je tudi mednarodna obveznost države. Skrajni čas je, da država prevzame obveznost za to! S kršitvijo pravice do stanovanja so ogrožene pravice do dostojanstva, spoštovanja osebnega in družinskega življenja, družine in zdravja.

podpisala tudi Slovenija in **v kateri je priznana pravica do stanovanja. Dodajamo še, da je spoštovanje pravice do stanovanja mednarodna obveznost držav članic EU. Omenjena pravica je zapisana tudi v spremenjeni Evropski socialni listini kot pravica do primerne nastanitve in v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah kot pravica do pomoči pri pridobitvi stanovanja. Omenjamo še Carigrajsko deklaracijo (OZN) in agendo Habitat, ki nista neposredno zavezujoči, vendar jasno izražata cilje držav, da bodo zagotavljale primerno bivališče za vse kot eno izmed človekovih pravic in temeljnih svoboščin.**

Sodelovanje s pristojnimi organi je bilo solidno. O nujno potrebnih rešitvah na področju stanovanjske zakonodaje smo s pristojnimi na Ministrstvu za okolje in prostor (MOP) komunicirali pisno. Stanovanjska problematika je bila stalna tema, ki smo jo vedno izrecno izpostavili na pogovorih z župani ob Varuhovem zunanjem poslovanju.

Nova zakonodaja:

Leta 2018 ni bila sprejeta nova zakonodaja.

2.20.2 Uresničevanje Varuhovih priporočil

Priporočilo št. 49 (2017), ki se je nanašalo na potrebo po natančni opredelitvi dodatnih obveznosti občin na stanovanjskem področju, **je ostalo neuresničeno, čeprav je bilo smiselno enako priporočilo zapisano že v vseh letnih poročilih aktualne varuhinje (2013–2019) in že prej, zato ga ponavljamo.** Vlada je v odzivnem poročilu na Varuhovo poročilo za leto 2017 zapisala, da uresničitev tega priporočila zaradi nestrinjanja zavračata. Pri tem ponavljata enako obrazložitev, ki sta jo zapisala že v odzivnem poročilu na Varuhovo poročilo o delu za leto 2016, kjer pa sta navedla, da je bilo priporočilo delno uresničeno. Bralce napotujemo na Varuhovo letno poročilo za leto 2017 (strani 322 in 323).

Priporočilo št. 50 (2017) se je nanašalo na nujno potrebne spremembe zakonodaje na področju upravljanja večstanovanjskih stavb. MOP je v odzivnem poročilu zapisalo, da je bilo priporočilo delno uresničeno, saj so bili leta 2017 izvedeni usmerjena akcija Inšpektorata RS za okolje in prostor (IRSOP) in nadzor upravnikov ter prekrškovni postopki v zvezi s kršitvami. Izvedba podobne akcije naj bi se po napovedih MOP predvidevala tudi v letu 2018. Priporočilo je dejansko ostalo **neuresničeno,** nujno potrebnih sprememb zakonodaje namreč ni bilo.

Tudi priporočilo št. 51 (2017) je ostalo neuresničeno, kar MOP priznava v odzivnem poročilu. Zato ponavljamo lanskoletno priporočilo o nujno potrebni kadrovski okrepitvi.

83.
Ministrstvo za okolje in prostor naj čim prej pripravi spremembe Stanovanjskega zakona in v njem jasno opredeli obveznost občin, da zagotovijo določeno število bivalnih enot (glede na število prebivalcev) ustreznega bivanjskega standarda in da v določenih časovnih intervalih (npr. enkrat na leto) objavijo razpis za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem.

2.20.3 Analiza obravnavanih pobud

Po obravnavi zadev v letu 2018 smo ugotovili naslednje stanje:
- utemeljenih pobud je bilo 7,8 odstotka,
- neutemeljenih pobud je bilo 9,8 odstotka,
- pobud, za obravnavo katerih Varuh ni bil pristojen, je bilo 43,1 odstotka,
- pobud, pri katerih je bilo ugotovljeno, da postopek pri pristojnih organih še poteka, je bilo 9,8 odstotka,
- pobud, pri katerih ni bilo pogojev za presojo, je bilo 13,7 odstotka,
- pobud, ki jih pobudniki niso ustrezno dopolnili, je bilo 15,7 odstotka.

Iz analize obravnavanih pobud izhajajo naslednji vsebinski sklopi, zaradi katerih posamezniki tudi najpogosteje iščejo Varuhovo pomoč.

A. Neprofitna najemna stanovanja in možnosti njihove zamenjave

Največ prejetih pobud na stanovanjskem področju se je nanašalo na problematiko neprofitnih najemnih stanovanj, in sicer 27,6 odstotka. **Na nas so se obračali pobudniki, ki so na visokem mestu na čakalnem seznamu za dodelitev neprofitnega stanovanja v najem, pristojna občina pa nima na voljo zadostnega števila stanovanj, da bi jih lahko dodelila vsem prosilcem, ki so uvrščeni na čakalni seznam.** Enako kot prejšna leta smo vse pobude, pri katerih se je izkazalo, da so se pobudniki prijavili na več zaporednih razpisov za dodelitev neprofitnih najemnih stanovanj in bili vsakič uvrščeni na čakalni seznam, stanovanje pa jim zaradi primanjkljaja teh ni bilo dodeljeno, šteli za utemeljene.

Pobudniki so se pritoževali tudi zaradi dolgotrajnosti obravnave njihove prošnje za zamenjavo neprofitnega najemnega stanovanja in zaradi dodelitve stanovanja neustrezne velikosti. V povezavi z neprofitnimi stanovanji so pobudniki izpostavljali še slabo vzdrževanje stanovanj (vlaga, plesen), težave pri prenovi stanovanja, neurejeno okolico stanovanja, težave s hrupom in drugo.

84.
Varuh od Ministrstva za okolje in prostor terja temeljito analizo upravljanja v večstanovanjskih stavbah in glede na ugotovitev spremembo zakonodaje, predvsem pa stalen nadzor nad delom upravnikov v večstanovanjskih stavbah.

B. Zasebni sektor in medsosedski odnosi

Veliko obravnavanih pobud (21,6 odstotka) je bilo uvrščenih v sklop, ki smo ga poimenovali Zasebni sektor in medsosedski odnosi. Za obravnavo teh primerov Varuh ni pristojen. Vendar zaradi velikega deleža navajamo okoliščine, ki so jih pobudniki najpogosteje navajali kot moteče in bi terjale razmislek o sistemski ureditvi, in sicer hrup, smrad in druge nevšečnosti, kršitev temeljnih pravil sosedskega sožitja, posegi v skupne prostore ali stene, slabo izvedena prenova in vzdrževanje stanovanja. V teh primerih smo pobudnikom podali pojasnila, nasvete in usmeritve.

Stanovanjske politike v državi ni! Manjkajo kratkoročni in dolgoročni ukrepi, ki bi vsem omogočali pridobitev stanovanj pod dostopnimi pogoji. Zagotoviti bi bilo treba dolgoročni sistem financiranja neprofitnih stanovanj, kar bi tudi vodilo k dostojni stanovanjski politiki.

C. Prekinitve najemnih pogodb in deložacije

Kor prejšnja leta smo tudi leta 2018 prejeli več pobud, v katerih so se pobudniki pritoževali zaradi prekinitev najemnih pogodb in deložacij, ki so temu sledile. Takšnih pobud je bilo 11,8 odstotka. **Ugotovili smo, da so bile pobudnikom večinoma prekinjene pogodbe za najem stanovanja zaradi nezmožnosti plačevanja najemnin in tekočih stroškov oziroma neizpolnjevanja obveznosti, ki so izhajale iz pogodb.** Poudarjamo, da Varuh dejansko prejme še več pobud na temo deložacij, kot pa bi iz tukaj napisanega deleža izhajalo, vendar se večji del teh obravnava na področju pravosodja, saj pobudniki zatrjujejo nepravilnosti v sodnih postopkih ali na področju socialnih zadev, če je prevladujoča socialna stiska.

D. Upravljanje večstanovanjskih stavb

Tudi leta 2018 je bilo obravnavanih precej pobud, ki so se nanašale na delo upravnikov večstanovanjskih stavb, in sicer 9,8 odstotka. Pobudniki so enako kot prejšnja leta izpostavljali nepregledno delo upravnikov, njihovo neodzivnost, nepravilnosti pri obračunavanju obratovalnih stroškov in stroškov vzdrževalnih del, težave pri upravljanju sredstev rezervnega sklada in drugo.

Analiza obravnavanih pobud na stanovanjskem področju izkazuje primanjkljaj neprofitnih stanovanj.

E. Službena stanovanja

Obravnavali smo dve pobudi v zvezi s službenimi stanovanji. Pobudniki se niso mogli sprijazniti, da je treba službeno stanovanje ob upokojitvi vrniti. Očitno sta potrebna boljša obveščenost in spodbujanje najemnikov, da si ti še v času aktivne dobe zagotovijo ustrezno stanovanje in dom.

Na stanovanjskem področju smo obravnavali šest pobud, povezanih z deložacijami. Pobudnikom smo pojasnili, kam se lahko obrnejo za začasno rešitev stanovanjskega problema.

Stanovanjskih enot močno primanjkuje! Zato bi bilo ob ustrezni finančni spodbudi nujno dopolniti tudi pristojnosti občin na stanovanjskem področju ter tako zagotoviti izpolnjevanje zavez države iz 78. člena in drugih členov Ustave RS.

Primer:

Posteljne stenice – za Vlado RS očitno nerešljiv primer

Varuh je ob obravnavi pobude ugotovil, da ni pravne podlage, ki bi omogočala ukrepanje katere izmed inšpekcij v primeru množičnega pojava posteljnih stenic. Na problematiko smo opozorili Vlado RS in terjali takojšnje ukrepanje, vendar ta k reševanju ni pristopila. S tem pa sta ogrožena zdravje in dostojanstvo ljudi.

Varuh že od leta 2016 obravnava pobudo stanovalcev nekdanjega hotela Lipa v Ljubljani zaradi nevzdržnih higienskih razmer oziroma neobvladljive razmnožitve posteljnih stenic v stavbi. O problematiki smo pisali že 4. 10. 2017 (http://www.varuh-rs.si/medijsko-sredisce/aktualni-primeri/novice/detajl/ni-pristojnega-za-ukrepanje-v-primeru-mnozicnega-pojava-posteljnih-stenic/?cHash=607b851745f2b6fada1f6bb3382f6807). Navedli smo, da smo v okviru obravnave pobude opravili poizvedbe pri Zdravstvenem inšpektoratu RS (ZIRS), Inšpektoratu RS za okolje in prostor (IRSOP) in Nacionalnem inštitutu za javno zdravje (NIJZ), na podlagi prejetih odgovorov pa ugotovili, da v navedenem primeru ni pravne podlage, ki bi terjala ukrepanje katere izmed inšpekcij. V tem zaznavamo pomanjkljivost obstoječe ureditve, saj čeprav stenice niso klasificirane kot prenašalke povzročiteljev nalezljivih bolezni, za prizadete stanovalce pomenijo zelo velik problem in stisko, dezinsekcija pa ni učinkovita, če ni opravljena v vseh enotah hkrati in po potrebi tudi večkrat. Težava se pojavi predvsem v stavbah, kot je izpostavljena, kjer v večini bivajo socialno ogrožene osebe oziroma osebe, ki za dezinsekcijo niso zainteresirane. Pri tem velja poudariti, da se te žuželke širijo precej hitro. Ker so bili odgovori inšpektoratov vsebinsko enaki, in sicer da niso pristojni za ukrepanje, smo s problematiko seznaniti tudi Inšpekcijski svet (IS), kot koordinatorja dela inšpekcij, vendar tudi to ni rešilo problema.

Glede na vse navedeno smo s problematiko seznanili Vlado RS in predlagali, naj jo prouči in v čim krajšem času uvede postopke za sprejetje ustrezne pravne podlage, ki bo v javnem interesu omogočala sprejetje ukrepov za zaščito pred posteljnimi stenicami. Vlada RS nam je odgovorila, da gre za kompleksno zadevo, ki terja uskladitev med več resorji, zato je mogoče pričakovati, da sprememb zakonodaje ni mogoče pripraviti prej kot v prvi polovici leta 2018.

Ker Varuh meni, da gre za pojav, ki lahko v kratkem času povzroči tudi večje posledice na življenje in zdravje ljudi in je vsako odlaganje v prihodnost lahko ključno, smo Vladi RS večkrat predlagali, naj glede na razsežnost problematike čim prej pristopi k pripravi sprememb področne zakonodaje, saj je težava izjemno kritična in terja **takojšnje** ukrepanje, o čemer so nas pobudniki znova obvestili.

Vlada že vse od leta 2016 ni naredila ničesar za odpravo posteljnih stenic v stanovanjskih soseskah.

Čeprav na problematiko opozarjamo že dalj časa, nas Vlada RS o morebitnih aktivnostih za sistemsko ureditev ukrepov za zaščito pred posteljnimi stenicami do sredine aprila 2018 ni seznanila. Pobudniki pa nas seznanjajo, da kljub izvedenim dezinsekcijam v številnih enotah problematika ni rešena, ampak je kljub temu izjemno kritična, saj se stenice širijo iz enot, kjer dezinsekcija ni bila izvedena, in se pobudniki tako vrtijo v začaranem krogu. Zaradi tega so najbolj ogroženi otroci, ki jim, kot navajajo, številni ugrizi stenic onemogočajo normalen nočni počitek, zato pa se čedalje težje zberejo tudi podnevi, npr. v šoli. Ob tem je lahko zaradi neprimernih bivanjskih razmer ogroženo njihovo zdravje.

Glede na vse navedeno in ker gre za problematiko, ki se po navedbah pobudnikov pojavlja v čedalje več stavbah po Ljubljani, pričakujemo, da bo Vlada RS nemudoma pristopila k uresničevanju našega predloga. Nad njeno dosedanjo ignoranco je Varuh zgrožen. **20.0-2/2018**

Primer:

Skrb za pravice udeležencev v postopkih kot ena izmed pomembnejših dolžnosti organov oblasti

Vsak organ oblasti mora skladno z Uredbo o upravnem poslovanju odgovoriti na prejeto pismo, kar velja tudi za inšpekcije. V obravnavanem primeru je Varuh ugotovil, da Zdravstveni inšpektorat RS ni ravnal tako. Po Varuhovem posredovanju se je pobudniku opravičil in mu odgovoril.

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je zatrjeval neodzivnost Zdravstvenega inšpektorata RS (ZIRS), zato je Varuh na podlagi 6. in 28. člena Zakona o Varuhu človekovih pravic (ZVarCP) od ZIRS zahteval pojasnila.

ZIRS je pojasnil, da so dopis pobudnika prejeli, vendar je po proučitvi prijave inšpektor ugotovil, da vsebina dopisa ne spada med delovne naloge ZIRS, zato so zadevo odstopili v reševanje po njihovem mnenju pristojni inšpekciji. Dodatno so nas seznanili, da je praksa ZIRS, da o morebitnem odstopu prijave drugemu pristojnemu organu vedno obvesti tudi prijavitelja. Ker se v tem primeru to ni zgodilo, so se pobudniku kot prijavitelju opravičili in mu naknadno poslali odgovor s pojasnili. ZIRS je v odgovoru z dne 13. 9. 2018 med drugim navedel, da ker pobudnik v svoji prijavi ni podal zahteve za obvestilo o sprejetih odločitvah organa, tudi zaradi tega naknadno o odločitvi organa ni bil obveščen.

Pozitivno smo pozdravili korektno sodelovanje ZIRS z Varuhom in menimo, da je opravičilo ZIRS pobudniku v zadevi vsekakor primer dobre prakse. Vendar smo na podlagi pridobljenih pojasnil ZIRS in predložene dokumentacije ZIRS poslali predlog, da se v prihodnje zagotovi ustreznejša odzivnost na dopise prijaviteljev.

Velja namreč, da čeprav prijavitelj v prvotnem dopisu ni podal zahteve, da želi biti skladno s 24. členom Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) obveščen o sprejetih ukrepih, to ZIRS kot organa oblasti ne odvezuje, da se odzove na prvoten dopis prijavitelja, kot narekujeta Uredba o upravnem poslovanju (Uredba) in načelo dobrega upravljanja. Skladno s 17. členom Uredbe je vsak organ oblasti v 15 dneh dolžan pošiljatelja pisno obvestiti najmanj o prejemu njegovega dopisa in nadaljnji predvideni obravnavi. Še več, v obvestilu o prejemu dopisa je treba naslovnika obvestiti tudi o drugih upravičenjih, ki mu pripadajo skladno z veljavno zakonodajo, kar narekuje izjemno pomemben 7. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). Organ mora namreč skrbeti, da nevednost in neukost stranke ter drugih udeležencev (upravičencev) v postopku nista v škodo pravic, ki jim gredo po zakonu, in jim mora v zvezi z uporabo teh pravic tudi svetovati.

Upravičenci pogosto zaradi nevednosti in neukosti niso seznanjeni s pravili postopka. Večkrat ne razumejo pomena dejanj, ki bi jih lahko opravili, zato opustitev pomoči neuki stranki pomeni kršitev pravnih pravil. Prav zaradi navedenega morajo organi vestno in odgovorno upoštevati in izvajati načelo pomoči neuki stranki. Uradna oseba je zaradi svojega strokovnega znanja dolžna opozoriti vsakogar na možnost uveljavitve procesnih pravic in pravic po materialnih predpisih, kadar meni, da obstaja podlaga za uveljavitev katere izmed pravic. Opozorilo se nanaša vsako pravico, ki gre po predpisih, predvsem tisto, za katero je potrebna posebna zahteva upravičenca. Osebna odločitev upravičenca pa je, ali bo z ustrezno zahtevo podal pobudo za uveljavitev te pravice.

Varuh zato meni, da so na podlagi navedenega vse inšpekcije dolžne vlagatelje prijav seznanjati tudi o pravici, ki izhaja iz 24. člena ZIN (to je biti na svojo zahtevo obveščen o sprejetih ukrepih inšpekcijskega nadzora najpozneje po opravljenem nadzoru in sprejetem zadnjem ukrepu oziroma ustavitvi postopka) in tako vlagatelju prijave kot upravičencu omogočiti uveljavitev svoje pravice, ki mu pripada skladno z veljavnimi ter zavezujočimi predpisi. Varuh je sklenil, da je bila pobuda utemeljena, v konkretnem primeru je bilo kršeno načlo dobrega upravljanja. **20.1-20/2018**

85.
Varuh priporoča, naj Ministrstvo za okolje in prostor kadrovsko okrepi stanovanjsko inšpekcijo, v Stanovanjskem zakonu je treba na novo določiti njene pristojnosti, in sicer tako, da bo imela vzvode za ukrepanje pri upravljanju večstanovanjskih stavb in nad izvajanjem predpisov s področja stanovanjskih razmerij, ne glede na lastništvo večstanovanjskih stavb.

Varuhu je uspelo! Zdravstveni inšpektorat RS se je prijavitelju opravičil in mu odgovoril na prejeti dopis.

Primer:

Neenaka ureditev na področju upravljanja poslovnih ter poslovno-stanovanjskih stavb v primerjavi s stanovanjskimi oziroma stanovanjsko-poslovnimi stavbami

Varuh vsako leto prejme veliko pobud, iz katerih izhajajo najrazličnejše situacije, ki so po Varuhovem mnenju posledica pomanjkljive ureditve v veljavnem Stanovanjskem zakonu (SZ-1). V nadaljevanju izpostavljamo različno ureditev na področju upravljanja poslovnih in poslovno-stanovanjskih stavb v primerjavi s stanovanjskimi oziroma stanovanjsko-poslovnimi stavbami.
V skladu z veljavno ureditvijo je upravljanje poslovnih stavb in poslovno-stanovanjskih stavb veliko bolj ohlapno urejeno kot upravljanje večstanovanjskih stavb. Pri upravljanju poslovnih stavb se namreč (v nasprotju z upravljanjem večstanovanjskih stavb) ne uporabljata Stanovanjski zakon in Pravilnik o upravljanju večstanovanjskih stavb, ampak le Stvarnopravni zakonik, zaradi česar stanovanjska inšpekcija ni pristojna za nadzor nad poslovnimi in poslovno-stanovanjskimi stavbami.

Področje upravljanja je treba enotno urediti, da ne bo neenake obravnave stanovalcev v različnih stavbah, kar zdaj ugotavlja Varuh.

Varuh meni, da se upravljanje poslovnih in poslovno-stanovanjskih stavb ne bi smelo pomembno razlikovati od upravljanja večstanovanjskih stavb oziroma da bi bilo smiselno upravljanje večstanovanjskih in poslovnih stavb urediti na enovit način v enotnem predpisu. S tem smo seznanili MOP, ki je pojasnilo, da so na podlagi pobud v osnutku izhodišč za prenovo stanovanjske zakonodaje obravnavali tudi razmišljanja, da bi se pripravil poseben enovit zakon o upravljanju, ki bi združil upravljanje stanovanjskih in poslovnih stavb v etažni lastnini. Pristopilo je tudi k izdelavi poglobljene analize izvajanja Stanovanjskega zakona, osnutek novega zakona pa naj bi pripravili do konca leta 2017. Na podlagi prejetega pojasnila smo pri ministrstvu konec leta 2017 opravili poizvedbo, v kateri fazi je priprava nove zakonodaje na stanovanjskem področju. Pojasnili so, da ima MOP v začetku leta 2018 v načrtu javno obravnavo osnutka novega stanovanjskega zakona. **Pričakujemo, da se bo v okviru tega uredila tudi ta problematika in se bo odpravil neenak položaj stanovalcev v poslovnih in poslovno-stanovanjskih stavbah v primerjavi s stanovalci v stanovanjskih oziroma stanovanjsko-poslovnih stavbah.** Aktivnostim MOP bomo skrbno sledili. Pobuda je bila utemeljena, ugotovili smo kršitev ustavne pravice enakosti pred zakonom. **9.2-3/2017**

2.20.4 Pregled aktivnosti

1.	**19. 3. 2018**	Namestnica varuhinje dr. Kornelija Marzel se je udeležila skupne seje Komisije za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti in Odbora za delo, družino, socialne zadeve in invalide, na kateri so govorili o diskriminatornem položaju slovenskih brezdomcev. Seje so se poleg članov omenjenih delovnih teles udeležili še predstavniki Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDSSZEM), Slovenske karitas in društva Brezdomni do ključa. Dr. Kornelija Marzel je še posebej poudarila, da bi država morala sprejeti strategijo obvladovanja brezdomnosti, v kateri bi celostno predvidela ukrepe in aktivnosti za reševanje položaja brezdomnih ter tudi za odpravo tega stanja v prihodnje. Nujen je sistemski pristop in vključitev različnih ministrstev in organov v reševanje problematike. Le humanitarna pomoč karitativnih organizacij in posamični ukrepi države ne zadostujejo za odpravo kršitev, ki se dogajajo brezposelnim, ogrožene so namreč pravice do primernega stanovanja, zdravstvenega zavarovanja in socialnega varstva ter njihovo osebno dostojanstvo.

2.21
PRAVICE OTROK

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
21 Varstvo otrokovih pravic	**238**	**234**	**98,3**	**208**	**31**	**14,9**
21.1 Stiki s starši	30	62	206,7	54	6	11,1
21.2 Preživnine, otroški dodatki in upravljanje otrokovega premoženja	32	26	81,3	24	4	16,7
21.3 Rejništvo, skrbništvo, zavodsko varstvo	28	21	75,0	20	4	20,0
21.4 Otroci s posebnimi potrebami	25	32	128,0	30	5	16,7
21.5 Otroci manjšin in ogroženih skupin	0	0		0	0	0,0
21.6 Nasilje nad otroki v družini	11	15	136,4	11	2	18,2
21.7 Nasilje nad otroki izven družine	6	2	33,3	1	0	0,0
21.8 Drugo	106	76	71,7	68	10	14,7

2.21.1 Splošne ugotovitve

Število pobud leta 2018 je bilo na tem področju v primerjavi z letom 2017 skoraj enako, pomembno pa se je spremenila struktura v okviru ožje opredeljenih področij. Zelo se je povečalo število pobud v zvezi s stiki otrok s starši (za 100 %), na področju zagovorništva (za 64 %) in na področju pravic otrok s posebnimi potrebami (za 28 %), na zadnjenavedenem je povečanje posledica predlaganega novega zakona, ki je zelo razdelil podpornike in nasprotnike novih zakonodajnih rešitev.

Na splošno lahko presodimo, da so pravice otrok v Sloveniji normativno dokaj dobro urejene. Zakonodaja sledi zahtevam, da so pravice otrok kot posebej ranljive skupine še posebej zavarovane. Po ratifikaciji tretjega izbirnega protokola h Konvenciji ZN o otrokovih pravicah in uveljavitvi Družinskega zakonika 15. aprila 2019 bodo na vseh področjih uveljavljene ustrezne pravne podlage, ki bodo zagotavljale, da bo lahko korist otroka kot temeljno vodilo pri odločanju o zadevah, v katere je vključen, tudi dejansko uveljavljena. To bo seveda še najbolj odvisno od izvršilne in sodne veje oblasti, ki morata v okviru svojih nalog pri odločanju poskrbeti, da bodo normativne zahteve tudi uresničene. Resnici na ljubo je treba priznati, da **morajo zahteve iz Konvencije o otrokovih pravicah spoštovati in jim slediti vsi državni organi, tudi če ta zahteva ni posebej opredeljena v področni zakonodaji** (po načelu neposredne uporabe ratificiranih in objavljenih mednarodnih dokumentov iz 8. člena Ustave RS). Če je ta obveznost znana in spoštovana pri odločanju v sodnih postopkih,

Z ratifikacijo tretjega izbirnega protokola h Konvenciji ZN o otrokovih pravicah in uveljavitvi Družinskega zakonika 15. aprila 2019 imamo ustrezne pravne podlage za uveljavljene koristi otroka kot temeljnega vodila pri odločanju.

je tega veliko manj v upravnih postopkih, v katerih želijo odločevalci za vsako odločitev izrecno pravno podlago. Vendar **življenje poteka tudi zunaj zakona o splošnem upravnem postopku in včasih bi bilo treba uporabiti le splošna načela, ki bi zadovoljivo utemeljila neko odločitev.**

Uresničevanje Varuhovih priporočil

V letnem poročilu za leto 2017 smo Ministrstvu za pravosodje priporočili, naj prouči možnosti, da se nespoštovanje otrokovega mnenja, pridobljenega v postopku zagovorništva, šteje za kršitev postopka, ki jo mora instančni organ nadzirati po uradni dolžnosti. V odzivnem poročilu je ministrstvo tudi z navedbo sodne prakse utemeljilo, da sodišča že ravnajo tako, zato dopolnitev zakona ni potrebna. **Ministrstvo za pravosodje je potrdilo še, da se priprave na ustanovitev hiše za otroke (Barnahus) odvijajo nemoteno, s tem pa je uresničeno tudi Varuhovo priporočilo št. 75/2017.**

Varuh meni, da je upravičencem škoda nastala zaradi ravnanja državnih organov in bi zato morala država po načelu objektivne odgovornosti povzročeno škodo poravnati.

Vlada RS je zavrnila Varuhovo priporočilo št. 76/2017, s katerim je želel zagotoviti povrnitev škode, ki so jo povzročili upravni organi z napačnim tolmačenjem zakonodaje, ki naj ne bi omogočala sočasnega uveljavljanja dodatka za nego otroka in dodatka za pomoč in postrežbo. Meni namreč, da upravičenci niso bili namerno oškodovani, temveč je šlo le za različno tolmačenje zakonske ureditve. Varuh meni, da je upravičencem škoda nastala zaradi ravnanja državnih organov in bi zato morala država po načelu objektivne odgovornosti povzročeno škodo poravnati. Nova ministrica, pristojna za socialne zadeve, se je v osebnem pogovoru zavezala, da bodo odprto vprašanje še enkrat proučili in poskušali najti ustrezno rešitev.

Vlada RS je zavrnila tudi Varuhovo priporočilo št. 77/2017, naj Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport pripravi analizo financiranja osnovnega izobraževanja z vidika posameznih občin.

2.21.2 Družinska razmerja

Soglasje obeh staršev za vključitev otroka v interesne dejavnosti

Prejeli smo pismo pobudnice, ki je navedla, da ima težave, ker oče njenih otrok ne želi podati soglasja k vključitvi otrok v interesne dejavnosti v vrtcu oziroma šoli.

Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih določa, da sta starša tudi po razpadu življenjske skupnosti pristojna soodločati o vseh vprašanjih, ki so pomembna za otrokov razvoj. Tako o vprašanjih, ki niso pomembna za otrokov razvoj, lahko odloča tisti starš, ki mu je otrok zaupan v varstvo in vzgojo, o pomembnih pa morata starša iskati soglasje. Če takšnega soglasja ne dosežeta, lahko vprašanje predložita v odločanje sodišču. Zakon ne določa vprašanj, ki so pomembna za otrokov razvoj. Tovrstno presojo lahko v posameznem primeru opravi sodišče v sodnem postopku.

Po našem mnenju je tudi interesna dejavnost lahko vprašanje, ki je pomembno za otrokov razvoj, čeprav večina interesnih dejavnosti verjetno ni takšnih. Vrsta, obremenitev, morebitne nevarnosti in zahtevan čas, namenjen dejavnosti, so lahko okoliščine, zaradi katerih bi dejavnost lahko označili za pomembno za otrokov razvoj. Tudi odločanje o interesnih dejavnostih, ki zaradi svojih terminov močno posegajo v čas, ki je določen za stik med otrokom in drugim staršem, bi lahko pomenilo odločanje o takšnem vprašanju.

Opredelitev, ali je interesna dejavnost takšna, da je otroka vanjo mogoče vključiti le s soglasjem obeh staršev, je odvisna od vseh okoliščin primera in zato odločitev šole ali vrtca, da otroku ne omogočijo vpisa v dejavnost zaradi odsotnosti soglasja enega starša, ne zagotavlja nujno otrokove največje koristi.

Pobudnico smo opozorili na možnost poskusa srečanja na centru za socialno delo, kjer bi se pogovarjali izključno o tem vprašanju. Na takšnem sestanku bi oče lahko pojasnil svoje razloge, zakaj šteje vključitev otrok v interesno dejavnost za tako pomembno za razvoj otroka. Tak sestanek se lahko izvede tudi v vrtcu ali šoli, lahko v sodelovanju s strokovnimi delavci centra za socialno delo. Menimo, da če oče ne bi znal ali hotel pojasniti, s čim bi vključitev v interesne dejavnosti lahko pomembno vplivala na otrokov razvoj, in če takšnega stališča ne bi pojasnila niti vrtec ali šola, potem bi bilo treba otroke vključiti v želeno interesno dejavnost tudi ob odsotnosti očetovega soglasja. Tudi če oče navede razloge, menimo, da je v pristojnosti vrtca in šole, da očetovega soglasja ne zahtevata, če je očitno, da očetovi razlogi niso utemeljeni. V vsakem primeru dvoma o tem, ali so interesne dejavnosti za otrokov razvoj lahko pomembne, je po našem mnenju edino pravilno, da se vprašanje preda v odločanje sodišču. **21.0-40/2018**

URSIKS ne more spremeniti odločitve sodišča o stikih

Seznanjeni smo bili z vsebino sklepa kolegija generalnega direktorja Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS) z dne 15. 3. 2017, iz katerega izhaja, da se morajo vsi stiki med obsojencem in otroki, ki se na podlagi sklepa sodišča izvajajo na domu ali na CSD, izvajati v zavodu za prestajanje kazni zapora.

URSIKS, Ministrstvo za pravosodje ter Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti smo seznanili s svojim stališčem, da takšna odločitev nima ustreznih zakonskih podlag in je izrecno v nasprotju z zakonsko ureditvijo, po kateri je edino sodišče pristojno odločati o načinu, obsegu in kraju stikov starša in otroka, če starša o tem ne zmoreta doseči soglasja. URSIKS v pravnomočno sodno odločitev ne sme posegati. Že zato takšna odločitev pomeni poseg v pravice otrok. Še dodatno ta sklep popolnoma zanemarja otrokovo korist, ki jo je treba v vsakem primeru proučiti glede na okoliščine primera. Prostori za izvajanje kazni zapora prav gotovo niso najprimernejši prostor za stike otroka in starša. Po spornem sklepu bi se na otroka preneslo (tudi finančno) breme prihoda in odhoda z lokacije prestajanja zaporne kazni. Nejasno je bilo tudi, kako naj bi se izvajali stiki, ki jih je sodišče določilo pod nadzorom strokovnega delavca centra za socialno delo – takšnega nadzora ne bi smeli prevzeti pravosodni policisti, ki za takšen nadzor večinoma niso ustrezno usposobljeni.

URSIKS v pravnomočno sodno odločitev ne sme posegati.

URSIKS smo pojasnili, da razumemo razloge, ki so vodili k sprejetemu sklepu, saj spremljanje zapornika na stik gotovo pomeni opazno obremenitev osebja, ki je že izjemno obremenjeno, vendar to ne more upravičevati poseganja v pristojnost drugega organa, tj. sodišča. Menimo, da lahko URSIKS sodišča seznanja s svojo stisko in jim navede možnosti izvajanja stikov v zavodu za prestajanje kazni zapora. Le tako bodo sodišča lahko upoštevala vse okoliščine in odločala o stikih na način, ki po njihovi presoji najbolje varuje otrokove koristi.

URSIKS je zadevni sklep preklicala in s preklicem seznanila vse zavode za prestajanje kazni zapora. Pobudo smo šteli za utemeljeno, saj je bil zadevni sklep v nasprotju z 2. in 54. členom Ustave RS, menimo pa, da zaradi hitrega preklica sklepa posledice niso bile zelo hude**.** V tem smislu je treba pohvaliti URSIKS za hitro in primerno ukrepanje. **21.1-3/2018**

2.21.3 Otroci v šoli

Otroški parlamenti: Šolstvo in šolski sistem

Kot vsako leto smo se udeležili otroških parlamentov, ki jih organizira Zveza prijateljev mladine in pomenijo najširšo obliko sodelovanja otrok v vprašanjih, ki jih zadevajo.

Otroški parlamenti so odlična oblika sodelovanja (participacije) otrok v družbenem življenju.

Na mestnem otroškem parlamentu v Ljubljani in na regijskem, ki ga je gostila OŠ Dobrova pri Ljubljani, smo lahko slišali zelo zanimive, predvsem pa dobro utemeljene predloge za ponovno uvedbo ocenjevanja vedenja, ki naj bi bila tudi eden od vstopnih pogojev za vpis v srednjo šolo. Udeleženci parlamenta so razpravljali o izboljšanju šolskega sistema in o odnosih v šoli. Izglasovali so tudi nekaj sklepov v zvezi z ocenjevanjem, saj bi želeli več delnih ocen, ki bi skupaj tvorile oceno, ki bi jo posameznik lahko še ustno popravil. Zelo zanimiva razprava je bila tudi o predlogih, da bi razredne skupnosti lahko izglasovale neke vrste nezaupnico učitelju, ki bi ga moralo vodstvo šole na tej podlagi zamenjati.

Pričakujemo, da bodo pristojni šolski organi na otroških parlamentih leta 2019 poročali o svojih stališčih do predlaganih novosti. Z veseljem bomo poročali kolegom v tujini, da se pravica otrok do sodelovanja (participacije) v Sloveniji uresničuje v splošno zadovoljstvo otrok, njihovih staršev in učiteljev.

Sporna mladinska literatura

Varuh je obravnaval prijavo, da knjiga Evangelij za pitbule avtorja Jirija Bezlaja, ki jo je leta 2016 izdala založba Mladinska knjiga, z vsebino, ki ni primerna za otroke, krši pravice otrok. Knjiga je bila pred časom nagrajena kot mladinska literatura, nevladna organizacija oziroma v njenem okviru skupina knjižničarjev pa je sklenila, da bo knjigo priporočila otrokom v izposojo.

Varuh ne more presojati vsebine literarnih del z vidika njihove primernosti za otroke v nekem starostnem obdobju. Ob tem se ne zavzema za uvedbo državnega ali katerega koli organa, ki bi presojal ali celo cenzuriral literarna in druga umetniška dela.

Varuh ne obravnava pobud v zvezi s kršitvami človekovih pravic, če niso kršilci oblastni organi, kljub temu pa se je odločil obravnavati problematiko, na katero smo bili opozorjeni. Presodili smo namreč, da odpira **širše vprašanje** uvrščanja literarnih del v literaturo, ki je primerna za otroke (po Konvenciji Združenih narodov o otrokovih pravicah torej do starosti 18 let). Predvsem smo želeli ugotoviti, ali država sploh ima instrumente, ki zagotavljajo, da otroci ne bodo izpostavljeni za njihovo starost neprimernim vsebinam v okviru javnih služb, za katere je odgovorna država. Med obravnavo pobude smo pridobili mnenje Ministrstva za kulturo, Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport ter neodvisnih strokovnjakov s tega področja.

Varuh ne more presojati vsebine literarnih del z vidika njihove primernosti za otroke v nekem starostnem obdobju. Ob tem se ne zavzema za uvedbo državnega ali katerega koli organa, ki bi presojal ali celo cenzuriral literarna in druga umetniška dela. Želeli pa smo ugotoviti, ali država lahko kakor koli poseže v širjenje spornih vsebin med otroki, kadar ugotovi, da to ni v njihovo največjo korist, in kako je pri tem zagotovljena svoboda izražanja avtorjev, ki je tudi z Ustavo RS zagotovljena pravica.

V normativni ureditvi nismo našli meril, na podlagi katerih bi bila literatura uvrščena med literaturo za otroke ali da bi lahko izbrane vsebine otrokom odsvetovali. Tudi zato pravno ni mogoče z gotovostjo opredeliti, katere vsebine bi otrokom lahko škodovale pri njihovem razvoju, in je treba to presojo prepustiti ustreznim strokovnjakom. Menimo, da bi takšna presoja zahtevala multidisciplinarna znanja, ki bi vključevala poznavanje otroške psihologije in omogočala najti primeren odgovor na vprašanje, kako bi neka literatura lahko pozitivno ali negativno vplivala na otrokov razvoj. Praksa, da je uvrščanje posameznih literarnih del med otroško (mladinsko) literaturo prepuščeno le knjižničarjem, po Varuhovem mnenju ne izpolnjuje vseh zahtev iz Konvencije ZN o otrokovih pravicah (Konvencija), saj zanemarja presojo vpliva literature na otrokov zdrav razvoj.

Pri uvrščanju literarnih del med obvezno ali priporočeno branje šoloobveznim otrokom bi morale biti zahteve multidisciplinarnosti še posebej stroge. Varuh se ne zavzema za dodatno normiranje obravnavanega področja, saj se zaveda, da le s predpisi vprašanja primernosti vsebin mladinske literature ni mogoče rešiti. Zato se zavzema za vsebinsko poenotenje posameznih meril, ki lahko vplivajo na to presojo in bodo v pomoč vsem strokovnim delavcem pri presoji, ali neko literaturo priporočijo otrokom, in staršem otrok, da bodo lahko zaupali primernosti priporočene literature.

Varuh Ministrstvu za kulturo in Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporoča, naj skupaj oblikujeta smernice za uvrščanje literarnih del v otroško in mladinsko literaturo, ki bodo zagotovile, da bo branje otrokom omogočilo primeren razvoj in oblikovanje odnosa do sebe in drugih, brez spodbujanja h kateri koli obliki psihičnega ali fizičnega nasilja.

86. Varuh Ministrstvu za kulturo in Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporoča, naj skupaj oblikujeta smernice za uvrščanje literarnih del v otroško in mladinsko literaturo, ki bodo zagotovile, da bo branje otrokom omogočilo primeren razvoj in oblikovanje odnosa do sebe in drugih, brez spodbujanja h kateri koli obliki psihičnega ali fizičnega nasilja.

Varuh meni, da vsebina knjige sama po sebi ne more posegati v otrokove pravice le s tem, ker po splošnih družbenih merilih ni primerna za otroke, ker še niso sposobni razumeti njenega sporočila v celoti. Vendar v otrokove pravice posegajo tisti, ki neprimerne vsebine širijo med otroki ali jim to celo priporočajo. Tudi če te vsebine ne izpolnjujejo meril, da bi jih opredelili kot pornografsko vsebino in posledično kot kaznivo ravnanje, mora biti ravnanje vseh v skladu s Konvencijo ZN o otrokovih pravicah in zagotavljati otrokom največjo korist.

Z navedenim stališčem in predlogom smo seznanili tudi Ministrstvo za kulturo, ki se je z veliko zamudo odzvalo in poudarilo, da gre za izrazito strokovno vprašanje, do katerega se morajo opredeliti strokovnjaki, vsak poseg ministrstva pa bi bil nedopusten, saj bi bili kot politični organ deležni očitkov o ideoloških merilih odločanja, takšno delovanje pa bi »kmalu začelo delovati kot oblika cenzure«.

S takšnim odgovorom nismo bili zadovoljni, saj se je ministrstvo v celoti izognilo opredelitvi do predloga za oblikovanje skupnih smernic za uvrščanje knjig v otroško literaturo. Da so bile predlagane strokovne, in ne politične smernice, je razvidno iz celotnega konteksta objavljenega primera, zato smo odgovor ministrstva ocenili kot nezadovoljiv in celo namerno zavajajoč. Poleg neprimernega odnosa ministrstva do Varuha (neopravičena enomesečna zamuda pri odgovoru) izkazuje tudi brezbrižnost do vsebinske problematike otroške literature.

Ministrstvo za kulturo se je v celoti izognilo opredelitvi do predloga za oblikovanje skupnih smernic za uvrščanje knjig v otroško literaturo.

Zagotavljanje pravice do zasebnosti učencem v šolah

Varuh je obravnaval pobudo v zvezi z ravnanjem šole, v kateri se učenci prvega triletja OŠ za pouk športne vzgoje v športna oblačila preoblačijo vsi skupaj v svojih učilnicah. Nekaterim učencem (predvsem učenkam) je to zelo stresno. Otroci si morajo namreč sleči tudi spodnje perilo – majico. Učiteljica kljub prošnji matere, da bi se njena hči smela preobleči v stranišču, tega ni dovolila. Pobudnica je menila, da gre za kršenje otrokove pravice do zasebnosti. Svojo pritožbo je poslala tudi na Inšpektorat RS za šolstvo in šport, ki je v šoli opravil izredni inšpekcijski nadzor.

V okviru nadzora je inšpektorica pridobila izjavo ravnateljice, ki je zagotovila, da se bo deklica lahko pred uro športne vzgoje preoblekla v stranišču. Poleg tega je od ravnateljice zahtevala, naj prouči možnost, da se vsi otroci preoblačijo v garderobi pred telovadnico, saj ima šola ločeno garderobo za deklice in dečke. Ravnateljica je zagotovila, da bo to poslej učencem omogočeno. Inšpektorica je ravnateljico še posebej opozorila, da učiteljica v komunikaciji z učenci nikakor ne sme izpostavljati učenke in učencem kakor koli pojasnjevati te odločitve. Poročilo inšpektorata smo ocenili kot korektno, zato smo obravnavo pobude končali.

Pobuda Varuhu je bila po našem mnenju utemeljena, saj smo presodili, da šola s svojim ravnanjem učencem ni zagotovila pravice do zasebnosti in do dostojanstva. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport smo priporočili, naj na problem ustrezno opozori vse osnovne šole, morda z okrožnico ob začetku novega šolskega leta, ali na jesenskem posvetu, ki ga vsako jesen organizira za vodstvene delavce v šolah. **21.0-23/2018**

Šola s svojim ravnanjem učencem ni zagotovila pravice do zasebnosti in do dostojanstva.

Objavljanje fotografij učencev

Varuh je obravnaval pobudo nezadovoljnih staršev zaradi objavljenih fotografij otrok na spletišču šole. Na fotografijah so bili učenci v kopalkah, saj so bile fotografije posnete na športnem dnevu ob plavalnem bazenu. Starši so menili, da objavljanje

fotografij pomanjkljivo oblečenih učencev, ki so dostopne vsakomur, ni primerno in posega v pravico otrok do zasebnosti. Poleg tega so šoli očitali nekatere druge domnevno sporne ukrepe, na primer nenadzorovano vstopanje zunanjih oseb v šolo in možnost nenadzorovanega izhoda učencev iz šole. Občasno naj bi bil problem tudi, da je v bližini šole mogoče videti razne osebne avtomobile s tujimi registrskimi tablicami in da posamezniki iz njih ogovarjajo otroke in jih vabijo v avtomobil. Starši naj bi šolo na svoje pomisleke in bojazni že opozorili, a se šola po njihovih trditvah ni ustrezno odzvala.

Po poizvedovanju na šoli se je izkazalo, da navedbe staršev ne držijo v celoti. Ravnatelj šole je pojasnil, da so fotografije učencev takoj po prejemu zahteve staršev umaknili s spletišča. Zagotovil je, da bodo v prihodnje pazljivejši pri izbiri fotografij za objavo in da bodo v celoti zavarovali zasebnost otrok. Objavljanje fotografij dogodkov in dejavnosti, ki jih na šoli organizirajo, naj bi bilo del predstavljanja dela v šoli javnosti. Ustrezno je pojasnil tudi ukrepe, ki so jih v šoli izvedli za preprečitev nenadzorovanega vstopanja zunanjih oseb v šolo in možnosti nenadzorovanega izhoda učencev iz šole. Problem v zvezi s tem je obstajal, saj izvajajo v šoli fizioterapijo in zobozdravstveno ambulanto tudi za zunanje uporabnike. Težav s tujci, ki naj bi nagovarjali učence šole in jih vabili v svoje avtomobile, pa na šoli do tedaj niso zaznali, saj tudi nihče od staršev na problem ni opozoril. V zvezi s tem nam je ravnatelj zagotovil, da bodo v prihodnje na to še posebej pozorni.

Zapletov v zvezi s prehrano v vrtcih in šolah še kar ni konec

Varuh je znova obravnaval več vprašanj in pobud glede pravice do vegetarijanske prehrane v vrtcih in šolah. Na začetku šolskega leta 2018/2019 so vrtci in šole od staršev začeli zahtevati potrdilo pediatra oziroma alergologa, da otrok neke vrste hrane ne sme uživati. Razlog za takšne zahteve so bila Priporočila za medicinsko indicirane diete, ki jih je Združenje za pediatrijo sprejelo februarja in junija 2018 in jih poslalo vzgojno-izobraževalnim zavodom. Starši so bili prepričani, da takšne zahteve nimajo zakonske podlage, priporočila pa niso zadostna niti prava podlaga za odločitev vrtcev in šol, da niso dolžni pripravljati medicinsko neutemeljenih diet.

Vrsta prehrane ni človekova pravica, ki bi jo bilo mogoče uveljavljati s pravnimi sredstvi od nosilcev oblasti ali izvajalcev javnih služb, temveč njegova prosta izbira, ki pa jo morajo vsi drugi spoštovati.

Varuh se je v preteklih letih že večkrat ukvarjal z zahtevami staršev, da vrtec ali šola organizira možnost vegetarijanskih obrokov, v povezavi z dolžnostjo vrtcev in šol, da upoštevajo želje staršev glede hrane. O problematiki smo pisali v letnih poročilih Varuha za leta 2007, 2010 in 2017. Na to smo opozorili tudi v posebnem Biltenu Varuha (št. 13), ki smo ga izdali leta 2009 in ga poslali vsem vzgojno-izobraževalnim zavodom.

Ker vrtec ali šolo obiskuje čedalje več otrok, zdravstveno občutljivih na neka živila, se zanje pripravlja dietna hrana. Zaradi nespremenjenih kadrovskih normativov že priprava teh obrokov povzroča veliko težav. Vrtec ali šolo pri upoštevanju želja staršev po pripravi posebnih obrokov omejujejo kadrovski, materialni in finančni pogoji dela, ki so določeni s predpisi. Pri premisleku vsebine problema in preden smo se do tega vprašanja opredelili, smo skrbno pretehtali vsebino tistih otrokovih pravic, ki bi lahko vrtcu ali šoli nalagale obveznost, da spoštujejo želje staršev (in otrok) glede prehrane.

Varuh kot institucija varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin nima posebnega stališča do prehrane, ki bi vsebovala le neko vrsto mesa ali bi bila brezmesna, in raznih oblik vegetarijanstva ali veganstva. Menimo, da vrsta prehrane ni človekova pravica, ki bi jo bilo mogoče uveljavljati s pravnimi sredstvi od nosilcev oblasti ali izvajalcev javnih služb, temveč njegova prosta izbira, ki pa jo morajo vsi drugi spoštovati zlasti tako, da ga ne prisiljujejo v nekaj, kar zavrača. Ni pa dolžnost javnih zavodov zagotavljati posebne prehrane posameznikom glede na njihove želje, prepričanje in podobne osebne okoliščine. Njihova dolžnost je omejena na spoštovanje posameznikovih odločitev in njegove pravice do izbire in do drugačnosti. Šele če bi zaposleni v vrtcu ali šoli vztrajali in silili otroka, da poje tudi hrano, ki ne ustreza zahtevam staršev izvora, bi takšno ravnanje ocenili za kršitev otrokovih pravic.

Kljub vsemu vztrajamo pri priporočilu vrtcem in šolam, naj v duhu dobrega sodelovanja s starši in spoštovanja pravice do izbire posameznika obroke hrane za učence vegetarijance in druge učence ustrezno prilagodijo.

Varuha je za nasvet v zvezi s prehrano v vrtcu zaprosila tudi organizatorka prehrane in zdravstveno-higienskega režima. Navedla je, da je precej staršev vegetarijancev, ki želijo uživanje živil brez mesa tudi za svoje otroke. Večjih težav ni, kadar je na jedilniku meso, ki je ločeno od drugih sestavin obroka. Takrat meso odstrani in ga otrokom, katerih starši to želijo, ne postreže. Problem nastane, kadar je na jedilniku enolončnica, ki vsebuje meso. Starši vegetarijanci ne želijo, da se otroku postreže omaka, v kateri se je kuhalo meso. Ob takih priložnostih otroci ne dobijo celotnega kosila, temveč le sladico in kompot. Še večja težava nastane, ko si otroci vegetarijancev želijo pojesti enolončnico, iz katere bi koščke mesa lahko tudi izločili, večkrat pa si želijo pojesti tudi meso in druge mesne izdelke.

Pravica otroka, da v vrtcu ali šoli je, kar si želi (in če je na voljo), je nad pravico staršev, da odločijo, kaj bo jedel in česa ne, če seveda ne gre za zdravstveno pogojene omejitve glede vrste hrane.

Pobudnici smo svetovali najprej odkrit pogovor z vsakim staršem, ki ima take zahteve, kot jih je opisala. Starše naj vpraša, kako naj ravna osebje vrtca, če si otrok želi pojesti košček mesa, hrenovko ali kak drug mesni izdelek, in kako naj ravna, če bo otrok jokal, ker ne bo dobil želene hrane. Varuh meni, da je pravica otroka, da jé, kar si želi (in če je na voljo), nad pravico staršev, da odločijo, kaj bo jedel in česa ne, če seveda ne gre za zdravstveno pogojene omejitve glede vrste hrane.

Prevozi otrok

Varuh je znova obravnaval nekaj pobud v zvezi z zagotavljanjem pravice otrokom do prevoza v šolo in domov. Vprašanja staršev so se nanašala predvsem na organizacijo in izvedbo prevozov.

Pobudnikom smo pojasnili, da se o načinu prevoza osnovna šola dogovori s starši in lokalno skupnostjo, ki ima možnost organizirati prevoz od učenčevega doma do postajališča. Ker je zakonodajalec zasledoval cilj, naj se učencem zagotovi brezplačen prevoz za primere, kadar gre za razdaljo, daljšo od štirih kilometrov, morajo organizirani šolski prevozi pokriti navedeno razdaljo od postajališča do šole. Enak pristop velja za primere, kadar imajo učenci prvega razreda pravico do brezplačnega prevoza ne glede na oddaljenost prebivališča od osnovne šole. Tisti del poti, ki se nanaša na razdaljo od učenčevega doma do postajališča, je stvar dogovora med starši, šolo in lokalno skupnostjo, torej se lahko v tem okviru oblikujejo različne možne rešitve, da učenci do postajališča pridejo peš, da jih do tja pripeljejo starši ali da je prevoz do tja organiziran kako drugače.

Primer:

Trmasto vztrajanje občine ne upošteva otrokovih pravic
Pobudnik je v svoji vlogi navedel nedopusten poseg v pravice njegovih šoloobveznih otrok, ki nimajo zagotovljenega organiziranega prevoza v šolo.

V zadevi smo opravili poizvedbo pri pristojni občini. Takoj smo opozorili, da smo seznanjeni, da se je o tem vprašanju odločalo v pravnem postopku, ki pa ga kljub negativnemu izidu starši niso nadaljevali s pravnimi sredstvi, ki so jim bila na voljo. Zaprosili smo za dodatna pojasnila, saj je iz odločitve o pritožbi zoper odločbo občinske uprave izhajalo, da prevoza otrok ni mogoče opravljati, ker del poti poteka po gozdni poti, ki nima statusa javne ceste, po kateri bi se lahko izvajal šolski prevoz. Ker se po stališču iz odločbe gozdna cesta ne sme uporabljati za promet šolskega vozila, se šolski prevoz ne sme odvijati in otroka zato nista upravičena do brezplačnega prevoza v šolo. Zavrnitev je v odločbi še dodatno argumentirana, da otroka do pravice prevoza nista upravičena, ker **razdalja od šole do postajališča**, najbližjega domu otrok, ni daljša od štirih kilometrov.

Iz odgovora občine je bilo razvidno tudi stališče Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, ki ga razumejo na način, da »... organizirani šolski prevozi pa morajo v

osnovi pokriti navedeno razdaljo od postajališča do šole. Tisti del poti, ki se nanaša na razdaljo od učenčevega doma do postajališča, je glede na četrti odstavek 56. člena (Zakona o osnovni šoli) stvar dogovora med starši, šolo in lokalno skupnostjo ...«. Opisali so tudi vse dosedanje poskuse iskanja rešitve. Opozorjeno je bilo, da po gozdni poti ni mogoče zagotoviti varnega prevoza, ureditev in kategorizacija poti bi pomenili nesorazmerne stroške, organizacija prevoza otrok, tudi če bi bila mogoča, pa bi stala približno 7.500 evrov letno. Odgovoru so bile priložene informacije drugih občin o reševanju tovrstnega zapleta. Zadevo je obravnaval tudi Inšpektorat RS za šolstvo in šport, ki ni zaznal nepravilnosti. Občina je predložila tudi odvetnikovo mnenje, iz katerega med drugim izhaja, da otrokoma pripada pravica do brezplačnega prevoza v šolo, kar pa po njegovem mnenju ne pomeni, da mora prevoz organizirati občina. Iz mnenja izhaja, da ni zadržkov za izvajanje prevoza po gozdni poti. Vseeno je v mnenju poudarjeno, da lahko občina sama odloči, kako bo zagotovljena pravica otrok do prevoza. Po mnenju namreč občina lahko določi, da le del poti (po javni poti) prevoz organizira sama, preostanek poti (od doma do javne ceste) pa prevoz zagotovijo starši, če bi bila organizacija prevoza za občino za celotno pot nevarna ali negospodarna.

Iz informacij, ki so jih na portalu Skupnosti občin Slovenije predložile druge občine, je razvidno, da so (od tistih, ki so podale odgovor) samo tri občine imele podoben problem. Ena občina je pojasnila, da izvaja prevoze otrok tudi po gozdnih poteh, ena občina prevozov po gozdnih poteh ne izvaja, ker jih lahko nadomesti z dražjimi prevozi po kategoriziranih cestah, ena občina pa prevozov po gozdnih poteh ne izvaja in staršem otrok izplačuje povračilo stroškov, veliko otrok pa hodi peš, pri čemer so poti ustrezno infrastrukturno urejene in opremljene z vso potrebno signalizacijo. Iz prakse drugih občin je mogoče sklepati, da je očitno možna rešitev tudi s prevozi po gozdnih poteh.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport smo prosili za pojasnila. Iz njihovega odgovora izhaja, da za pravico do brezplačnega prevoza otroka ni poglavitno, ali pot do otrokovega doma poteka po gozdni cesti. Vsak odstop od zakonsko določene vsebine pravic je mogoč le s soglasjem staršev,in 56. člen Zakona o osnovni šoli je za občine zavezujoč, ob tem občine lahko pravico do prevoza otrok zagotavljajo na višji ravni, kot jo zagotavlja zakon.

Občino smo seznanili s svojim stališčem, po katerem je dolžnost zagotavljanja brezplačnega prevoza otrok nedvomno vzpostavljena s tem, kadar je razdalja od prebivališča otrok do šole daljša od štirih kilometrov. Tip cestne povezave na to dolžnost ne vpliva. Ne strinjamo se s stališčem, da se lahko občina sama odloči, kako bo to pravico otrokom omogočala. Po našem mnenju prvi odstavek 56. člena Zakona o osnovni šoli jasno narekuje primarno obveznost zagotavljanja brezplačnega prevoza. Le v tretjem in šestem odstavku istega člena sta opredeljeni izjemi, pri čemer je določeno izplačilo nadomestila za prevoz. Je pa seveda tudi v vseh drugih primerih mogoč drugačen dogovor, če se s tem strinjajo vse strani. Menimo, da drugačne ureditve ni mogoče določati enostransko, torej brez privolitve staršev.

V to, ali se prevoz otrok lahko ali mora zagotavljati tudi po nekategorizirani cesti, se nismo spuščali. Takšno presojo bo lahko ob upoštevanju vseh okoliščin sprejelo sodišče, če se bodo starši odločili vztrajati s pravnimi sredstvi v postopku uveljavljanja pravic. Vendar je treba po našem mnenju, kadar prevoza ni mogoče zagotoviti, uporabiti sedmi odstavek 56. člena Zakona o osnovni šoli, po katerem ima učenec pravico do brezplačne oskrbe v kraju izobraževanja in pravico do brezplačnega prevoza domov ob pouka prostih dnevih.

Menimo, da gre za poseg v pravice otrok, katerih prebivališče je od šole oddaljeno več kot štiri kilometre in nimajo zagotovljenega brezplačnega prevoza po prvem odstavku oziroma brezplačne oskrbe po sedmem odstavku 56. člena Zakona o osnovni šoli, pri čemer s starši ni dosežen drugačen dogovor, npr. z izplačilom denarnega nadomestila za prevoz.

Občina se je na naše mnenje odzvala s stališčem, da posegamo na področje, ki ni v naši pristojnosti, in da nam problematika prevoza otrok v osnovno šolo ni dovolj razumljiva. Navedla je, da sta oba otroka upravičena do brezplačnega prevoza v šolo od svojega doma do šole. Pravica jima je tako nesporno priznana, težave naj bi bile le pri izvedbi pravice, saj naj bi starši otrok zavračali dogovor z občino. Organizacija prevoza naj ne bi bila mogoča zaradi varnostnih in finančnih razlogov. Naše stališče, da mora občina zagotoviti prevoz otroka v šolo za vsakega otroka, ki izpolnjuje pogoje za priznanje pravice, ali brezplačno oskrbo v kraju bivanja, kot to določa 56. člen Zakona o osnovni šoli, je po mnenju občine neživljenjsko in očitno napačno. Ker pravice do prevoza v šolo ne zagotavlja Ustava RS, po mnenju občine ne gre za varstvo človekovih pravic, s čimer naj ne bi bila podana pristojnost za naše posredovanje, Varuh pa naj ne bi obravnaval zadev, o katerih se odloča v pravnih postopkih.

Kolikor nam je znano, se o tem vprašanju ne odloča v nobenem pravnem postopku, saj starši otrok niso uveljavljali pravic po sodni poti in so vsi pravni postopki že pravnomočno končani. Zato niso podani razlogi iz 24. člena Zakona o varuhu človekovih pravic, ki naj bi po mnenju občine preprečevali možnost Varuhovega obravnavanja zadeve. Menimo, da je 56. člen Zakona o osnovni šoli ena od določb pozitivnega prava, s katero se podrobneje opredeljujejo in uresničujejo pravice iz 57. člena Ustave RS. **Res je, da pravica do brezplačnega prevoza ni ustavna kategorija, varovana sama po sebi, vendar tvori celoto zakonsko urejenega sistema, s katerim se posameznikom zagotavljajo možnosti za pridobitev ustrezne izobrazbe, hkrati pa nedvomno pomeni del posebne skrbi za otroke, ki jo terja 56. člen Ustave RS.**

Ne moremo sprejeti stališča občine, da občina otrokom pravico do brezplačnega prevoza priznava, le pri izvedbi so težave. Priznana pravice do brezplačnega prevoza lahko pomeni le, da je otroku ta omogočen, ne more pa biti otroku ta pravica priznana na način, da dejanskega prevoza ni. Res gre pri tej pravici za izvirno nalogo lokalne skupnosti, kar pomeni, da jo lahko lokalna skupnost zagotavlja tudi drugače, kot to določa zakon, če zakonski obseg pravice s tem ni zmanjšan. Če zakonski obseg pravic otroku ni zagotovljen, to pomeni poseg v njegove pravice.

Zavedamo se, da je zakonska določba, ki vsem otrokom, ki živijo več kot štiri kilometre od šole, zagotavlja pravico do brezplačnega prevoza, lahko neživljenjska, kadar prevoza otrok zaradi nedostopnosti ali drugih razlogov ni mogoče ali je izjemno težko organizirati. Če bo zakonodajalec 56. člen Zakona o osnovni šoli spremenil, da bo določal izjeme od pravila, bo to lahko pomenilo konec težav v praksi. Vseeno pa povsem jasen in nedvoumen prvi odstavek 56. člena Zakona o osnovni šoli lahko razumemo le tako, da imajo vsi otroci, ki živijo več kot štiri kilometre od šole, pravico do **brezplačnega prevoza**. Te pravice otroku ni treba zagotavljati le, kadar se otrokovi starši odločijo, da bodo prevoz otrok zagotavljali sami, ali kadar pristanejo na to, da namesto te pravice uveljavijo pravico do nadomestila stroškov prevoza.

Občina naših stališč ne sprejema. Varuh nima oblastnih pooblastil in svoje delo opravlja predvsem z oblikovanjem mnenj. Za konkretno uveljavitev pravic je treba uporabiti pravna sredstva, ki doslej niso bila uporabljena v celotnem razpoložljivem obsegu. Pri tem še dodajamo, da čeprav menimo, da se v tem primeru posega v pravice otrok, iz sodbe Upravnega sodišča RS (II U 449/2013) v podobni zadevi izhaja, da je bila po mnenju sodišča pravica do brezplačnega prevoza v šolo zagotovljena s tem, da je bil učencu zagotovljen prevoz od postajališča, ki je bilo (enako kot v vašem primeru) oddaljeno 1,8 kilometra do šole, ne pa tudi prevoz od doma do postajališča. To pomeni, da je posamezna pravica seveda lahko odvisna tudi od stališč organa, ki o pravici odloča, kar je v tem primeru, po tem, ko je občina svoje stališča zavzela, edino še sodišče, če bi se pobudnik odločil za nov postopek uveljavljanja pravice.

Primer smo končali, saj občina vztraja pri svojem stališču, naše nadaljnje aktivnosti pa ne bi pripomogle k rešitvi problema. Zato primer objavljamo z željo, da ga Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport upošteva ob prvih spremembah Zakona o osnovni šoli.

2.21.4 Otroci s posebnimi potrebami

Število pobud s tega področja se je leta 2018 v primerjavi z letom 2017 povečalo. Glavni razlog je bila novela Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP), ki jo je v zakonodajni postopek v Državni zbor RS v začetku leta vložila poslanka prejšnjega sklica in ki naj bi bila sprejeta po skrajšanem postopku. Čeprav Varuh ne sodeluje v zakonodajnem postopku, smo prejeli številne kritike omenjene novele in zahteve za umik predloga ter nekaj pisem podpore, da predlagane spremembe izboljšujejo sedanje stanje in naj se predlog čim prej sprejme.

1. Spremembe Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami

Predlagane spremembe so se nanašale predvsem na položaj začasnih in stalnih spremljevalcev, ki so z odločbo o usmeritvi v ustrezen vzgojno-izobraževalni program dodeljeni posameznemu otroku s posebnimi potrebami. Predlog je določal stalne spremljevalce za fizično pomoč in ustvaril podlago za sistemizacijo tega delovnega mesta v šolah, v katerih se izobražujejo otroci s posebnimi potrebami. Prejeli smo številne pobude staršev in društev za umik predloga, saj novela po njihovem mnenju ni ustrezno reševala vseh odprtih vprašanj in za vse otroke z različnimi vrstami in stopnjami primanjkljajev, ovir ali motenj.

V svojih pobudah so zlasti opozarjali na otroke z avtizmom ter slepe in slabovidne otroke, ki v predšolskem obdobju in morda še v prvem triletju osnovne šole potrebujejo fizično pomoč, ki jo lahko nudi spremljevalec. Ti otroci pozneje te pomoči največkrat ne potrebujejo več, potrebovali pa bi asistenta, ki bi jim pomagal premoščati zlasti vse kritične situacije v šolah (odmori, dejavnosti na igrišču, ekskurzije). Za tovrstno pomoč bi morala oseba imeti ustrezno strokovno izobrazbo, in ne le srednješolsko, ki je bila predvidena za spremljevalce za fizično pomoč. Ti otroci bi potrebovali še pomočnika učitelja, tudi ta bi moral imeti ustrezno izobrazbo. Zavzemali so se, da bi novi ZUOPP dal podlago tudi za sistemizacijo asistenta in pomočnika učitelja ter naj bi uredil problem izobraževanja teh.

Nasprotniki predlagane novele ZUOPP pa so poudarjali, da bi bilo sprejemanje novele po skrajšanem postopku neodgovorno. Ker Varuh ne more posegati v zakonodajni postopek ali ga celo ustaviti, kar so predlagali nekateri, smo pobudnikom svetovali, naj svoje pripombe in predloge naslovijo predlagateljem in Vladi RS, saj bi besedilo predloga zakona s tem lahko še izboljšali.

Prejeli smo tudi nekaj pobud podpore predlagani noveli. Med drugim je podporo izrazila Zveza NVO za avtizem Slovenije, saj bi po njihovem mnenju izboljšala položaj otrok s posebnimi potrebami. Njihovemu stališču se je pridružil tudi Varuh. **Zavzeli smo se, da se predlagatelji novele zakona sestanejo z nezadovoljnimi starši in jim predstavijo ključne novosti. Skupaj z njimi naj poskušajo izboljšati dele zakona, ki morda niso napisani dovolj natančno ali vsem razumljivo.** V zvezi z ZUOPP MIZŠ predlagamo, naj ga v najkrajšem možnem času posodobi in v njem ustrezneje uredi problem spremljevalcev otrok s posebnimi potrebami in morebitnih drugih oseb (asistent, tutor), ki naj bi jim pomagali v sistemu vzgoje in izobraževanja.

Preostale pobude v zvezi s pravicami otrok s posebnimi potrebami so bile povezane s težavami pri izobraževanju avtističnih otrok in otrok s hudimi čustvenimi in vedenjskimi motnjami v večinskih šolah, s težavami pri izvajanju posebnega programa vzgoje in izobraževanja ter povračilom potnih stroškov za mladostnike, ki obiskujejo omenjeni program, tj. njihove starše, ki jih vsakodnevno vozijo v šolo in domov. Obravnavali smo problem nezadostnih zmogljivosti v varstveno-delovnih centrih za vse mladostnike. Ena pobuda je vsebovala problem pri uveljavljanju pravice do dodatka za nego otroka, obravnavali pa smo tudi težave dijakinje s posebnimi potrebami na maturi in študentke v zvezi z uveljavljanjem dvojnega statusa pri vpisu na fakulteto.

2. Izobraževanje avtističnih otrok in otrok s hudimi čustvenimi in vedenjskimi motnjami v osnovnih šolah

Varuh je obravnaval več pobud s problematiko izobraževanja otrok z avtističnimi motnjami in otrok s hudimi čustvenimi in vedenjskimi motnjami v osnovnih šolah skupaj z vrstniki. V zvezi s tem so se nekajkrat na nas obrnili starši otrok z omenjenimi motnjami, nekajkrat starši drugih otrok, nekaj pobud s to problematiko pa so nam poslale šole. Nekateri primeri so bili odmevni tudi v medijih, saj so starši drugih otrok zagrozili z bojkotom pošiljanja svojih otrok v šolo in ga v enem primeru tudi uresničili. Starši so se največkrat pritoževali zaradi neustreznega in prepočasnega odzivanja zaposlenih v šoli na vedenje in ravnanje otrok z avtističnimi motnjami oziroma s hudimi čustvenimi in vedenjskimi motnjami. Menili so, da imajo ti otroci precej več pravic kot drugi učenci v razredu in da jih s svojimi vedenjskimi vzorci tudi zlahka uveljavijo.

Otroci z omenjenimi motnjami s svojim vedenjem pogosto motijo običajno delo v razredu in ogrožajo svojo varnost in varnost svojih sošolcev. Problem je zahteven in ga je težko rešiti v kratkem času brez odločno postavljenih meja in vztrajanja pri njih. Pravica do izobrazbe je pravica vseh učencev, enako tudi pravici do dostojanstva in do varnosti in telesne nedotakljivosti. Šola je dolžna organizirati pouk, druge dejavnosti in določen čas pred poukom in po njem ter med odmori tako, da so pravice zagotovljene vsem učencem. Zato morajo biti pravila šole in postopki, ki veljajo v šoli, nedvoumni in zapisani. Ob zelo hudi problematiki nasilja nekega učenca do drugih je šola dolžna iskati odgovore in načine ukrepanja na MIZŠ in pri strokovnih institucijah (na Pedagoški fakulteti ali na Zavodu RS za šolstvo).

Pritožbe otrok in staršev v zvezi z nasiljem zahtevajo resen in odgovoren pristop vodstva šole: najprej k takojšnjemu ustreznemu ukrepanju ob vsakem dogodku ter k izdelavi celostne strategije obvladovanja vedenjskih izpadov učenca z avtizmom oziroma s čustvenimi in vedenjskimi motnjami. Primerno je, da tovrstna vprašanja obravnavajo organi šole (Svet staršev in Svet šole) in da sprejmejo ustrezno strategijo reševanja problematike, saj takšna strategija ne zavezuje le učiteljev in vseh drugih delavcev šole, temveč tudi učence in starše, še posebej starše motečega otroka. V šoli namreč brez sodelovanja vseh vpletenih ni mogoče doseči sprememb na bolje, naj gre za učno ali (toliko bolj) vzgojno problematiko.

Šola je dolžna organizirati pouk, druge dejavnosti in določen čas pred poukom in po njem ter med odmori tako, da so pravice zagotovljene vsem učencem. Zato morajo biti pravila šole in postopki, ki veljajo v šoli, nedvoumni in zapisani.

Moteči učenci, ki s svojim vedenjem povzročajo v razredu tak nemir, da je izvajanje pouka občasno povsem onemogočeno, nedvomno kršijo drugim učencem v razredu njihovo pravico do izobraževanja. **Po Varuhovem mnenju vedenjsko hudo težaven otrok ne sme biti nikoli sam in mora imeti stalno nadzorstvo odrasle osebe. V posameznih primerih lahko to traja tudi nekaj let, a zdi se, da je to edina rešitev, da so zagotovljene pravice vsem otrokom.** Znano je, da se čustvene in vedenjske težave pri otroku ob ustrezni strokovni obravnavi z odraščanjem večkrat zmanjšujejo, lahko celo izzvenijo. Učiteljem, ki poučujejo v oddelkih z otrokom s čustvenimi in vedenjskimi motnjami, morajo biti v oporo in pomoč drugi strokovni delavci šole, od svetovalnih delavcev do ravnatelja. Za obvladovanje učenca je smiselna dodelitev vsaj začasnega spremljevalca, dokler se ne pokaže, kako se bodo motnje v prihodnje izkazovale. Zanj je vsekakor treba skupaj z njegovimi starši najti take načine dela, da bodo njegove težave obvladljive. Njegove starše je treba prepričati, da bi bilo za otroka dobro uvesti postopek usmerjanja v ustrezen vzgojno-izobraževalni program, ki bo vključeval ure dodatne strokovne pomoči ustreznih strokovnjakov. Postopek usmerjanja otroka lahko predlaga tudi šola, ki to stori brez soglasja staršev in jih o tem le obvesti. Le z ustrezno odločbo o usmeritvi bo otrok morda pridobil pravico do spremljevalca in dodatne strokovne pomoči.

3. Težave v zvezi z izobraževanjem v posebnem vzgojno-izobraževalnem programu

Pobudnik je od Varuha pričakoval posredovanje pri socialnovarstvenem zavodu, ki izvaja posebni program vzgoje in izobraževanja, v katerega je vključen njegov sin. Navedel je, da bo sin sredi decembra 2018 dopolnil 26 let starosti. Do tega datuma

ima mladostnik pravico obiskovati posebni program vzgoje in izobraževanja, v katerega je bil usmerjen z odločbo Zavoda RS za šolstvo. V začetku junija 2018 je pobudnik od Komisije socialnovarstvenega zavoda za sprejem, premestitev in odpust prejel obvestilo, da bo sin 31. 8. končal izobraževanje v omenjenem programu. Na to obvestilo je podal ugovor, odgovora nanj pa ni prejel.

Najprej smo poizvedovali pri zavodu, saj smo menili, da ima mladostnik v skladu z Zakonom o osnovni šoli pravico obiskovati posebni program vzgoje in izobraževanja, v katerega je bil usmerjen z odločbo, do dopolnjenega 26. leta starosti. Direktorica zavoda je pojasnila, da je s problemom junija seznanila MIZŠ in MDDSZ, vendar ni prejela odgovora.

Obe ministrstvi smo pozvali, naj zavodu odgovorita in nas seznanita z odgovorom. MIZŠ je v odgovoru v skladu z ZOsn in ZUOPP zapisalo, da bi moral zavod organizirati izvajanje posebnega programa tudi v šolskem letu 2018/2019, ki ga imajo pravico obiskovati vsi mladostniki, ki v tem šolskem letu (od 1. 9. 2018 do 31. 8. 2019) dopolnijo 26 let starosti. To stališče je v svojem odgovoru potrdilo tudi MDDSZ, ki je svoj odgovor že sredi junija poslalo tudi socialnovarstvenemu zavodu. Problem se torej sploh ne bi smel zgoditi, saj je socialnovarstveni zavod stališči pristojnih ministrstev prejel dovolj zgodaj, da bi z začetkom šolskega leta organiziral ustrezen oddelek.

Varuh pozna več primerov dobre prakse občin, ki razumejo stiske staršev ali skrbnikov zaradi precejšnjih stroškov, ki jih zahteva redna strokovna obravnava otrok ali mladostnikov s posebnimi potrebami.

Posamezni predpisi, kot je na primer Zakon o osnovni šoli (ZOsn), niso sledili spremembam, ki so mladostnikom z zmerno, težjo in težko motnjo v razvoju omogočili, da se šolajo do dopolnjenega 26. leta starosti.

4. Povračilo stroškov prevoza v šolo in domov

Varuh je obravnaval pobude staršev mladostnikov, starejših od 21 let, ki obiskujejo posebni program vzgoje in izobraževanja. Starši imajo težave na različnih področjih, čeprav je Strokovni svet RS za splošno izobraževanje program sprejel že leta 2014. Socialnovarstveni zavodi, ki izvajajo ta program, so se že leta 2016 lahko na podlagi spremembe Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja vpisali v razvid za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, ki ga vodi Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Problem je predvsem v tem, da posamezni predpisi, kot je na primer Zakon o osnovni šoli (ZOsn), niso sledili spremembam, ki so mladostnikom z zmerno, težjo in težko motnjo v razvoju omogočili, da se šolajo do dopolnjenega 26. leta starosti.

Pobudnik je Varuhu predstavil problem povračila potnih stroškov za svojega rejenca, ki obiskuje osnovno šolo s prilagojenim programom zunaj kraja bivanja. Mladostnik z Downovim sindromom je star 23 let in obiskuje posebni program vzgoje in izobraževanja v osnovni šoli s prilagojenim programom, ki ga bo končal pri starosti 26 let. To zahteva vsakodnevni prevoz od začasnega prebivališča pri rejniški družini v šolo in domov. Prevoz je za družino precejšen strošek. Vendar 56. člen ZOsn omejuje brezplačni prevoz v šolo in domov oziroma povračilo potnih stroškov staršem ali rejnikom na mladostnikovo starost 18 let. Tudi Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (ki velja le še do 1. 1. 2019) ne daje podlage za povračilo omenjenih stroškov. Povračila prevoznih stroškov so torej odvisna od posamezne občine, ki lahko staršem problem reši s posebnim pravilnikom ali le s sklepom občinskega sveta. Žal mnoge občine takemu reševanju težav niso naklonjene, zato so težave s prevozom njihovih otrok v celoti breme in strošek staršev. Zato Varuh MIZŠ priporoča, naj problem povračila potnih stroškov za mladostnika, ki je starejši od 18 let in obiskuje posebni program vzgoje in izobraževanja, reši z ustrezno dopolnitvijo 56. člena ZOsn.

Poznamo več primerov dobre prakse občin, ki razumejo stiske staršev ali skrbnikov zaradi precejšnjih stroškov, ki jih zahteva redna strokovna obravnava otrok ali mladostnikov s posebnimi potrebami. Zato smo sprejetje takega pravilnika priporočili tudi pristojni občini, saj smo menili, da teh otrok ni toliko, da bi lahko stroški povračil za njihove prevoze v šolo in domov pomembno vplivali na proračun občine ali ga celo ogrozili. Varuh občinam priporoča, naj do ustrezne spremembe ZOsn zagotovijo finančna sredstva za povračilo potnih stroškov za mladostnika, ki je starejši od 18 let in obiskuje posebni program vzgoje in izobraževanja.

5. Vključevanje mladostnikov s posebnimi potrebami v storitev vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji

Oče mladostnika s posebnimi potrebami, ki je končal usposabljanje in izobraževanje v posebnem programu vzgoje in izobraževanja, je opozoril na njegov brezizhodni položaj, saj se sin nima možnosti vključiti v storitev vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji. Za izvajanje te storitve namreč ni na voljo prostih mest. Njegova opozorila smo preverili na MDDSZ, ki je slabo stanje na tem področju potrdilo. Na vključitev v omenjeno storitev namreč čaka približno 500 oseb, v preteklih treh letih pa je MDDSZ vključitev omogočilo približno 350 novim uporabnikom in zagotovilo približno 120 dodatnih zaposlitev. Problem je v omejenih finančnih sredstvih, saj je storitev za uporabnike brezplačna in se v celoti financira iz državnega proračuna. Po pojasnilu MDDSZ leta 2018 v proračunu ni bilo mogoče zagotoviti sredstev za dodatna mesta za nove uporabnike. Zagotovilo pa je, da bo na podlagi analize potreb iz aprila 2018 pristopilo k načrtovanju nadaljnjega razvoja mreže varstveno-delovnih centrov za celotno Slovenijo in da si bo za ta namen prizadevalo zagotoviti dodatna proračunska sredstva. Varuh priporoča, naj MDDSZ pospeši razvoj mreže varstveno-delovnih centrov za večjo dostopnost vključevanja mladostnikov v storitve vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji.

Varuh priporoča, naj MDDSZ pospeši razvoj mreže varstveno-delovnih centrov za večjo dostopnost vključevanja mladostnikov v storitve vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji.

Primer:

Zavrnitev uveljavitve pravice do dodatka za nego otroka
Varuh je v vednost prejel pritožbo zoper odločbo centra za socialno delo (CSD), s katero je bila zavrnjena vloga za uveljavitev pravice do dodatka za nego otroka. Pobudnikova hči ima ugotovljeno lažjo motnjo v duševnem razvoju in hkrati težko govorno motnjo, zato je bil prepričan, da mu pripada dodatek za nego. Hči je namreč vključena v osnovno šolo s prilagojenim programom in nižjim izobrazbenim standardom – skladno s strokovnim mnenjem Komisije za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami in ustrezno odločbo. V predšolskem obdobju je bil deklici priznan tudi spremljevalec. Pobudnik je menil, da je bilo v celotnem postopku napačno ugotovljeno dejansko stanje, in navedel, da je CSD grobo kršil predpise o varstvu osebnih podatkov, saj mu je skupaj z negativno odločbo poslal strokovno mnenje zdravniške komisije, ki se je nanašalo na nekega drugega otroka.

CSD smo prosili za pojasnilo. Zanimalo nas je, kako bodo pristojni pritožbo obravnavali in kako bodo rešili težavo v zvezi s pošiljanjem strokovnega mnenja pobudniku, ki se nanaša na drugega otroka. Pobudniku smo pojasnili, da bo njegovo pritožbo obravnavalo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), ki bo dodatno preverilo njegove navedbe. Opozorili smo ga, da so zaostanki na MDDSZ v zvezi z odločanjem o pritožbah zoper odločbe CSD zelo veliki, na nekaterih področjih (štipendije, otroški dodatki) tudi dve leti in več. Obvestili smo ga tudi, da Varuh v pritožbeni postopek na podlagi svojih pristojnosti ne more posegati, tako da bi od MDDSZ zahteval, da prednostno (mimo vrstnega reda prispelih pritožb) reši njegovo pritožbo. Posredovanje in obravnava pritožbe mimo vrstnega reda prispelih nista v skladu z načelom pravičnosti, h kateremu je zavezan Varuh.

CSD nam je odgovoril v postavljenem roku. Pobudnikovo pritožbo so odstopili v reševanje MDDSZ. V zvezi problemom, da so pobudniku poslali strokovno mnenje zdravniške komisije, ki je bilo izdano za drugega otroka, pa je direktorica CSD pojasnila, da bo strokovni delavki, ki je napako zagrešila, izrekla pisni opomin, vezan na varovanje osebnih podatkov in skrbno ravnanje z dokumentarnim gradivom. Pobudo smo končali kot utemeljeno glede varstva osebnih podatkov.
21.4-28/2018

6. Odločba o usmeritvi ima učinke tudi na drugih področjih

Varuh je obravnaval pobudo matere slepe dijakinje: pobudnica je želela pomoč pri rešitvi problema v zvezi s hčerinim opravljanjem poklicne mature. Dijakinja je v

skladu s strokovnim mnenjem Komisije za usmerjanje otrok s posebnimi potrebami in odločbo o usmeritvi za izpolnjevanje šolskih obveznosti potrebovala nekatere prilagoditve. Vendar ji Državna komisija za poklicno maturo (DK PM) v svojem sklepu ni priznala vseh ustreznih prilagoditev. Pobudi je priložila obvestilo Državnega izpitnega centra, sklep DK PM, hčerkin zahtevek za popravo tega sklepa, odločbo o usmeritvi in strokovno mnenje. Pobudnica je želela Varuhovo posredovanje.

Po natančnem pregledu vseh priloženih dokumentov smo ugotovili, da je odločba o usmeritvi, izdana leta 2015, pomanjkljiva. V delu, ki dijakinji zagotavlja ustrezne pripomočke in prilagoditve za opravljanje šolskih obveznosti, ne vsebuje vseh predlaganih in priporočenih prilagoditev, ki jih je v strokovnem mnenju opredelila Komisija za usmerjanje. DK PM pa je sledila le določilom odločbe in pri odločanju ni upoštevala strokovnega mnenja, saj je odločba upravni akt, ki so ga pri odločanju dolžni upoštevati člani te komisije.

Pobudnici nismo mogli pomagati tako, kot je pričakovala. Poleg tega je pobudnica obvestilo šole v zvezi s prilagoditvami in priloženim sklepom DK PM prejela zelo pozno (22. 5. 2018), poklicna matura pa se je začela izvajati 28. 5. 2018. V tako kratkem času tudi Varuh morebitne spremembe sklepa DK PM ne bi mogel doseči.

Varuh posebej opozarja na pomembnost pravočasno sprejete odločbe o usmeritvi, saj so nanjo vezane tudi druge pravice.

Pobudnici smo pojasnili, da bo imela njena hči možnost uporabiti pravna sredstva, ki so na voljo: vpogled v njen izdelek in pritožbo na oceno, če bi se izkazalo, da je pri katerem od predmetov ocenjena negativno. Svetovali smo ji še, naj za nadaljnje potrebe hčerkinega izobraževanja zahtevata ustrezno dopolnitev odločbe o usmeritvi ali izdajo nove.

Z zgoraj opisanim primerom želimo posebej opozoriti, kako pomembna je odločba o usmeritvi, saj so nanjo vezane tudi pravice, na katere pobudnica in njena hči nista bili pravočasno opozorjeni. Dodatno se odpira vprašanje vezanosti Državnega izpitnega centra le na odločbo o usmeritvi, čeprav je bil seznanjen s strokovnim mnenjem Komisije za usmerjanje, ki je bilo za prizadeto ugodnejše.

87.
Varuh priporoča, da Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ) celoviteje uredi pravice študentov s posebnimi potrebami in posebnim statusom (na primer status športnika).

7. Upoštevanje dvojnega statusa pri vpisu v visokošolske študijske programe

Varuh je obravnaval pobudo težko naglušne gimnazijske maturantke, ki je imela vso srednjo šolo priznan status vrhunske športnice zaradi vrhunskih smučarskih rezultatov med gluhimi športniki. Dijakinja je že v preteklem letu opravila maturo, a ker z rezultati pri maturitetnih predmetih ni bila zadovoljna, se je znova prijavila k maturi. Žal tudi v ponovitvi ni dosegla uspeha, s katerim bi bila zadovoljna in ki bi ji omogočil vpis na želeno fakulteto, saj je fakulteta zaradi prevelikega števila prijav vpis omejila. Na ocene se je dijakinja pritožila, a s pritožbami ni uspela. Zatrjevala je, da so merila za sprejem na izbrano fakulteto za maturante s posebnimi potrebami previsoki, še posebej ker bi pri študiju uveljavljala dva statusa hkrati: status študentke s posebnimi potrebami in status vrhunske športnice. Po pregledu Pravilnika o razpisu za vpis in izvedbi vpisa v visokem šolstvu smo ugotovili, da omenjeni predpis dvojnega statusa ne ureja povsem jasno, torej vsaj ne tako, da bi lahko fakulteta v vsakem primeru – tudi ob omejitvi vpisa in premajhnem številu točk – sprejela maturanta z dvojnim statusom. Glede na to, da je na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ) v pripravi nov Pravilnik o razpisu za vpis in izvedbi vpisa v visokem šolstvu Varuh priporoča, naj se celoviteje uredijo pravice študentov s posebnimi potrebami in posebnim statusom (na primer status športnika).

2.21.5 Nasilje nad otroki v družini

Na tem podpodročju smo leta 2018 prejeli manj pobud kot v prejšnjih letih, kar pripisujemo dejstvu, da se je Zakon o preprečevanju nasilja v družini tudi dejansko uveljavil in se pristojni organi ustrezno odzivajo na prijave nasilja.

Otrokovo mnenje se ne uporablja za pomoč družini za dom in izdelavo načrta pomoči CSD

Pobudnica je Varuhu poslala pismo, v katerem opisuje družinsko situacijo svojega sedanjega partnerja v povezavi z njegovim šestletnim otrokom iz prejšnje zveze, ki živi pri svoji materi. Navedla je, da mati otroka izvaja nasilje nad njim in da se ji je otrok o tem zaupal. Pobudnica živi s svojima odraslima otrokoma in partnerjem, njen pastorek pa se pri očetu počuti prijetno, ker je vselej lepo sprejet, kar za bivanje dečka pri mami ne more reči. Zato je na Varuha naslovila pobudo za ukrepanje, saj po njenih navedbah krajevno pristojni CSD ne ščiti otrokovih koristi, čeprav je seznanjen z razmerami. Pritožila se je, da na CSD ne sme sodelovati na sestankih v zvezi z roditeljskim razmerjem glede skrbi za dečka.

Pobudnici smo pojasnili, da v tej zadevi ni bila vabljena na CSD, ker ni stranka v postopku zaščite mladoletne žrtve nasilja, saj so dečkovi starši živi in s polno roditeljsko pravico. Dečkov oče ima kljub razpadu prejšnje partnerske zveze, v kateri se mu je rodil sin, na podlagi 102. člena Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR-UPB2) starševsko pravico in dolžnost, da sina zaščiti pred nasiljem in drugimi dejanji, ki škodijo njegovemu psiho-fizičnemu razvoju, pobudnica kot njegova nova partnerka pa brez njegovega soglasja ne more sprožati postopkov v njegovem imenu, čeprav ga je v pobudi podpisala. Pojasnili smo še, da gre v primeru očitkov nasilja enega starša nad otrokom, drugi starš pa otroka ne zaščiti, po 3. členu Zakona o preprečevanju nasilja v družini (ZPND) za zanemarjanje kot obliko nasilja v smislu opustitve dolžne skrbi za žrtev (torej otroka), ki jo potrebuje zaradi bolezni, invalidnosti, starosti, razvojnih ali drugih osebnih okoliščin. Otrokov oče lahko in mora sprožiti vse postopke za zaščito koristi svojega otroka, če meni, da je sin ogrožen zaradi maminih dejanj.

Če ob nasilju enega starša nad otrokom, drugi starš otroka ne zaščiti, gre za zanemarjanje, kot obliko nasilja v smislu opustitve dolžne skrbi za žrtev (torej otroka).

Po Varuhovem odgovoru pobudnici je krajevno pristojni CSD Varuhu podal pobudo za postavitev zagovornika šestletnemu dečku, da se ugotovijo njegove dejanske želje, potrebe in koristi. CSD je želel izjavo otroka in poročilo zagovornika uporabiti tudi za nudenje pomoči družini in izdelavo načrta pomoči dečku v okviru nalog za preprečevanje nasilja v družini.

Starša sta močno konfliktna in obtožujeta drug drugega. CSD je v pisni pobudi, ki ji je priložil soglasje dečkovega očeta, navedel, da je staršema nudil ustrezno pomoč, za lažje izvajanje starševstva pa jima je bila predlagana storitev pomoči družini za dom, v katero pa se starša nista želela vključiti. Ker je bila v okviru multidisciplinarnega tima dvakrat izvedena ocena ogroženosti za dečka ocenjena kot nizka, CSD ni predvidel posebnih ukrepov. CSD z dečkom ni opravil razgovora, saj so menili, da je deček v primerni oskrbi pri mami, da je mama skrbna in odgovorna ter da obiskuje terapijo, ker se želi psihično okrepiti po razvezi.

Po prejemu pobude smo vzpostavili stik s CSD in se z njimi pogovorili o družinskih razmerah, dosedanjih aktivnostih centra in o pričakovanjih, ki jih imajo do zagovorništva. Povedali smo jim, da pobudo ocenjujemo kot neutemeljeno za ugotavljanje dečkovega mnenja. Strokovna delavka je pojasnila, da po presoji CSD mati dečka ne ogroža, da pa oče, ki mater prek svoje sedanje partnerke prijavlja raznim institucijam, ni pripravljen podati na sodišče vloge za spremembo stikov ali skrbništva nad otrokom. Tudi iz mnenja vrtca, ki ga je obiskoval deček, je razvidna ustrezna skrb mame za otroka.

S strokovno delavko smo se dogovorili, da nas obvesti o morebitnih spremembah ali začetku postopka za spremembo skrbništva. Po naši obrazložitvi namena postavitve zagovornika je tudi strokovna delavka spoznala, da ni pravi trenutek za postavitev zagovornika dečku. Pobudo za postavitev zagovornika v primeru domnevnega nasilja nad otrokom in ugotavljanje pomoči družini za dom ter izdelavi načrta pomoči smo ocenili kot neutemeljeno. **21.6-28/2018**

Testiranje srednješolcev na prisotnost alkohola in prepovedanih drog

Varuh je prejel prošnjo za mnenje v zvezi s testiranjem srednješolcev na prisotnost alkohola in prepovedanih drog. Varuh je že leta 2015 obravnaval primer učiteljice v srednji šoli, ki nas je spraševala za mnenje in priporočila glede testiranja dijakov na prisotnost THC v njihovi slini (celotno besedilo primera je dostopno na naslovu https://bit.ly/2D6EYMb).

Uporaba testerjev na prisotnost alkohola ali droge po Varuhovem mnenju pomeni poseg v dijakovo pravico do zasebnosti, za posameznika morda tudi poseg v pravico do dostojanstva.

Pobudnici smo sporočili svoje pomisleke. Uporaba testerjev na prisotnost alkohola ali droge po Varuhovem mnenju pomeni poseg v dijakovo pravico do zasebnosti, za posameznika morda tudi poseg v pravico do dostojanstva. **Vendar imajo vsi dijaki tudi pravico do varnosti. Če bi tehtali med temi tremi pravicami, bi bila po našem mnenju pravica do varnosti pred drugima dvema. Šola je namreč dolžna zagotavljati varnost dijakom na podlagi predpisov s področja vzgoje in izobraževanja ter s področja varnosti in zdravja pri delu. Vendar za testiranje dijakov v šoli ni pravne podlage v nobenem šolskem zakonu.** Na izrecni zakonski podlagi bi bilo mogoče določbo o obveznem testiranju prisotnosti na drogo, če tako presodi strokovni delavec šole (učitelj, ravnatelj, svetovalni delavec), vnesti tudi v šolski red šole. Opozorili smo, da bi se smeli dobljeni rezultati uporabiti le za namen, za katerega je bila določba zapisana v šolski pravilnik (za zaščito dijaka pred nezgodo). Šolski red bi morali nato obravnavati dijaki na svojih šolskih organih (razredne skupnosti, skupnost vseh dijakov) in Svet staršev, sprejeti pa Svet šole. Po Varuhovem mnenju bi šele tako imeli ustrezno pravno podlago za uporabo testerjev na prisotnost alkohola in drog.

Na podlagi tega bi bilo po našem mnenju bolj prav, da bi testiranje opravila ustrezna zdravstvena služba. Podatki o uživanju drog so zdravstveni podatki in spadajo med občutljive osebne podatke, s katerimi bi morali posebej skrbno ravnati.

Ker smo menili, da je problem v srednjih šolah najbrž aktualen, smo nanj leta 2015 opozorili Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ), ki je pritrdilo našim pomislekom. Poudarili so, da šolski predpisi ne določajo podrobneje pristojnosti in načinov za ugotavljanje morebitne prisotnosti drog oziroma alkohola pri dijakih v času pouka. Postopek ni dorečen in praksa po trditvah MIZŠ ni znana. Pristojni v postopkih ugotavljanja prisotnosti droge ali alkohola svetujejo zgledovanje po delovnopravni zakonodaji. V takih primerih so šole dolžne obvestiti pristojne organe pregona in policije, kamor spadata posedovanje in uživanje prepovedanih snovi.

MIZŠ je sklenilo, da torej manjka ustrezna zakonska podlaga za izvedbo testiranja dijakov v šolah. Ob tem se je strinjalo z Varuhovim mnenjem, da bi se v primeru testiranj pridobivali občutljivi osebni podatki, v zvezi s katerimi tudi nista urejena njihova shranjevanje in varovanje.

88.
Varuh priporoča, da se za celotno področje izobraževanja sprejmejo zakonske rešitve, ki bodo ustrezno urejale pregled šolskih torb in preizkus prisotnosti drog ali alkohola.

Varuh je v Letnem poročilu za leto 2015 priporočil, naj se med predvidene dopolnitve šolske zakonodaje vključi tudi ureditev testiranja dijakov, vključno z vodenjem in obdelavo pridobljenih osebnih podatkov. MIZŠ nam je v odzivnem poročilu odgovorilo, da po njihovem mnenju šolska zakonodaja ni namenjena ustvarjanju podlag za poseganje v človekovo dostojanstvo, ampak ga mora učiti ohranjati in spodbujati. Če je treba dijaka zaščititi pred poškodbo, potem so po mnenju MIZŠ v zakonodaji in podzakonskih aktih že možnosti in postopki, da se to lahko stori z vzgojnimi ukrepi. MIZŠ naj bi si skupaj z Ministrstvom za zdravje prizadevalo izdelati protokol ravnanja v takšnih primerih, vendar nas do zdaj o izdelavi tovrstnega protokola niso obvestili. **Ne glede na navedeno pripominjamo, da po Varuhovem mnenju protokol, pravilnik ali katera koli druga oblika podzakonskega ali drugega akta ne more nadomestiti odsotnosti zakonske podlage, ki lahko edina ureja poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine.**

Varuh sodeluje v medresorski delovni skupini, ki pripravlja podlage za predlog zakona o vzgojnih zavodih in v tem okviru pomaga oblikovati zakonske določbe, ki bodo urejale pregled šolskih torb in preizkus prisotnosti drog ali alkohola. Menimo

pa, da je treba obravnavano pooblastilo urediti za celotno področje izobraževanja, ne le za vzgojne zavode.

Pedopsihiatrična obravnava otrok in mladostnikov (kdor čaka, dočaka)

Varuh že več let opozarja na neprimerno hospitalizacijo otrok, ki imajo težave v duševnem zdravju in so nameščeni v bolnišnicah skupaj z odraslimi. Že v Letnem poročilu za leto 2016 smo zapisali, da smo imeli več sestankov s pristojnimi in se seznanili z ovirami, da bi končno organizirali poseben zaprt oddelek za pedopsihiatrično obravnavo. Dogovorjeno je bilo, da bo Univerzitetna psihiatrična klinika Ljubljana (UPK Ljubljana) prenovila del svojih prostorov in jih opremila v skladu s strokovnimi zahtevami za delo z otroki. Dogajanje smo ves čas skrbno spremljali in si prizadevali za čimprejšnjo uresničitev dogovorjenega.

Varuh že več let opozarja na neprimerno hospitalizacijo otrok, ki imajo težave v duševnem zdravju in so nameščeni v bolnišnicah skupaj z odraslimi.

Ministrstvo za zdravje (MZ) nam je oktobra 2017 pojasnilo, da so prostori za vzpostavitev varovanega psihiatričnega oddelka za otroke in mladostnike v okviru UPK Ljubljana adaptirani, Zdravstveni svet pa je na seji septembra 2017 podal odobritev za začetek izvajanja programa. Ministrica za zdravje nam je na srečanju novembra 2017 zagotovila, da so finančna sredstva zagotovljena ter da se financiranje in začetek izvajanja dejavnosti načrtujeta s 1. 12. 2017. Financiranje je bilo za leto 2017 zagotovljeno z aneksom št. 1 k splošnemu dogovoru za pogodbeno leto 2017, za leto 2018 pa s sprejetjem Splošnega dogovora za pogodbeno leto 2018.

Po zadnjih uradnih informacijah, ki smo jih prejeli od MZ, kljub zagotovitvi financiranja varovani oddelek za otroke in mladostnike leta 2018 ni začel delovati. Del krivde za to je mogoče pripisati tudi UPK Ljubljana, ki je zagotovila prostore, vendar ji ni uspelo zagotoviti ustreznega kadra.

Glede na navedeno menimo, da so potekli vsi razumni roki za začetek izvajanja programa, ki je po mnenju stroke in po našem mnenju nujno potreben. S tem sta MZ in UPK Ljubljana kršila pravice otrok iz 56. člena Ustave RS in načela dobrega upravljanja iz 3. člena ZVarCP. **3.4-48/2016 in 9.4-162/2018**

Kdo skrbi za predšolske otroke?

Kljub zelo odmevnim poročilom v medijih konec leta 2018 Varuh ni prejel nobene pobude ali prijave neprimernega ravnanja s predšolskimi otroki v zasebnem zavodu. Iz javno objavljenih sporočil pristojnih državnih organov smo ugotovili, da so pravočasno začeli vse potrebne postopke in zavarovali pravice najmlajših. V osebnem pogovoru z ministrom, pristojnim za šolstvo, v začetku januarja 2019 smo obravnavali tudi vprašanje varstva otrok in izvedeli, da bo ministrstvo na podlagi (negativnih) izkušenj iz obravnavanega primera proučilo zakonske določbe, ki urejajo opravljanje dejavnosti varstva in vzgoje ter nadzor nad njunim izvajanjem. Na tej podlagi bo pripravilo tudi predlog ustreznih zakonskih sprememb.

Varuh ugotavlja, da so v omenjenem primeru vse pristojni organi ravnali pravilno in pravočasno ter ustrezno obvestili javnost o svojih ugotovitvah. Lepo bi bilo, če bi se takšna praksa uveljavila tudi na drugih področjih javne uprave.

Varuh ugotavlja, da so v primeru neprimernega ravnanja s predšolskimi otroki v zasebnem zavodu vsi pristojni organi ravnali pravilno in pravočasno ter ustrezno obvestili javnost o svojih ugotovitvah.

2.21.6 Pregled aktivnosti

1.	31. 1. 2018	Namestnik varuhinje Tone Dolčič je sodeloval na tematski konferenci o problematiki izvrševanja odločb o usmeritvi otrok s posebnimi potrebami, ki je potekala v prostorih II. osnovne šole Celje.
2.	5. 2. 2018	Varuhinja je v Atriju ZRC SAZU nagovorila udeležence odprtja razstave o kršenju človekovih pravic in zapiranju otrok v Turčiji.
3.	15. 2. 2018	Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je v Mestni hiši v Ljubljani udeležil **mestnega otroškega parlamenta** na temo Šolstvo in šolski sistem. Na njem so izvolili predstavnike za 28. otroški parlament v Državnem zboru RS.
4.	6. 3. 2018	Varuhinja je v Hotelu Slovenija v Portorožu nagovorila udeležence posveta pomočnikov ravnateljev vrtcev, osnovnih šol in srednjih šol in jim predstavila delo Varuha na področju varovanja pravic otrok. Jubilejni posvet se je osredotočal na vprašanja pravičnosti, enakosti in etičnosti pri vlogi pomočnika ravnatelja.
5.	6. 3. 2018	Svetovalca Varuha dr. Ingrid Russi Zagožen in Lan Vošnjak sta se v Kristalni palači v Ljubljani udeležila Nacionalne konference preprečevanja zasvojenosti s spletom, ki jo je organiziral Logout, sofinanciralo pa MZ. Cilji konference so bili osveščanje strokovne javnosti o varovalnih dejavnikih, ki krepijo zdrav odnos do uporabe spletnih vsebin, povezava različnih strokovnjakov in dvig ravni prepoznavanja težav, povezanih z uporabo spletnih vsebin. Na konferenci so udeleženci govorili o vplivu sodobnih medijev na razvoj v zgodnjem in srednjem otroštvu, o pomenu in uporabi spleta in digitalnih tehnologij za mladostnike ter o spolnosti v digitalni dobi.
6.	15. 3. 2018	Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je na OŠ Dobrova udeležil 28. **regijskega otroškega parlamenta** (Ljubljanska regija) na temo Šolstvo in šolski sistem.
7.	5. 4. 2018	Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je udeležil 35. nujne seje Odbora za izobraževanje, znanost, šport in mladino, na katerem so govorili o Zakonu o spremembi Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami.
8.	9. 4. 2018	Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je v Državnem zboru RS udeležil 28. nacionalnega otroškega parlamenta. Mladi udeleženci so razpravljali na temo **Šolstvo in šolski sistem.**
9.	17. 4. 2018	Namestnik varuhinje Tone Dolčič in svetovalka Varuha Jasna Vunduk sta se v Hotelu Brdo na Brdu pri Kranju udeležila XVI. konference Inšpektorata RS za delo **Kaj pa je tvojega mnenja treba bilo, dete ljubo?** Predstavila sta spremembe v sistemu zagovorništva otrok, ki jih je oktobra 2017 uveljavila novela zakona o Varuhu.
10.	19. 4. 2018	Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je na Kreativnem poligonu v Ljubljani udeležil strokovnega posveta **Položaj otrok v Sloveniji** in predstavitev **indeksa blaginje otrok**.
11.	21. 4. 2018	V Kinu Bežigrad je po ogledu filma Družina Roka Bička potekalo izobraževanje zagovornikov otrok. V uvodnem govoru je udeležence izobraževanja Otrok v preseku med starši, institucijami in zagovornikom nagovorila varuhinja. Izobraževanja se je udeležil tudi njen namestnik Tone Dolčič.
12.	24. 5. 2018	Svetovalka Varuha Jasna Vunduk se je v Hotelu Slon udeležila seminarja **Razgovor z otrokom v sodnem postopku**, ki ga pripravlja Center za izobraževanje v pravosodju pri MP.
13.	7. 6. 2018	Varuhinja in minister za pravosodje mag. Goran Klemenčič sta na novinarski konferenci v prostorih MP predstavila aktivnosti in cilje **projekta Hiša za otroke (Barnahus).** Bistvo projekta po islandskem modelu Barnahus je zagotovitev celostne obravnave otrok, žrtev kaznivih dejanj, na enem mestu. V skladu z Zakonom o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o zaščiti otrok pred spolnim izkoriščanjem in spolno zlorabo (t. i. Lanzarotska konvencija) je namreč MP pristojno, da v sodelovanju z drugimi pristojnimi ministrstvi skrbi za izvajanje konvencije. Po mnenju Sveta Evrope Barnahus najučinkoviteje izvaja Lanzarotsko konvencijo v praksi.
14.	12. 9. 2018	Namestnik varuhinje Tone Dolčič in svetovalka Varuha Jasna Vunduk sta v Hotelu Slon v Ljubljani na seminarju za poravnalce v kazenskih zadevah zbranim predstavila zagovorništvo otrok, ki ga vodi Varuh. Izobraževanje je organiziral Center za izobraževanje v pravosodju pri MP.

15.	**18.–22. 9. 2018**	Svetovalec Varuha Lan Vošnjak se je v Parizu udeležil **22. letnega zasedanja Evropske mreže ombudsmanov za otroke (**ENOC). Sodeloval je tudi na generalni skupščini ENOC. Udeleženci so se pogovarjali o skrbi za duševno zdravje otrok, nasilju do otrok s strani bližnjih oseb, pomenu pozitivnega starševstva, okrepitvi glasa otrok v zdravstvenem sistemu in učiteljevih odnosih do otrok.
16.	**28. in 29. 9. 2018**	Na Brdu pri Kranju je potekal dvodnevni posvet o zagovorništvu otrok, ki ga je pripravil Varuh. V uvodnem govoru je udeležence nagovorila varuhinja. Že drugega strokovnega srečanja v letu 2018 se je udeležilo več kot 50 zagovornic in zagovornikov iz vseh sedmih območij, njihove območne koordinatorke in koordinatorji, nekateri nadzorniki zagovornikov otrok in predstavniki Varuha. Osrednja tema posveta so bili razvojne potrebe in izzivi otrok v različnih starostnih obdobjih.
17.	**9. 10. 2018**	Namestnik varuhinje Tone Dolčič in svetovalke Varuha, ki delujejo na področju zagovorništva, so se v Hotelu Intercontinental udeležili srečanja v okviru **projekta Hiša za otroke**. Namestnik je v govoru pozdravil uvedbo Hiše za otroke, s čimer Vlada RS uresničuje eno od priporočil Varuha. Bistvo projekta po islandskem modelu Barnahus je zagotovitev celostne obravnave otrok, žrtev kaznivih dejanj, na enem mestu. V skladu z Zakonom o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o zaščiti otrok pred spolnim izkoriščanjem in spolno zlorabo (t. i. Lanzarotska konvencija) je namreč MP v sodelovanju z drugimi ministrstvi pristojno za izvajanje konvencije. Po mnenju Sveta Evrope Barnahus najučinkoviteje izvaja Lanzarotsko konvencijo v praksi.
18.	**10. 10. 2018**	Varuhinja je v Zavodu za usposabljanje, delo in varstvo dr. Marijana Borštnarja Dornava na strokovnem izobraževanju Sekcije medicinskih sester in zdravstvenih tehnikov v psihiatriji predavala o izkušnjah Varuha pri varovanju človekovih pravic otrok in mladostnikov na področju duševnega zdravja in pogledih Varuha na to.
19.	**15. 10. 2018**	Varuhinja je v okviru interdisciplinarnega seminarja na Pedagoški fakulteti v Ljubljani predavala o nasilju in nalogah vzgojnega osebja v vrtcih in šolah.
20.	**16. 10. 2018**	Varuhinja je na Srednji trgovski šoli v Ljubljani učiteljskemu zboru predavala o varovanju otrokovih pravic.
21.	**24. 10. 2018**	Varuhinja je na skupni okrogli mizi lokalnih partnerjev v projektu, VVZ Kekec in Mavrica Trebnje, govorila o zagotavljanju dostopa do kakovostnih predšolskih programov za vse otroke, tudi otroke Rome, z vidika otrokovih pravic.
22.	**2. 11. 2018**	Namestnik varuhinje Tone Dolčič se je srečal **z Davidom Alexandrom iz fundacije Lucille Packard za zdravje otrok iz Kalifornije** (Foundation for Children's Health, California). Gosta so zanimali mednarodnimi modeli vladnih struktur in drugih subjektov, ki so odgovorni za zdravje in dobro počutje otrok, da bi te prakse kar najbolje prenesli v cilje in naloge novovzpostavljene neprofitne organizacije, imenovane Leading for Kids. Ta želi povečati pomen zdravja in dobrega počutja otrok v ameriški kulturi, tako da bodo vsi člani družbe upoštevali vplive svojih odločitev na otroke.
23.	**8. 11. 2018**	Svetovalca Varuha mag. Lea Javornik in Gašper Adamič Metlikovič sta se v Ljubljani udeležila posveta **Skupaj smo uspešnejši: begi mladoletnih oseb v škodljiva okolja** (t. i. prezgodnje poroke) in prisilne poroke romskih otrok, ki ga je pripravil Urad Vlade RS za narodnosti. Razprava je potekala v okviru projekta Nacionalne platforme za Rome.
24.	**12. 11. 2018**	Varuhinjo in njenega namestnika Toneta Dolčiča je obiskala **hrvaška varuhinja za pravice otrok** Helenca Pirnat Dragičević, ki se je seznanila z delom Varuha na področju varovanja pravic otrok.
25.	**23. 11. 2018**	Namestnik varuhinje Tone Dolčič je v Rogaški Slatini v okviru Kazenskopravne sodniške šole predstavil zagovorništvo otrok.
26.	**17. 12. 2018**	Predstavniki Varuha, ki delajo na področju zagovorništva otrok, so se sestali **na delovnem srečanju z nadzorniki**, ki opravljajo nadzor dela zagovornikov. Namestnik varuhinje Tone Dolčič je nadzornike z novostmi pri normativni ureditvi zagovorništva in načrti za prihodnje leto, zlasti glede izobraževanja novih in že aktivnih zagovornikov in aktivnosti za večjo prepoznavnost zagovorništva med strokovno in laično javnostjo. Nadzorniki so opozorili na nekatera vprašanja, ki se odpirajo na njihovih srečanjih in na potrebo, da se njihove rešitve zabeležijo in z njimi seznanijo vsi izvajalci zagovorništva.

27.	**19. 12. 2018**	Na konstitutivni seji se je sestal Strokovni svet za zagovorništvo otrok, ki ga kot posvetovalni organ Varuha predvideva Splošni akt o načinu izvajanja zagovorništva otrok. Na prvi seji so se članice in člani medsebojno seznanili, sprejeli poslovnik o svojem delu (objavljen bo na Varuhovi spletni strani) ter se pogovorili o nekaterih vprašanjih uresničevanja otrokovih pravic, povezanih z zagovorništvom.

2.22
ZAGOVORNIŠTVO OTROK

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
22. Zagovorništvo otrok	**103**	**169**	**164,1**	**116**	**89**	**76,7**
22.1 Vloge za postavitev zagovornikov		85		54	31	**57,4**
22.2 Zagovorništvo	103	84	81,6	62	58	**93,5**

2.22.1 Zagovorništvo otrok – po desetih letih prizadevanj končno le v zakonu

Po desetih letih izvajanja projekta Zagovornik – glas otroka je bilo zagovorništvo z dopolnitvijo Zakona o varuhu človekovih pravic oktobra 2017 uzakonjeno, poteka pa enako, kot ga je potrdila desetletna praksa. Na podlagi zakonskega pooblastila smo zagovorništvo podrobneje uredili s podzakonskim aktom (Uradni list RS, št. 44/18). Ker je zagovorništvo otrok vendarle novost, v nadaljevanju podrobneje predstavljamo njegovo ureditev in delovanje.

Varuh v okviru izvajanja zagovorništva skrbi za razvijanje mreže zagovornikov, organizacijo in izvedbo usposabljanja in preizkusa znanja za kandidate za zagovornike, organizacijo in izvedbo rednega strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja zagovornikov otrok, organizacijo in izvedbo njihovih supervizij in intervizij po območjih. Varuh tudi obvešča zainteresirano javnost o zagovorništvu otrok ter organizira in izvaja predstavitve zagovorništva za strokovno in splošno javnost.

Zagovorništvo je zasnovano kot mreža prostovoljcev zagovornikov, ki so posebej usposobljeni za pogovore z otroki in pridobivanje njihovega mnenja, to mnenje pa prenesejo v pravne postopke, v katerih se odloča o otrokovih pravicah. Mreža zagotavlja približno enako dostopnost vsem otrokom v Sloveniji do zagovornika, za boljšo organizacijo in koordinacijo dela zagovornikov pa so odgovorni območni koordinatorji. Zakon ne določa nalog in vloge območnih koordinatorjev, so pa del zagovorništva že od začetka izvajanja projekta in so opredeljeni v navedenem splošnem aktu.

Usposabljanje vseh udeležencev v postopkih zagovorništva zagotavlja Varuh, ki za zagovornike organizira tudi intervizijo in supervizijo. Intervizija daje zagovornikom strokovno podporo, možnost učenja iz izkušenj udeležencev, medsebojno podporo in širjenje primerov dobre prakse. Organizirajo jo območni koordinatorji, in to vsaka dva meseca. Supervizijo vodijo strokovnjaki z licenco Socialne zbornice Slovenije, zagotavljala pa naj bi predvsem kakovost strokovnega dela in reševanje raznih odprtih vprašanj, osebnih stisk in etičnih dilem, s katerimi se spoprijemajo zagovorniki pri praktičnem delu.

Delo koordinatorja je bolj tehnično-organizacijsko, saj organizira uvodno in sklepno srečanje z otrokom, sodeluje s starši, skrbniki ali zakonitimi zastopniki otroka ter institucijami glede na potrebe v posameznem primeru zagovorništva. Koordinator skupaj z zagovornikom zagotavlja tudi, da se otrokovo mnenje prenese in predstavi v postopkih in zadevah, v katerih je udeležen.

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

Strokovna pomoč vključuje psihosocialno podporo otroku, pogovore o njegovih željah, počutju in mnenju, seznanjanje otroka s postopki in dejavnostmi na način, razumljiv njegovi starosti in razvoju, iskanje najprimernejše rešitve skupaj z otrokom ter spremljanje otroka pred organi in institucijami, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih.

Zagovornik v postopku zagovorništva otroka pridobi njegovo mnenje, ugotovi njegove želje in interese, ob koncu postopka pa otroku pomaga napisati izjavo o tem. Tako pridobljena izjava otroka, ki je njegova pravica, in ne dolžnost, se lahko uporabi v vsakem postopku, v katerem se odloča o otrokovih pravicah in koristih (prvi odstavek 25.č člena zakona). Da izjava ne bi bila prezrta, zakon določa obveznost organa, ki odloča o otrokovih pravicah in koristih, da mora v svoji odločitvi posebej utemeljiti, kako je upošteval otrokovo izjavo in deloval v njegovo največjo korist. Pričakujemo, da bodo organi v posameznih postopkih po uradni dolžnosti nadzirali, kako je bila na prvi stopnji odločanja spoštovana ta pravica otroka in kako je bila izvedena dolžnost odločevalca.

Zagovorništvo je zdaj Varuhova redna naloga, njegovo uresničevanje pa spremlja strokovni svet, ki ga je Varuh imenoval izmed strokovnjakov na področju otrokovih pravic. Glede na izkušnje iz projekta, ki so bile še pred pripravo zakonskega predloga strokovno evalvirane (Inštitut za socialno varstvo, Ljubljana, marec 2017, dostopno na www.varuh-rs.si), ima strokovni svet tudi svoja delovna telesa, med katerimi je najpomembnejša etična komisija, ki ugotavlja kršitve Kodeksa etičnih načel zagovorništva in skrbi, da vsi udeleženci v zagovorništvu spoštujejo zasebnost, varujejo občutljive podatke in pri opravljanju svojih nalog ravnajo v skladu z zasnovo zagovorništva (dostopno na www.varuh-rs.si). To zasnovo je določil Varuh, vendar ni opredeljena kot pravni akt, saj le podrobneje določa vsebino aktivnosti in odnosov med udeleženci zagovorništva.

Strokovni svet je organ Varuha, skrbi za uresničevanje zagovorništva otrok in deluje po načelu strokovne avtonomije.

Naloge Strokovnega sveta so zlasti:
- obravnavanje konceptualnih in organizacijskih vprašanj izvajanja zagovorništva otrok;
- oblikovanje stališč ali predlogov reševanja splošnih vprašanj uresničevanja otrokovih pravic na področju zagovorništva;
- obravnavanje posameznih vprašanj na področju zagovorništva, ki jih nanj naslovi Varuh;
- obravnavanje širših strokovnih vprašanj zagovornikov, koordinatorjev in supervizorjev ter oblikovanje skupnih stališč;
- obravnavanje pobud, ki odpirajo splošna vprašanja, vendar le v anonimizirani obliki;
- oblikovanje predlogov za izobraževalne vsebine za usposabljanja zagovornikov in sodelovanje na izobraževanjih;
- oblikovanje predlogov programa in postopka usposabljanja ter preizkusa znanja zagovornikov;
- načrtovanje promocijskih aktivnosti zagovorništva.

Strokovni svet, katerega mandat traja tri leta, sestavljajo predsednik, vsi (regijski) koordinatorji, dva predstavnika Varuha, dva predstavnika zagovornikov ter pet predstavnikov strokovne javnosti in nevladnih organizacij, ki jih je Varuh izbral na podlagi javnega poziva k sodelovanju.

Postopek postavitve zagovornika

Predlog za postavitev zagovornika otroku (zakon opredeljuje pobudo za imenovanje) lahko da vsakdo, ki meni, da otrok ne more uresničiti svoje pravice, da izrazi svoje mnenje. Določba je zelo široka, vendar je bilo ob pripravi zakona ocenjeno, da glede na druge varovalke v sistemu ne bi bilo smiselno omejevati kroga pooblaščenih predlagateljev le na ožjo družino in centre za socialno delo.

V praksi so predlagatelji večinoma starši (zlasti v družinskih sporih) ter šolski svetovalni delavci, delavci centrov za socialno delo in sodišča. Najpreprostejši postopek je izveden na podlagi soglasja obeh staršev ali zakonitih zastopnikov, saj v tem primeru Varuh določi zagovornika samo z obvestilom (brez sklepa ali odločbe), zagovornik pa lahko zelo hitro začne delati. Če Varuh presodi, da pobuda za postavitev zagovornika ni utemeljena, o tem pobudnika pisno obvesti.

Prvo srečanje organizira območni koordinator, število poznejših srečanj pa je odvisno od posameznega primera, vendar največ deset. Zagovornik se praviloma srečuje z otrokom enkrat tedensko v nevtralnih prostorih (knjižnice, prostori Varuha ali nevladnih organizacij).

Če eden od staršev nasprotuje postavitvi zagovornika otroku, Varuh o tem obvesti pristojni organ, ki vodi postopek (center za socialno delo ali sodišče), ki se lahko odloči za postavitev zagovornika in o tem izda odločbo o postavitvi skrbnika za poseben primer oziroma procesni sklep.

Ob tem se zastavlja vprašanje, ali je postavitev skrbnika za poseben primer, ki ga predvideva Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (211. do 215. člen), najprimernejša rešitev za imenovanje zagovornika otroka v tem postopku. Osnovna vloga takšnega skrbnika je namreč zastopanje otroka, kar pa ni naloga zagovornika. Zakon o varuhu človekovih pravic v drugem odstavku 25.a člena izrecno določa, da zagovornik ni zakoniti zastopnik otroka. To je pomembno predvsem z vidika vloge staršev, ki se s postavitvijo zagovornika ne okrni. Zato bo treba proučiti, ali bi nekatere postopke, ki jih vodijo centri za socialno delo, ob upoštevanju posebnih zahtev teh postopkov uredili posebej, saj jih v okviru splošnega upravnega postopka ni mogoče voditi optimalno.

Zakon določa precej stroge zahteve, ki jih morajo izpolnjevati posamezniki, če želijo postati zagovorniki otrok. Pri tem je za vodenje zares objektivnih postopkov posebej pomembna določba, da ne sme biti kakršnih koli zadržkov, ki bi vzbujali dvom, da bo zagovornik deloval v največjo korist otroka (zadnja alineja drugega odstavka 25.b člena). Objektivnost in nepristranskost sta namreč ključni za dojemanje **zagovornika kot dejanskega pomočnika otroka, ne pa pomočnika eni ali drugi stranki v pravnem postopku**.

Zahteva po kar največji objektivnosti je bila tudi glavni vzrok za odločitev, da seznam zagovornikov, ki je javno objavljen na Varuhovem spletišču, ne bo vseboval vseh zahtevanih osebnih podatkov zagovornikov, temveč le ime in priimek ter šifro zagovornika. Vsi drugi podatki, ki jih določa zakon, bodo le v Varuhovih evidencah. Prevladovalo je mnenje, da bi zlasti objava prebivališča zagovornikov lahko spodbudila k vzpostavljanju stikov enega od staršev neposredno z zagovornikom, s čimer starši ne bi bili več v enakem položaju, zagovornik pa ne več objektiven. Vsi stiki zagovornika s starši namreč potekajo prek koordinatorja.

Zakon opredeljuje delo zagovornikov in koordinatorjev kot častno in prostovoljno, pripadata pa jim nagrada v višini, ki jo določa splošni akt, in povrnitev potnih

stroškov v višini, kot velja za javne uslužbence. Splošni akt je določil točkovne vrednosti posameznih opravil v okviru zagovorništva in vrednost točke, ki se bo lahko spreminjala z Varuhovim letnim finančnim načrtom. **Zagovorništvo je za otroke in njihove starše brezplačno.**

V zagovorništvu aktivno deluje 61 zagovornikov, sedem koordinatorjev, pet supervizorjev in tri svetovalke, redno zaposlene pri Varuhu.

Zagovorništvo v praksi

Otrok zagovornika prvič sreča na uvodnem srečanju, ki ga organizira območni koordinator in na katerega praviloma povabi tudi starše ali zakonite zastopnike, lahko pa tudi predstavnika institucije, ki je pobudnik za postavitev zagovornika. Namen uvodnega srečanja je seznanitev otroka in staršev z zagovornikom in koordinatorjem, načinom dela, poleg tega se opredelijo naloge in cilji ter se sklene dogovor, kdaj in kje bodo praviloma potekala srečanja.

Zagovornik in otrok se po uvodnem srečanju srečujeta sama, praviloma enkrat tedensko, število vseh srečanj je odvisno od primera, v povprečju jih je do deset. Srečujeta se v neformalnem okolju (prostori šol, knjižnic, nevladnih organizacij, parki, igrišča ipd.) in se pogovarjata na način, ki je prilagojen starosti otroka in njegovi zrelosti. Zagovornik otroka seznani s tem, kaj je zagovorništvo, čemu je namenjeno, seznani ga z njegovo pravico, da izrazi svoje mnenje, želje in poglede v obliki izjave ob koncu srečanj. Ves čas tudi preverja razumevanje otroka, metode in način dela pa prilagodi starosti, zrelosti in motiviranosti otroka. O vsakem srečanju napiše poročilo in z njim seznani svojega koordinatorja, ta pa ga pošlje Varuhu.

Zagovornik otroka seznani z njegovimi možnostmi glede izjave in z njenim pomenom za odločitev v postopku ali zadevi, v kateri je otrok udeležen. Zagovornik preveri, ali otrok razume zapisano v izjavi, in njeno vsebino večkrat preveri z njim. Otrokova izjava nima predpisane oblike. V njej otrok lahko izpove svoje misli, čustva, želje, poglede in stališča oziroma doživljanje glede oseb, dogodkov, okoliščin in postopkov, ki jih zaznava kot pomembne v svojem življenju in vplivajo na njegovo počutje in položaj. Otrok se sam odloči, ali želi izjavo poslati naprej in komu. Otrokova izjava vedno nastaja v prisotnosti zagovornika, nikoli je otrok ne piše sam. Zagovornikova naloga je, da otroka seznani z informacijami o postopku ali zadevi, v kateri je udeležen, in s svojo vlogo pri pošiljanju in upoštevanju otrokove izjave. Na sklepnem srečanju se z otrokovo izjavo ustno seznanijo starši ali zakoniti zastopniki, če otrok tako želi. Če otrok želi, se izjava prenese tudi drugim osebam in organom.

V vseh primerih zagovornik in koordinator napišeta tako imenovano zaključno poročilo, ki se priloži izjavi otroka. Varuh kopijo otrokove izjave in navedeni poročili pošlje organu, ki vodi postopek, s čimer je postopek zagovorništva praviloma končan.

Otrokom prijazno pravosodje in izkušnje iz zagovorništva otrok

Otrokom prijazno pravosodje in sodelovanje otrok sta področji, ki ju je tudi Svet Evrope postavil kot prednostni na področju uresničevanja pravic otrok med letoma 2016 in 2021.

Pobude in spoznanja strokovnjakov zadnjih desetletij so usmerjeni v spremembe v razmišljanju o vlogi otrok v pravnih postopkih, v katerih so otroci udeleženi oziroma se o njih odloča. Iz otroka, objekta pravic, prehajamo v to, da bo otrok resnično postal subjekt svojih pravic. Vemo, da je otrokova pravica, da izrazi svoje mnenje, napisana v skoraj štirideset let stari Konvenciji o otrokovih pravicah, vendar je upoštevanje te pravice otroka v praksi še zelo velik izziv, ne le pred Slovenijo, temveč pred celotno Evropo in tudi svetom.

Svet Evrope ugotavlja, da evropski pravni sistemi še vedno niso dovolj prilagojeni potrebam otrok. Izpostavlja, da pravice otroka, da je slišan, ustrezno obveščen in zaščiten ter da ni žrtev diskriminacije, v praksi niso vedno zagotovljene. Otroci se v sodnih postopkih znajdejo v različnih vlogah (kot žrtve, priče ali storilci kaznivih dejanj, kot drugi udeleženci v družinskih sporih, v drugih upravnih postopkih itd.) in vsi imajo svoje pravice, na katere se pravosodni sistem pogosto ne odzove pravilno. Po njihovi presoji je pravosodni sistem narejen za odrasle, in ne za otroke.

Glede na navedene ugotovitve je zato Svet Evrope oblikoval standarde, priporočila in kampanje, s katerimi med državami članicami intenzivno promovira otrokom prijaznejše pravosodje. Cilj standardov in priporočil je izboljšati pravosodni sistem in ga prilagoditi specifičnim potrebam otrok. V praksi to pomeni ustvariti pravosodni sistem, ki bo spoštoval in resnično upošteval vse otrokove pravice. Priporočila so zbrana v Smernicah Odbora ministrov Sveta Evrope za otrokom prijazno pravosodje, ki so na voljo tudi v slovenskem jeziku.

Omenjene smernice razlagajo, da otrokom prijazno pravosodje pomeni pravosodne sisteme, ki zagotavljajo spoštovanje in učinkovito izvajanje vseh otrokovih pravic na najvišji dosegljivi ravni, ob ustreznem upoštevanju stopnje zrelosti otroka in njegovega razumevanja ter okoliščin primera. To je zlasti pravosodje, ki je dostopno, starosti primerno, hitro, vestno, prilagojeno in usmerjeno v potrebe in pravice otroka, ki spoštuje otrokove pravice, vključno s pravicami do dolžnega ravnanja, do udeležbe v postopkih in razumevanja postopkov, do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja ter do osebne celovitosti in dostojanstva.

Zagovorništvo otrok, ki je pri nas po desetih letih izvajanja projekta Zagovornik – glas otroka postalo zakonska norma, v svoji ideji upošteva tako načelo sodelovanja (participacije) otrok kot načelo otrokom prijaznega pravosodja. Ne glede na dobre rezultate, ki jih je pokazala evalvacija projekta, in večinoma pozitivne odzive otrok, staršev in strokovnjakov, ki so se z zagovorništvom že srečali, pri Varuhu ugotavljamo, da so pred nami še številni izzivi. Začetno zavračanje ideje zagovorništva otrok in strahu pred njim smo že prešli in ideja je sprejeta, njeno uresničevanje v praksi pa žal še ne. Ugotavljamo, da tudi ureditev zagovorništva v zakonu ne pomeni, da imajo otroci po celotni Sloveniji enako možnost dobiti zagovornika, tudi če otrok zagovornika ima, ta na sodišču nima povsod enake vloge. Otrokovo mnenje, ki ga zagovornik prenese in predstavi organom in institucijam, ki o otroku odločajo, za zdaj ni povsod enako sprejeto in upoštevano. Leta 2018 smo v enem od primerov zagovorništva doživeli, da je sodišče v postopku določitve stikov samo postavilo zagovornika otroku, potem pa je postopek končalo, še preden je otrok svoje mnenje oblikoval in ga sporočil sodišču. V nekaj primerih pa so otroci imeli zagovornika na podlagi soglasja obeh staršev, sodišče je vedelo, da zagovorništvo poteka, a je kljub temu postopek končalo, preden se je seznanilo z otrokovim mnenjem.

Omenjeni primeri slabe prakse odpirajo številna vprašanja in dileme. Je pravica do sojenja v razumnem roku nad pravico otroka, da izrazi svoje mnenje? Je pravica staršev v družinskih sporih, da sklenejo poravnavo, nad pravico, da svoje mnenje izrazi tudi otrok, na katerega se poravnava navezuje? Če vemo, da mora biti korist otroka vodilo vseh postopkov, je vprašanje, ali je bil v omenjenih primerih postopek voden pravilno in je torej zakonit.

V zagovorništvu otrok pri Varuhu je bil zagovornik postavljen že 650 otrokom in večina od teh v družinskih sporih. Mnogo med njimi tudi v postopkih po tem, ko je bila pred kratkim sklenjena poravnava brez udeležbe otrok pri odločanju v praksi neizvedljiva. Varuh zato meni, da je potrebna posebna previdnost, da se v postopkih, v katerih so udeleženi otroci, ne odloča prehitro, saj hitro končanje postopka pomeni samo začasno rešitev, dolgoročno pa je v škodo predvsem otrok.

Primer:

Zagovornika 12-letni deklici, ki zavrača stike z mamo, nismo postavili
Varuh je prejel predlog očeta za postavitev zagovornika 12-letni hčerki, da bi v zagovorniškem procesu povedala, kaj se v resnici dogaja pri mami, s katero stike zavrača.

Oče je v pisni pobudi in osebnem razgovoru opisal, da postopek za predodelitev stikov na sodišču traja že več kot leto dni, izvedenih je bilo že več obravnav, postavljen je bil sodni izvedenec, ki je z vsemi člani družine opravil že več razgovorov, trenutno pa je določeno, da morajo stiki hčerke potekati z obema staršema, sicer je zagrožena denarna kazen za tistega starša, ki se dogovora ne drži.

Oče je navedel še, da hčerka jasno izraža mnenje, da si stikov z mamo ne želi in je to v času postopka izrazila tako na centru za socialno delo kot v neformalnem razgovoru s sodnico in pri sodnem izvedencu, vendar se njena želja ne upošteva. Oče je izražal skrb, ker je hči v preteklosti očetu zaupala razloge za zavračanje stikov, pozneje pa se je zaprla in o njih ne želi več govoriti. Pri poteku stikov z očetom se je že večkrat zgodilo, da se hčerka ni želela vrniti k mami, in oče jo je pri tem podprl, ne glede na mnenja strokovnih služb, da ni razlogov, da ne bi imela stikov z obema staršema. O čustvenih in vedenjskih hčerkinih težavah so poročale tudi druge institucije, zato je bila vključena v obravnavo pri psihologu. Eden od strokovnjakov, ki ga je oče najel, da bi pomagal doseči, da bi se otrokova želja, da nima stikov z mamo, upoštevala, je očetu predlagal, naj poda pobudo Varuhu, da bo deklica zagovorniku povedala, kaj se dogaja pri mami, in jo bo tako razbremenil stiske.

Tako kot vsako pobudo za postavitev zagovornika smo tudi to proučili na timskem sestanku strokovnih delavcev s področja zagovorništva otrok pri Varuhu in odločili, da zagovornika deklici ne postavimo. Očetu smo v pisnem odgovoru pojasnili, da zagovornik njegovi hčerki v tem trenutku ne more pomagati na način, kot to pričakuje oče. Čeprav smo lahko razumeli očetovo skrb, ker hči ne želi govoriti o svojih stiskah in razlogih za zavračanje stikov z mamo, smo mu pojasnili, da zagovornika otroku ne moremo postaviti, da bo otrok začel govoriti o težavi, saj zagovornik otroka ne zaslišuje. Pri tem ne smemo prezreti pomembnega, vendar neodločilnega dejstva, da deklica ne želi govoriti, zato se postavlja vprašanje, ali bi bila pripravljena sodelovati z zagovornikom, ki ga je predlagal oče.

Zagovornik otroka namreč ni samo njegova zaupna oseba, temveč je tudi njegov glas za postopek ali zadevo, ki poteka. Glede na to, da je deklica že imela več razgovorov na centru za socialno delo in pri sodnem izvedencu ter neformalen pogovor s sodnico, pri čemer je jasno izrazila svoje mnenje, smo menili, da ne potrebuje pomoči pri izražanju mnenja. Glede na vse informacije smo presodili, da gre očitno za težave, ki zahtevajo poglobljeno strokovno obravnavo, te pa zagovornik otroku ne more nuditi. Pomoč psihologa, ki jo deklica že prejema, je po našem mnenju ustreznejša, kot bi lahko bila pomoč zagovornika. Poleg navedenega je mnenje strokovnih služb, da želja deklice ni skladna z njeno koristjo, zato v takšnem primeru postavitev zagovornika ni smiselna.

V tem primeru zagovornika deklici torej nismo postavili, saj je bil postopek na sodišču že v sklepni fazi, ugotovljena je bila tudi korist deklice, ki je drugačna od njene želje, s katero je sodišče, ki odloča, že seznanjeno. **13.4-4/2018**

Primer:

Vloga zagovornika pri otrokovem odklanjanju stikov z enim od staršev
Varuh pogosto prejme pobude za postavitev zagovornika otrokom, ki odklanjajo stike z enim od staršev. Pobudniki v teh primerih običajno navajajo, da otrok stike zavrača, da je svoje stališče že večkrat jasno izrazil, vendar mu center za socialno delo ali sodišče nista prisluhnila, predvsem pa ga ne upoštevata. Pogosto je otrok

v teh primerih vključen v obravnavo v več ustanovah, z njim se je ali se še ukvarja več strokovnjakov, tudi takšnih, ki jih je našel in vključil eden od staršev. Pogosto je družino že obravnavalo tudi več sodnih izvedencev, ki so podali mnenje, da ni razlogov za omejitev stikov, in predlagali, kako naj se stiki z obema staršema določijo.

Starš, ki v takšnem primeru poda pobudo za postavitev zagovornika, navadno pričakuje, da bo zagovornik končno le dosegel, da se bo otrokova volja upoštevala tudi na sodišču in stikov ne bo. Pobudniki so namreč prepričani, da bi bila edina prava odločitev ta, da stikov ni, in se pri tem sklicujejo na željo in pravico otrok.

Zadeva še zdaleč ni tako preprosta. Če bi bila, pobude za zagovorništvo niti ne bi prejeli, otrok pa bi imel stike z obema staršema, če sta oba dovolj dobra za izvajanje starševstva in ne ogrožata zdravega psihofizičnega razvoja otroka. Če vojne med staršema trajajo leta in leta, otrok pa v takšnem okolju odrašča, je v času vložitve pobude Varuhu pogosto že prepozno, da bi ugotovili otrokovo resnično voljo.

Razlogi za otrokovo zavračanje stikov s starši so seveda različni, zagotovo včasih tudi utemeljeni. V odnosu starš – otrok se tako kot v vseh drugih odnosih zgodijo dogodki in dejanja, ki pustijo negativne posledice in otroci staršem v zgodnjem otroštvu tega še ne znajo in ne upajo povedati. Ko pa so starejši, se stikom uprejo in če ni razumevanja pri obeh starših za sprotno reševanje stisk in odporov otrok ter prizadevanja za vzpostavitev čim boljšega odnosa otroka, se lahko ob daljši prekinitvi stikov težave v odnosu poglobijo in pot k ponovni vzpostavitvi stikov je čedalje težja.

Velika zrelost staršev je potrebna, da otroka razumejo, vendar ga ne podprejo pri izogibanju in poznejši prekinitvi stikov z drugim staršem. Povsem človeško pa je, da se starša ujameta v čustveno zanko, saj imata običajno več slabih izkušenj drug z drugim in zato otroka razumeta in ne zmoreta ločiti svojega (nerešenega) partnerskega odnosa od tega, kar je dolgoročno dobro in koristno za otroka. Če starš otroka odkrito podpira pri odklanjanju stikov z drugim staršem, se otrok kaj hitro odtuji.

Kaj lahko naredi zagovornik v takšnih primerih? Kadar se to dogaja že dlje časa, otrok jasno izraža svojo voljo in je sodišče že ob pomoči izvedencev ugotovilo, da ni razlogov za omejitev stikov, postavitev zagovornika ni smiselna. Zagovornik namreč ni tisti, ki bi ugotavljal razloge za nastalo, navadno zapleteno situacijo med vsemi družinskimi člani, in ni usposobljen, da bi urejal njihove odnose za ponovno vzpostavitev stikov. Navedeno se lahko izvaja v družinski terapiji, kar bi otrok in starši v opisanih primerih najpogosteje potrebovali.

Postavitev zagovornika je smiselna ob nenadnem zavračanju prej rednih stikov, pri čemer oba starša zanimajo vzroki in si želita, da bi se odnos med otrokom in staršem znova uredil. V zgodovini zagovorniških primerov je bil stik z drugim staršem mnogokrat uspešno znova vzpostavljen, potem ko je otrok najprej v zagovorniškem procesu oblikoval svoje mnenje in ga staršu sporočil prek zagovornika. Če je bil starš, s katerim je otrok stike odklanjal, pripravljen slišati in sprejeti otrokovo mnenje o njunem odnosu ter prisluhniti otrokovim predlogom, kaj si želi, je bilo zagovorništvo uspešno tako z vidika odnosa otroka s staršema kot v postopku glede stikov, ki je običajno takrat potekal.

V enem od primerov je najstnica ob pomoči zagovornice očetu sporočila svoje mnenje zelo jasno, v obliki seznama, in oče je bil pripravljen celo podpisati nekakšen dogovor o njunem odnosu, saj je tako želela hčerka. Mami, ki je stike hčerke z očetom podpirala in si želela, da bi se po nekajmesečni prekinitvi znova vzpostavili, je bilo na sklepnem srečanju le okvirno navedeno, kakšen dogovor je bil sklenjen med očetom in hčerko. Ob koncu zagovorništva so bili zadovoljni tako mladostnica, ki jo je prekinitev stikov zelo obremenjevala in si jih je želela, vendar ni vedela, kako naj očetu sporoči, kar jo moti, kot starša, ki sta se zavedala, da so urejeni odnosi dolgoročno v največjo korist hčerki. **13.5-3/2018**

Primer:

Zagovornik otroku nudi pomoč in oporo pri ugotavljanju njegovega mnenja, ne ugotavlja pa koristi otroka

Pisno pobudo za postavitev zagovornika 13-letni deklici je podal CSD, da bi se ugotovile dekličine dejanske želje, potrebe in koristi. CSD je navedel, da je deklica trenutno v kriznem centru zaradi večjega spora z mamo, ki ji je zaupana v vzgojo in varstvo. Stiki z očetom v zadnjih letih niso potekali redno, čeprav si jih je deklica želela in jim mama ni nasprotovala. Starša drug drugega obtožujeta, da vplivata na mnenje hčerke, zato je mama na sodišču sprožila nov postopek za spremembo stikov hčerke z očetom. Želela je, da bi potekali le še pod nadzorom, oče pa se s tem ni strinjal.

Z deklico je bilo pred vložitvijo pobude opravljenih več razgovorov, vendar se je njeno mnenje zelo spreminjalo, zato je CSD predlagal, da dobi neodvisno osebo – zagovornika, saj v pogovorih z njo niso mogli ugotoviti, kaj si v resnici želi in kaj je njena korist. Starša in deklica so se s postavitvijo zagovornika strinjali.

Po prejemu pobude smo se s CSD pogovorili o trenutnih družinskih razmerah, postopkih, ki so odprti, in pričakovanjih, ki jih imajo do zagovorništva. Povedali smo jim, da pobudo ocenjujemo kot utemeljeno v delu ugotavljanja mnenja deklice, ne pa tudi njenih koristi. Pojasnili smo, da se bo zagovornik z njo lahko srečal večkrat in ji nudil potrebne informacije o postopkih ter oporo in pomoč pri ugotavljanju mnenja glede stikov in odnosov z obema staršema. Če bo želela, bo deklica na koncu svoje mnenje zapisala v obliki izjave, s katero bomo seznanili starše, CSD in sodišče, pred katerim poteka postopek glede stikov. Zagovornik in območni koordinator bosta tudi napisala poročili o poteku zagovorništva, v katerem pa se ne bosta opredeljevala glede koristi otroka.

Zagovorništvo je namenjeno izključno otroku in potek je odvisen predvsem od njega, druge institucije, kot sta CSD in sodišče, pa poznajo in delajo s celotno družino, imajo na voljo številne druge dokaze in poročila ter poznajo vse okoliščine primera, na podlagi katerih presodijo o otrokovi največji koristi. Poudarili smo še, da mora biti po našem mnenju presoja otrokove koristi narejena neodvisno od zagovorništva, saj otrokove želje niso nujno tudi njegova največja korist. Oblikovanje mnenja o koristi otroka le na podlagi njegove želje bi bilo zato nestrokovno in neetično, saj bi breme presoje in odločanja preložili na otroka. Zagovornik lahko otroku omogoči, da se sliši tudi njegov glas, otroka opremi s potrebnimi informacijami in z njim raziskuje, katere so njegove želje in potrebe, ne more pa presojati, ali je to tudi otrokova največja korist, saj za to nima dovolj informacij in za to ni pristojen. Po razjasnitvi medsebojnih pričakovanj smo izbrali najustreznejšega zagovornika in postopek zagovorništva začeli dobra dva tedna od prejema pobude. **13.4-14/2018**

2.23
OSTALO

	Obravnavane zadeve			Rešene in utemeljene		
Področje dela	2017	2018	Indeks 18/17	Št. rešenih	Št. utemeljenih	Delež utemeljenih med rešenimi (v %)
22. Ostalo	**272**	**302**	**111,0**	**273**	**16**	**5,9**
22.1 Zakonodajne pobude	33	26	78,8	24	9	37,5
22.2 Poprava krivic	4	3	75,0	3	1	33,3
22.3 Osebne težave	12	21	175,0	19	0	0,0
22.4 Pojasnila	128	115	89,8	106	2	1,9
22.5 V vednost	60	104	173,3	91	4	4,4
22.6 Anonimne vloge	33	33	100,0	30	0	0,0
22.7 Varuh	2	0	0,0	0	0	0,0

Varuh je leta 2018 prejel 302 pismi, ki jih glede na vsebino nismo mogli obravnavati po posameznih vsebinskih področjih Varuhovega dela. Evidentirali smo jih ločeno v okviru klasifikacijske oznake *Ostalo* (zakonodajne pobude, pojasnila, v vednost, anonimne vloge). Nekatere zadeve smo obravnavali na posameznih vsebinskih področjih, kjer je njihova vsebina podrobneje obravnavana.

Med **zakonodajne pobude** uvrščamo tako lastne pobude kot predloge posameznikov ali organov ter nevladnih organizacij, naj se normativno uredi ali bolje uredi neko vsebinsko področje ali odprto vprašanje. Varuh je tudi leta 2018 od pristojnih državnih organov prejel več predlogov nove zakonodaje in predlogov za spremembo ali dopolnitev zakonodaje, da bi proučil, kako bi predlagane ureditve vplivale na spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Posameznikom, predlagateljem obravnave smo pojasnjevali, kateri izmed organov je pristojen za pripravo normativnih sprememb, in jih seznanili z Varuhovimi aktivnostmi na obravnavanem področju.

V tem poglavju smo tako evidentirali obravnavo Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, Zakona o pacientovih pravicah, Zakona o socialnem varstvu, Družinskega zakonika, Zakona o obrambi, Zakona o službi v Slovenski vojski, Zakona o varnosti na smučiščih, Zakona o izvršbi in zavarovanju, Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij, Zakona o sodnih izvedencih, cenilcih in tolmačih, Zakona o duševnem zdravju, Zakona o celostni zgodnji obravnavi predšolskih otrok s posebnimi potrebami, Zakona o kmetijstvu, Zakona o sodelovanju v kazenskih zadevah z državami članicami EU, Zakona o romski skupnosti v Republiki Sloveniji, Zakona o zdravstveni dejavnosti in Zakona o izvajanju rejniške dejavnosti. Obravnavali smo tudi predlog usmeritev za pripravo Energetskega koncepta Slovenije in zahteve za pripravo novele zakonodaje, predlog Resolucije o družinski politiki 2018–2028, predlog Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje od

2018–2022, Pravilnik o kazenski evidenci in evidenci vzgojnih ukrepov, Pravilnik o izvrševanju pripora ter Pravilnik o policijskih pooblastilih. Obravnavo nekaterih od omenjenih zakonov in podzakonskih aktov podrobneje predstavljamo v vsebinskih poglavjih poročila.

Pobude, ki jih obravnavamo kot **poprava krivic,** uvrščamo na področje, na katero vsebinsko spadajo, pri čemer gre tudi za problematiko ureditve vojnih in povojnih grobišč. V svojih pojasnilih smo opozarjali na nujnost spoštovanja dostojanstva žrtev povojnih pobojev in nadaljnjega urejanja vseh še vedno odprtih vprašanj. Obravnavali smo tudi pobudo, ki se je nanašala na sprejetje zakona, ki bi omogočil poplačilo vojne škode, ki so jo italijanski, nemški in madžarski okupatorji s sodelavci, storili med drugo svetovno vojno, in popravo krivic, storjenih med II. svetovno vojno.

Leta 2018 smo prejeli nekoliko več prošenj posameznikov pri urejanju **osebnih stisk, ki smo jih uvrstili v to poglavje** (slabo finančno stanje, sosedski odnosi, revščina, neodzivnost državnih ali lokalnih organov in drugo). V tovrstnih primerih smo posameznikom pojasnjevali poti reševanja njihovih stisk.

Največji delež zadev zajemajo **pojasnila** (115 od skupno 302 zadev). Posamezniki so prosili za dodatna pojasnila k raznim dopisom državnih organov, ki jih prejmejo in jih morda v celoti ne razumejo, za informacije o normativni ureditvi posameznih vprašanj ali o pristojnostih organov. Napotili smo jih k pristojnim organom in jih usmerili k uporabi ustreznih pravnih postopkov. Poleg tega smo jih seznanili z Varuhovimi stališči, kadar smo vsebinsko sorodna vprašanja že obravnavali.

V pismih, sprejetih **v vednost,** poskušamo ugotoviti, ali je mogoče zadevo obravnavati v okviru Varuhovih pristojnosti. Kadar neki formalni postopki že potekajo, posameznike seznanimo s tem, da smo njihovo pisanje sprejeli v vednost, in jih prosimo, naj nas seznanjajo s potekom postopka, da bi lahko, če bi bilo potrebno, Varuh ukrepal v okviru pristojnosti.

Leta 2018 smo prejeli enako število **anonimnih vlog** kakor leto poprej. Z njimi opozarjajo na kršitve človekovih pravic, zlasti na področju delovnopravnih razmerij. Mnogi si namreč ne upajo razkriti svoje identitete v strahu pred morebitnimi posledicami. V takšnih primerih posameznikom sporočimo, da je postopek pri Varuhu zaupen. Če je treba, s primerom seznanimo pristojne inšpekcijske službe, in jim predlagamo, naj ukrepajo v okviru svojih pristojnosti.

3
ZBIR PRIPOROČIL VARUHA

ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE (STR. 65)

1.
Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da čim prej pripravi predlog zakona, ki bo omogočal ustavnoskladno uveljavitev pravice do sodnega varstva za vse morebitne že vložene in prihodnje odškodninske tožbe v zvezi z izbrisi kvalificiranih obveznosti na podlagi Zakona o bančništvu (ZBan-1s), saj je Ustavno sodišče Republike Slovenije z odločbo (številka U-I-295/13-260) ugotovilo protiustavnost zakona. (str. 66)

2.
Varuh priporoča Državnemu zboru sprejem zakona, ki bo odpravil z odločbo Ustavnega sodišča RS (številka U-I-295/13-260) ugotovljeno protiustavnost Zakona o bančništvu (ZBan-1s) (str. 66)

3.
Varuh priporoča Ministrstvu za infrastrukturo čim prejšnjo pripravo predloga zakona, ki bo sistemsko uredil pravice študentov invalidov glede prevoza med krajem bivališča in krajem izobraževanja, Vladi Republike Slovenije pa, da nato čim prej določi besedilo že omenjenega predloga zakona ter ga pošlje v obravnavo in sprejetje Državnemu zboru. (str. 67)

4.
Varuh priporoča Državnemu zboru postopanje, v okviru katerega se bo čim prej (tudi) s sprejetjem ustrezne zakonske podlage v zvezi s pravicami študentov invalidov glede prevoza med krajem bivališča in krajem izobraževanja, zadostilo dolžnosti iz tretjega odstavka 38. člena Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI) po primerni prilagoditvi študijskega procesa za študente invalide. (str. 67)

5.
Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje, da se drži napovedi, ki jih je dalo v odziv na konkretna tri priporočila Varuha v zvezi z njegovo analizo stanja fizične dostopnosti sodišč za invalide, in da si tudi sicer prizadeva, da bi fizična dostopnost sodišč za invalide čim prej postala vsaj zadovoljiva. (str. 69)

6.
Varuh priporoča slovenskim sodiščem, da dosledno obveščajo vabljene o pravici do enakopravnega sodelovanja v postopku ter da k obvestilu vabljenim o pravici do enakopravnega sodelovanja v postopku dodajo tudi pojasnilo o dejanski dostopnosti sodišča (dostopnost posameznih prostorov, sanitarij, možnost parkiranja). (str. 69)

7.
Varuh priporoča Ministrstvu za notranje zadeve in Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da pri skupnem vprašanju normativne ureditve spremembe spola oz. pravnega priznanja spola čim prej začneta sodelovati ter se ob morebitnih spornih vprašanjih, skladno z drugim odstavkom 61. člena Zakon o državni upravi (ZDU-1) obrneta na Vlado RS, da odloči o sporu in da usmeritev za rešitev; oziroma da skladno z drugim odstavkom 58. člena ZDU-1 od Vlade Republike Slovenije zahteva, da o tem vprašanju zavzame stališče (str. 74)

8.
Varuh predsedniku Vlade RS priporoča, da odloči, ali gre glede priprave predloga zakona, ki bo ustrezno urejal spremembo spola oziroma pravno priznanje spola, za projekt Vlade RS, za vodenje izvajanja katerega bi šlo skladno s 63. členom ZDU-1 pooblastiti katerega izmed ministrov (str. 75)

9.
Varuh priporoča Ministrstvu za zdravje, da odloči, ali za trajno prepoved darovanja krvi moškim, ki so imeli spolne odnose z moškimi, obstajajo ustrezne pravne podlage. (str. 79)

10.
Varuh priporoča vsakemu od 90 poslancev Državnega zbora, da se odloči, ali gre izkoristiti možnost iz 88. člena URS, po katerem zakone lahko predlaga tudi vsak poslanec, in vložiti predlog

sprememb prvega stavka tretjega odstavka 2. člena (ki se glasi: »Partnerja partnerske zveze ne moreta skupaj posvojiti otroka.«) in prvega stavka četrtega odstavka 3. člena (ki se glasi: »Partnerja nesklenjene partnerske zveze ne moreta skupaj posvojiti otroka.«) ZPZ, po katerih bi se omogočilo skupno posvojitev otrok s strani istospolnih partnerjev v sklenjenih oziroma nesklenjenih partnerskih zvezah. (str. 86)

VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI

11.
Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da (ponovno preuči to vprašanje in nato) odloči, ali gre uradno zahtevati, da Zvezna republika Nemčija povrne vojno škodo, povzročeno med drugo svetovno vojno, ali ne. (str. 97)

SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI

12.
Varuh priporoča poslancem Državnega zbora RS, da se odločijo, ali bodo izkoristiti možnost iz 88. člena URS, po katerem zakone lahko predlaga tudi vsak poslanec, in vložili predlog dopolnitve tretje alineje v četrtem odstavku 72. člena Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) z jasno opredelitvijo organiziranih religioznih obredov (z vsaj eksemplifikativnim naštetjem), ki naj ne bi bili dovoljeni v javnih vrtcih in šolah; oziroma predlog dopolnitve kazenskih določb z globo za prekršek za poseg v avtonomijo šolskega prostora z nedovoljenim organiziranim religioznim obredom; ali pa predlog spremembe sedaj veljavnega besedila s črtanjem prepovedi organiziranih religioznih obredov v javnih vrtcih in šolah oziroma njihovo izrecno dovolitvijo. (str. 100)

SVOBODA IZRAŽANJA

13.
Varuh priporoča, naj se vsi, ki sodelujejo v javnih razpravah, še posebej politiki, v svojih izjavah in besedilih izogibajo spodbujanja sovraštva ali nestrpnosti na podlagi katere koli osebne okoliščine, ob morebitnih takšnih primerih pa naj se nanje nemudoma odzovejo in jih obsodijo.99 (str. 104)

14.
Varuh predlaga Ministrstvu za kulturo, da v okviru svojih pristojnosti naredi vse, da bi se glede uresničevanja norme o prepovedi širjenja sovraštva v medijih (8. člen ZMed), določilo tudi: 1. način varovanja javnega interesa (inšpekcijski, prekrškovni nadzor), 2. ukrepe za odpravo nepravilnosti (npr. takojšna odstranitev nezakonite vsebine) ter 3. sankcije za medije, ki dopuščajo objavo sovražnega govora. (str. 107)

ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV

15.
Varuh priporoča poslancem Državnega zbora, da storijo vse, da bi se sprejelo ustrezne dopolnitve zakonodaje, ki zdaj ne predvideva glasovanja po pošti za osebe, ki te namere niso izrazile vsaj deset dni pred dnem glasovanja, niti ne ureja položaja tistih, ki jim je v času po tem odvzeta prostost oziroma so sprejeti na zdravljenje v bolnišnico ali v institucionalno varstvo socialnovarstvenega zavoda in zato ne morejo glasovati niti na volišču niti ne več po pošti. (str. 116)

16.
Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da čim prej poskrbi za ustrezen predlog zakonodajnih sprememb, po katerih 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). (str. 118)

NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI

17.
Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da v namen priprave naslednjega nacionalnega programa ukrepov za Rome nameni pozornost posebej tudi ostarelim pripadnikom romske skupnosti ter nato odloči, ali gre njihovo varstvo uvrstiti med osnovne strateške cilje in opredeliti tudi konkretne ukrepe v zvezi s prav njimi (str. 133)

18.
Varuh priporoča Uradu Vlade Republike Slovenije za narodnosti, da odloči, ali gre skladno z nalogo iz pete alineje 2. člena Odloka o ustanovitvi Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti (Uradni list RS, št. 57/2013 z dne 5. 7. 2013) predlagati oziroma dati pobudo Vladi Republike Slovenije, da izkoristi možnost iz drugega odstavka 56. člena ZDU-1 in naloži ministrstvu, na katerega upravno področje sodi ta problematika vsaj po pretežnosti, da prouči vprašanje organizacije brezplačnih avtobusnih prevozov otrok pripadnikov romske skupnosti v občini Šentjernej do osnovne šole, oziroma da v tej zvezi opravi nalogo iz drugega stavka tretjega odstavka 88.a člena ZLS in ugotovi ali občinska uprava pri tem ravna v skladu z ZOsn, ZOFVI, drugim odstavkom 4. člena ZVarD in 3. členom ZRomS-1 in po potrebi predlaga ustrezne ukrepe, ter ji o tem poroča (str. 134)

19.
Varuh priporoča Uradu Vlade Republike Slovenije za narodnosti, da odloči, ali gre skladno z nalogo iz pete alineje 2. člena Odloka o ustanovitvi Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti predlagati oziroma dati pobudo Vladi Republike Slovenije, da izkoristi možnost iz drugega odstavka 56. člena ZDU-1 in naloži ministrstvu, na katerega upravno področje sodi ta problematika vsaj po pretežnosti, da prouči vprašanje (ne)obstoja podrobnega področnega programa in ukrepov Občine Šentjernej oziroma da v tej zvezi opravi nalogo iz drugega stavka tretjega odstavka 88.a člena ZLS in ugotovi, ali se pri tem ravna v skladu z drugim odstavkom 6. člena v zvezi z osmim odstavkom 16. člena ZRomS-1 ter po potrebi predlaga ustrezne ukrepe in ji o tem poroča. (str. 135)

TUJCI

20.
Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da sprejme potrebne ukrepe, da bi se osebam, ki v Republiki Sloveniji prebivajo že več let in so si s tem tu ustvarile krog življenjskih interesov, socialne in kulturne vezi ter morebitno družinsko okolje, zagotovili učinkovit postopek za urejanje dovoljenja za prebivanje in s tem spoštovanje ustavno varovane pravice do osebnega dostojanstva ter drugih temeljnih človekovih pravic in svoboščin v skladu z EKČP. (str. 159)

OMEJITVE OSEBNE SVOBODE

21.
Varuh priporoča, naj UIKS še naprej skrbi za izboljšanje razmer za nameščanje in obravnavo ranljivih zaprtih oseb, kot so starostniki, bolni, invalidi in drugi, da se bo zagotovilo njihovo dostojno prestajanje odvzema prostosti. (str. 173)

22.
Varuh zavodom za prestajanje kazni zapora priporoča posebno pozornost pri obravnavanju prošenj zaprtih oseb za udeležbo na pogrebu bližnjih. (str. 177)

23.
Varuh UIKS priporoča, naj zagotovi profesionalno in dostojanstveno izvajanje osebnih pregledov, ko je to (ob upoštevanju načela sorazmernosti) glede na okoliščine posameznega primera res potrebno. (str. 183)

24.
Varuh UIKS priporoča, naj v vsakem primeru poskrbi za kritično presojo uporabe prisilnih sredstev z ugotavljanjem morebitnih neskladnosti obeh udeleženih strani in ponujenih dokazov. (str. 184)

25.
Varuh MP priporoča, naj v sodelovanju z MDDSZ sprejme vse potrebne ukrepe za zagotovitev institucionalne namestitve obsojenca, če jo ta potrebuje. (str. 186)

26.
Varuh priporoča, naj MZ v sodelovanju z MP sprejme vse potrebne ukrepe za odpravo težav, s katerimi se Enota za forenzično psihiatrijo spoprijema pri izvajanju svoje dejavnosti. (str. 190)

27.
Varuh znova priporoča, naj se sprejmejo vsi potrebni ukrepi, da se seznam zdravstvenih zavodov, ki izpolnjujejo pogoje za izvajanje zadevnih varnostnih ukrepov obveznega zdravljenja, čim prej izdela in objavi. (str. 190)

28.
Varuh znova poziva k sprejetju ukrepov, ki bodo zagotovili ustreznejše neprostovoljno nastanjevanje in obravnavo oseb z duševnimi motnjami v socialnovarstvenih zavodih po Zakonu o duševnem zdravju ob zagotovljenih prostorskih zmogljivostih in osebju, ki bo tem osebam lahko zagotavljalo ustrezne socialnovarstvene storitve. (str. 195)

29.
Varuh priporoča, naj socialnovarstveni zavodi poskrbijo za varnost svojih stanovalcev, še zlasti tistih, ki potrebujejo še posebno zaščito in varstvo, v primeru omejevanja svobode gibanja pa dosledno upoštevajo ZDZdr. (str. 201)

30.
Varuh priporoča, naj MIZŠ nadaljuje pripravo zakona o vzgojnih zavodih in v okviru te upošteva tehtne pripombe in predloge stroke. (str. 202)

31.
Varuh predlaga, 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. (str. 203)

32.
MNZ priporočamo, naj sprejme ukrepe za doslednejše dokumentiranje vseh okoliščin policijskih postopkov s tujci (vključno z njihovimi izjavami), zagotovi, da izvajanje sporazumov o vračanju ne bo spodbujalo k sprejemanju spornih odločitev glede vrnitve, in sprejme ukrepe za ustrezno obveščanje tujcev o postopkih mednarodne zaščite in njihovem položaju v okviru postopka vračanja. (str. 205)

33.
Priporočamo, naj MNZ, kadar se prosilcu odvzame prostost, ravna hitro in brez odlašanja, hkrati pa naj glede določitve objektivnih meril, na katerih temeljijo razlogi za sum pobega prosilca za mednarodno zaščito, znova razmisli o dodatnih spremembah in dopolnitvah ZMZ-1 oziroma dodatnih milejših ukrepih, ki bi omogočali bolj individualizirano obravnavo prosilcev za mednarodno zaščito in s tem učinkovitejše postopke, zlasti manjše posege v pravico do osebne svobode. (str. 207)

34.
MNZ spodbujamo, da v dialogu z Upravnim sodiščem RS sprejme vse potrebne ukrepe, vključno z zakonskimi spremembami (če je to potrebno), da se omogoči opravljanje zakonsko določenega sodnega nadzora nad izvajanjem vseh ukrepov omejitve gibanja. (str. 209)

POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE

35.
Vlada naj ob že načrtovanih dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju še enkrat prouči primernost ureditve, ki posameznikom po pridobitvi pravice do starostne pokojnine omejuje njeno uveljavljanje na račun svobodne gospodarske pobude. (str. 212)

36.
Vlada naj ob že načrtovanih dopolnitvah zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju še enkrat prouči primernost ureditve, ki od 31. 12. 2012 ureja različne pravice iz prostovoljnega zavarovanja in prostovoljnega dokupa delovne dobe. Če Vlada RS vztraja pri tej zakonski ureditvi iz leta 2017, naj vsem prizadetim zavarovancem omogoči, da se sami odločijo o morebitni povrnitvi vplačanih sredstev, saj se je osnovni namen vplačila izjalovil zaradi ravnanja države. (str. 216)

37.
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. (str. 217)

ZDRAVSTVENO VARSTVO

38.
Vlada naj pripravi dopolnitve zakona o pacientovih pravicah, ki bodo upoštevale, da je večina teh pravic urejena tudi s predpisi s področja zdravstvenega zavarovanja. (str. 221)

39.
Ministrstvo za zdravje naj pripravi celovito analizo vzrokov čakalnih dob in organizacije zdravstva kot sistema ter predloge odprave administrativnih ovir in poenostavitve postopkov, ki bodo spoštovali tudi pacientov čas. (str. 222)

40.
Vlada RS naj v svojem odzivnem poročilu prouči tudi, kako so bila uresničena podobna ali enaka priporočila iz preteklih let, ki so že bila ocenjena kot delno uresničena. (str. 222)

41.
Varuh priporoča, 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. (str. 226)

42.
Odločanje v zakonskih rokih zagotavlja uresničevanje ustavne določbe, da je Republika Slovenija pravna država. Vladi RS predlagamo, naj v postopku priprave sprememb zakonodaje preuči tudi možnost, da bi pritožba zoper odločbo imenovanega zdravnika zadržala njeno izvršitev. (str. 230)

SOCIALNA VARNOST

43.
Varuh predlaga spremembo zakonodaje, da se odškodnine za škodo, ki jo je posamezniku s kršitvijo njegovih pravic in temeljnih svoboščin povzročila država, ne bodo vštevale v dohodek posameznika pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. (str. 237)

44.
Ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, naj v sodelovanju s Socialno zbornico Slovenije in Skupnostjo socialnih zavodov Slovenije prouči ustreznost kadrovskih normativov v domovih za starejše in jih bolj prilagodi potrebam stanovalcev. (str. 242)

45.
Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) ter Ministrstvu za zdravje (MZ), da sprejmeta ustrezne rešitve za boljše preprečevanje in obvladovanje bolnišničnih okužb v domovih za starejše. (str. 243)

DELOVNOPRAVNE ZADEVE

46.
Vlada RS naj zagotovi, da bodo postopki pri vseh nadzornih institucijah potekali v razumnih rokih. Predlagamo primerno kadrovsko okrepitev IRSD, kjer je to mogoče, tudi s prerazporeditvami. (str. 250)

47.
Vlada RS naj spremlja in izvaja ukrepe, ki bodo zagotovili pregleden, učinkovit in hiter sistem nadzora nad izplačevanjem plač, tako neto zneskov kot vseh odtegljajev, povezanih s plačami. (str. 250)

48.
Varuh znova priporoča spremembo Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, da bo invalidu pripadal denarni prejemek v sorazmernem deležu glede na število opravljenih ur, torej tudi, če je opravljenih ur več ali manj kot 100. Poleg tega naj se omenjenim osebam, ki se v okviru zaposlitvene rehabilitacije usposabljajo na delovnem mestu oziroma v izbranem poklicu, povrnejo stroški za malico. (str. 250)

49.
Ministrstvo za pravosodje in Vlada RS naj takoj pristopita k reševanju problematike pravosodnih policistov. Sprejmeta naj ukrepe, ki bodo zagotovili dosledno varstvo pravic pravosodnih policistov, zaščitili njihovo dostojanstvo in omogočili učinkovito delovanje slovenskih zavodov za prestajanje kazni zapora. (str. 254)

50.
Vlada RS naj za zagotavljanje nacionalne obrambne varnosti in stabilnega delovnega okolja preskrbi zadostne finančne, kadrovske in druge vire za delo v Slovenski vojski. (str. 254)

51.
Varuh od ministra za javno upravo pričakuje prednostno obravnavo sprememb Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. (str. 255)

BREZPOSELNOST

52.
MDDSZ naj spremeni 63. člen ZUTD tako, 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. (str. 261)

53.
Varuh spodbuja MDDSZ in ZRSZ, naj obstoječe evidence o izvajanju ukrepov APZ dopolnita s podatki, kako so posamezni ukrepi APZ razporejeni med brezposelnimi osebami, o številu ukrepov, v katere je bila največkrat vključena posamezna brezposelna oseba, o številu brezposelnih oseb, ki sploh niso bile vključene v noben ukrep, ob upoštevanju regij, časa brezposelnosti in vključenosti posameznika v evidenco brezposelnosti. (str. 261)

DRUGE UPRAVNE ZADEVE

54.
Varuh spodbuja Vlado RS, naj zagotovi, da bodo pristojni organi čim prej končali postopke denacionalizacije. (str. 266)

55.
Vlada RS naj pripravi, sprejme in zagotovi izvedbo konkretnih ukrepov za ureditev lastništva vseh kategoriziranih cest, ki potekajo po zasebnih zemljiščih. (str. 266)

56.
Varuh spodbuja MF, naj pri odločanju o pritožbah spoštuje zakonske roke. (str. 268)

57.
Varuh priporoča, naj Vlada RS pripravi ureditev pravice do posebne davčne olajšave za preživljanje družinskih članov davčnega zavezanca (staršev in posvojiteljev) na način, da bo zavezanec lahko to olajšavo uveljavljal vedno, kadar bo družinske člane dejansko preživljal, neodvisno od tega, ali živijo z njim v skupnem gospodinjstvu ali institucionalnem varstvu, in zanje plačeval stroške. (str. 269)

58.
Varuh predlaga Vladi RS, naj prouči sedanjo ureditev obdavčitve družinskih pokojnin in pripravi spremembe Zakona o dohodnini (ZDoh-2) tako, da se seznam dohodkov iz naslova obveznega pokojninskega, invalidskega in zdravstvenega zavarovanja, od katerih se dohodnina ne plača, dopolni z navedbo družinske pokojnine, katerih prejemnik je otrok, star do 18 let oziroma 26 let, če se redno šola. (str. 269)

59.
Vlada RS naj vsem inšpekcijskim službam zagotovi ustrezne pogoje za delo, tako materialna kot finančna sredstva, ki bodo omogočala tudi kadrovsko okrepitev in učinkovito delo inšpekcijskih služb. (str. 274)

60.
MJU naj razmisli o spremembah ureditve obveznega usposabljanja javnih uslužbencev tako, da bi bilo usposabljanje iz vsebin upravnega postopka v nekem časovnem obdobju znova obvezno za tiste javne uslužbence, ki vodijo upravne postoke in odločajo v njih. (str. 274)

61.
Varuh priporoča, naj Vlada RS prouči naravo izvedenskih mnenj Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije ter pripravi zakonske spremembe tako, da postanejo dopolnilna izvedenska mnenja zavezujoča ter da bo zoper njih omogočeno samostojno pravno sredstvo. (str. 276)

PRAVOSODJE (STR. 283)

62.
Varuh priporoča, da Vrhovno sodišče RS ob skrbi za enotno sodno prakso vsa sodišča še naprej spodbuja k izboljšanju poslovanja in kakovosti sojenja, Ministrstvu za pravosodje pa priporoča, da še naprej skrbi za krepitev delovanja pravosodja za učinkovito in kakovostno izvajanje sodne oblasti. (str. 288)

63.
Varuh priporoča, naj slovensko sodstvo s premišljenimi ukrepi še naprej skrbi za primerno obveščanje javnosti in potrebno odzivanje na medijsko izpostavljene očitke glede svojega dela. (str. 290)

64.
Varuh priporoča, naj sodišča še naprej namenjajo potrebno pozornost zmanjševanju števila nerešenih zadev in skrajšanju časa njihovega reševanja, posebej v pomembnejših zadevah, seveda ob zagotovljenih ustreznih prostorskih in kadrovskih pogojih. (str. 290)

65.
Varuh priporoča, da 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. (str. 305)

66.
Priporočamo, da Ministrstvo za pravosodje znova prouči ustreznost normativne ureditve povrnitve pravic in osebnega dostojanstva osebam, ki so bile neupravičeno obravnavane v kazenskem postopku. (str. 308)

67.
Varuh priporoča, naj tako redna sodišča, kadar odločajo o dodelitvi brezplačne pravne pomoči za osebni stečaj, kot stečajna sodišča in stečajni upravitelji v postopku osebnega stečaja bolj obveščajo o posledicah, ki jih ima začetek postopka osebnega stečaja za posameznika in kaj lahko pričakuje od postopka ter kako lahko pridobi informacije o poteku postopka. (str. 323)

68.
Varuh priporoča, naj prekrškovni organi in sodišča dosledno spoštujejo vsa jamstva poštenega postopka, nepristranskega odločanja in sojenja tudi v prekrškovnih postopkih. (str. 326)

69.
Varuh priporoča, naj MNZ poskrbi, da bo listina Opis dejanja, ki jo mora prekrškovni organ v skladu s petim odstavkom 57. člena ZP-1 predložiti sodišču skupaj z zahtevo za sodno varstvo, opremljena z datumom njene sestave. (str. 328)

70.
Varuh tožilstvu priporoča, naj še naprej skrbi za hitro in učinkovito izvajanje kazenskega pregona storilcev kaznivih dejanj in v primeru morebitnega zavrženja ovadb poskrbi za dosledno seznanjanje oškodovancev z odločitvami, ki bodo utemeljene z jasnimi in obrazloženimi razlogi, in pravnim poukom. (str. 331)

71.
Priporočamo, da OZS razmisli o možnosti, da sama pripravi osnutek potrebnih sprememb in dopolnitev zakonskega okvira (vključno s potrebnimi spremembami in dopolnitvami davčne zakonodaje) za večjo dostopnost odvetniške pro bono pomoči, in jih pošlje v obravnavo MP in MF, ta pa naj jih obravnavata z naklonjenostjo. (str. 335)

POLICIJSKI POSTOPKI

72.
Priporočamo, naj MNZ tudi v prihodnje namenja pozornost neodvisni, nepristranski in strokovni obravnavi pritožb zoper policiste, krepitvi zavedanja vloge državljanskega nadzora nad postopki policistov in izboljšanju kakovosti izvajanja policijskih nalog. (str. 343)

73.
Varuh priporoča, 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 ji ima pridržana oseba. (str. 348)

74.
Varuh priporoča, naj policisti za izvajanje pooblastila ugotavljanja identitete vselej opravijo skrbno presojo pogojev, ki jih določajo zakon in drugi predpisi za izvajanje policijskih pooblastil. (str. 349)

75.
Varuh priporoča, naj policisti pred privedbo otroka ali mladoletnika v policijske prostore skrbno preverijo, ali za to sploh obstaja zakonska podlaga. (str. 352)

76.
Varuh priporoča, naj policisti pri svojem delu dosledno upoštevajo Usmeritve za delo pri zagotavljanju policijske asistence in ZDZdr. (str. 352)

OKOLJE IN PROSTOR

77.
Ministrstvo za okolje in prostor naj pripravi predpis, s katerim bo uredilo področje izpustov smradu v okolje. (str. 358)

78.
Vlada RS naj Inšpektoratu RS za okolje in prostor zagotovi vse pogoje – materialne, kadrovske in finančne – za učinkovito vodenje inšpekcijskih postopkov. (str. 358)

79.
Ministrstvo za okolje in prostor naj pripravi sistemsko rešitev pridobivanja pooblastil za izvajanje meritev izpustov v zrak ter zagotovi neodvisen nadzor in financiranje meritev. (str. 358)

80.
Varuh priporoča, da se pri umeščanju vetrnih elektrarn v prostor do sprejetja ustreznih predpisov upošteva previdnostno načelo iz ZVO-1. (str. 366)

REGULIRANE DEJAVNOSTI

81.
Varuh priporoča Vladi RS in Državnemu zboru RS, naj čim prej pripravita in sprejmeta potrebne predpise, ki bodo zaščitili pravico do pitne vode, zapisano v Ustavi RS, zlasti Zakon o varstvu okolja, Zakon o gospodarskih javnih službah in Zakon o lokalni samoupravi. (str. 372)

82.
Varuh vse pristojne organe, predvsem inšpekcije, poziva k sodelovanju ter strokovnemu in odgovornemu nadzoru izvajalcev dimnikarskih storitev. (str. 376)

STANOVANJSKE ZADEVE

83.
Ministrstvo za okolje in prostor naj čim prej pripravi spremembe Stanovanjskega zakona in v njem jasno opredeli obveznost občin, da zagotovijo določeno število bivalnih enot (glede na število prebivalcev) ustreznega bivanjskega standarda in da v določenih časovnih intervalih (npr. enkrat na leto) objavijo razpis za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem. (str. 386)

84.
Varuh od Ministrstva za okolje in prostor terja temeljito analizo upravljanja v večstanovanjskih stavbah in glede na ugotovitev spremembo zakonodaje, predvsem pa stalen nadzor nad delom upravnikov v večstanovanjskih stavbah. (str. 387)

85.
Varuh priporoča, naj Ministrstvo za okolje in prostor kadrovsko okrepi stanovanjsko inšpekcijo, v Stanovanjskem zakonu je treba na novo določiti njene pristojnosti, in sicer tako, da bo imela vzvode za ukrepanje pri upravljanju večstanovanjskih stavb in nad izvajanjem predpisov s področja stanovanjskih razmerij, ne glede na lastništvo večstanovanjskih stavb. (str. 389)

PRAVICE OTROK

86.
Varuh Ministrstvu za kulturo in Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporoča, naj skupaj oblikujeta smernice za uvrščanje literarnih del v otroško in mladinsko literaturo, ki bodo zagotovile, da bo branje otrokom omogočilo primeren razvoj in oblikovanje odnosa do sebe in drugih, brez spodbujanja h kateri koli obliki psihičnega ali fizičnega nasilja. (str. 395)

87.
Varuh priporoča, da Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ) celoviteje uredi pravice študentov s posebnimi potrebami in posebnim statusom (na primer status športnika). (str. 404)

88.
Varuh priporoča, da se za celotno področje izobraževanja sprejmejo zakonske rešitve, ki bodo ustrezno urejale pregled šolskih torb in preizkus prisotnosti drog ali alkohola. (str. 406)

4 SEZNAM UPORABLJENIH 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
PIPNPP	Pravilnik o izvrševanju pooblastil in nalog pravosodnih policistov
PoDZ-1	Poslovnik državnega zbora
SZ-1	Stanovanjski zakon
ZAID	Zakonom o arhitekturni in inženirski dejavnosti
ZASP	Zakon o avtorski in sorodnih pravicah
ZBan-1	Zakon o bančništvu
ZBan-1L	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu
ZBPP	Zakon o brezplačni pravni pomoči
ZCes-1	Zakona o cestah
ZČmIS	Zakon o čezmejnem izvajanju storitev
ZD	Zakonom o dedovanju
ZD-C	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju
ZDavP-2	Zakon o davčnem postopku
ZDD-1	Zakona o detektivski dejavnosti
ZDIJZ	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
ZDimS	Zakon o dimnikarskih storitvah
ZDoh-2	Zakon o dohodnini
ZDPN-2	Zakona o davku na promet nepremičnin
ZDPra	Zakon o državnem pravobranilstvu
ZDR-1	Zakon o delovnih razmerjih
ZDru-1	Zakon o društvih
ZDT-1	Zakon o državnem tožilstvu
ZDU-1	Zakon o državni upravi
ZDVDTP	Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb
ZDZdr	Zakon o duševnem zdravju

ZFPPIPP	Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju
ZGD-1	Zakon o gospodarskih družbah
ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZGPro	Zakon o gradbenih proizvodih
ZID-1A	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekciji dela
ZIKS-1	Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij
ZIMI	Zakon o izenačevanju možnosti invalidov
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZInvO	Zakon o invalidskih organizacijah
ZIZ	Zakon o izvršbi in zavarovanju
ZIZ-L	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju
ZJN-3A	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju
ZJRM-1	Zakon o varstvu javnega reda in miru
ZJRS	Zakon o javni rabi slovenščine
ZKP	Zakon o kazenskem postopku
ZKP-N	Zakon o dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZLV	Zakon o lokalnih volitvah
ZMatR	Zakon o matičnem registru
Zmed	Zakon o medijih
ZMV	Zakon o motornih vozilih
ZMZ-1	Zakon o mednarodni zaščiti
ZN	Zakon o notariatu
ZN-C	Zakon o dopolnitvah Zakona o notariatu
ZN-E	Zakon o dopolnitvah Zakona o notariatu
ZNPPol	Zakon o nalogah in pooblastilih policije
ZOA	Zakon o osebni asistenci
ZODPol	Zakona o organiziranosti in delu policije
ZOdv	Zakon o odvetništvu
ZON	Zakon o ohranjanju narave
ZOsn	Zakon o osnovni šoli
ZOFVI	Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja
ZP-1	Zakon o prekršk ih
ZPIZ-2	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju
ZPIZ-2E	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju
ZPCP-2	Zakon o prevozih v cestnem prometu
ZPKrv-1	Zakon o preskrbi s krvjo
ZPP	Zakon o pravdnem postopku
ZPPDej	Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti
ZPPDID	Zakon o prekinitvi postopkov proti družbenikom izbrisanih družb
ZPND	Zakon o preprečevanju nasilja v družini
ZPPreb	Zakon o prijavi prebivališča
ZPUOOD	Zakon o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov za obveznosti izbrisanih gospodarskih družb
ZPZ	Zakon o partnerski zvezi
ZRIPS	Zakon o registraciji istospolne partnerske skupnosti
ZRLI	Zakon o referendumu in ljudski iniciativi
ZRomS-1	Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji
ZS	Zakon o sodiščih

ZSICT	Zakon o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih
ZSKZDČEU-1	Zakon o sodelovanju v kazenskih zadevah z državami članicami Evropske unije
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
ZSS	Zakon o sodniški službi
ZSta-1	Zakon o standardizaciji
ZSV	Zakon o socialnem varstvu
ZSVI	Zakon o socialnem vključevanju invalidov
ZSVarPre	Zakon o socialno varstvenih prejemkih
ZŠpo-1	Zakon o športu
ZŠtip-1	Zakon o štipendiranju
ZTuj-2	Zakon o tujcih
ZUJF	Zakon o uravnoteženju javnih financ
ZUOPP	Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUPJS	Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev
ZUrep-2	Zakon o urejanju prostora
ZUSDDD	Zakon o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic SFRJ v Republiki Sloveniji
ZUstS	Zakon o ustavnem sodišču
ZUTD-1	Zakon o urejanju trga dela
ZVarCP	Zakon o varuhu človekovih pravic
ZVarCP-B	Zakon o dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic
ZVarCP-UPB2	Zakon o varuhu človekovih pravic (uradno prečiščeno besedilo)
ZVarD	Zakon o varstvu pred diskriminacijo
ZVDZ	Zakon o volitvah v državni zbor
ZVis	Zakon o visokem šolstvu
ZVO-1	Zakon o varstvu okolja
ZVOP-1	Zakon o varstvu osebnih podatkov
ZVPot	Zakon o varstvu potrošnikov
ZVPSBNO	Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja
ZVS	Zakon o verski svobodi
ZZDej	Zakon o zdravstveni dejavnosti
ZZRZI	Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov
ZZSDT-B	Zakon o dopolnitvah Zakona o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev
ZZVZZ	Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju
ZZZDR	Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih

DRUGE KRATICE IN OKRAJŠAVE

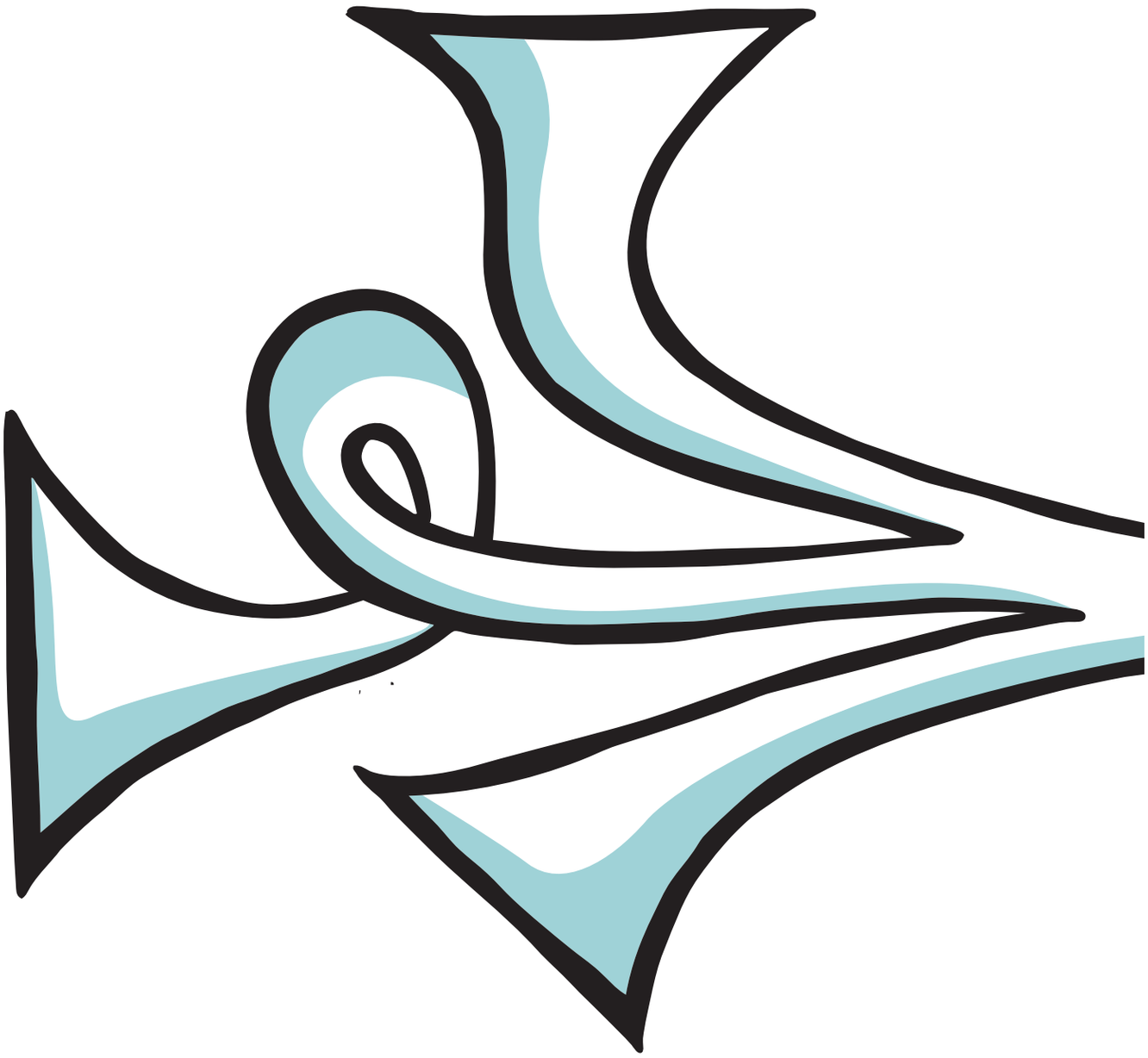
AAG	Organizacija Alpe Adria Green
AKOS	Agencija za komunikacijska omrežja in storitve
AOM	Združenje mediteranskih varuhov človekovih pravic
APT	Ženevsko združenje za preprečevanje mučenja
APZ	Aktivna politika zaposlovanja
ARSO	Agencija Republike Slovenije za okolje
BIH	Bosna in Hercegovina
BPP	Brezplačna pravna pomoč
CDU	krščansko-demokratična unija
CINIP	Civilne iniciative nasilno izbrisanih podjetij
CIRIUS	Center za izobraževanje, rehabilitacijo in usposabljanje

CPT	Evropski odbor za preprečevanje mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
CSD	Center za socialno delo
CSG	Center za sluh in govor
CUDV	Center za usposabljanje, delo in varstvo
CRO	Centralni register oporok
CRONSEE	Mreža ombudsmanov za otrokove pravice v državah jugovzhodne Evrope (Children's Rights Ombudspersons' Network in South and Eastern Europe)
CT	Center za tujce
DeZRS	Detektivska zbornica Republike Slovenije
DK PM	Državna komisija za poklicno maturo
DK SM	Državna komisija za splošno maturo
DOOR	Društvo za otroke, očetovstvo in resnico
DRSV	Direkcija RS za vode
DPM	Državni preventivni mehanizem
Društvo ProSoc	Društvo za implementacijo projektov in razvoj socialnega podjetništva
DVK	Državna volilna komisija
DS RS	Državni svet Republike Slovenije
DZ RS	Državni zbor Republike Slovenije
EC	Evropska komisija (European Commission)
ECRI	Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (European Commission against Racism and Intolerance)
EKČP	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
ENNHRI	Evropska mreža nacionalnih institucij za človekove pravice (European Network of National Human Rights Institutions)
ENOC	Evropska mreža varuhov otrokovih pravic (European Network of Ombudspersons for Children)
EOM	Evropska mreža varuhov človekovih pravic
ERA	Akademija za evropsko zakonodajo (The Academy of European Law)
ESČP	Evropsko sodišče za človekove pravice
ESL	Evropska socialna listina
EU	Evropska unija
EUR	Evro, enotna valuta Evropske unije
FRA	Agencija EU za temeljne pravice (Fundamental Rights Agency)
FURS	Finančna uprava Republike Slovenije
GANHRI	Svetovno združenje nacionalnih institucij za človekove pravice (Global Alliance of National Human Rights Institutions)
INPEA	Mednarodna mreža za preprečevanje zlorabe starejših (International Network of the Prevention of elder abuse)
INSPIS	Informacijski sistem za podporo delu inšpekcijskih organov
IOI	Mednarodno združenje ombudsmanov (International Ombudsman Institute)
IP	Informacijski pooblaščenec
IPS	Izvajalci pristaniških storitev
IRSD	Inšpektorat RS za delo
IRSOP	Inšpektorat RS za okolje in prostor
IRSPEP	Inšpektorat RS za promet, energetiko in prostor
IS	Inšpekcijski svet
IŠŠ	Inšpektorat RS za šolstvo in šport

IUS info	Spletni portal s pravnimi informacijami. Namenjen je iskanju in branju informacij s področja slovenske in evropske zakonodaje ter sodne prakse
KOP	Konvencija o otrokovih pravicah
KO ZB	Krajevna organizacija Zveze združenja borcev
KSOBD	Konvencija o statusu oseb brez državljanstva
KZŠOBD	Konvencija o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva
LGBT	lezbijke, geji, biseksualne in transspolne osebe (lesbian, gay, bisexual and transgender)
LP	Letno poročilo
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MDDSZEM	Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti
MGRT	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
MEKUOP	Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic
MF	Ministrstvo za finance
MI	Ministrstvo za infrastrukturo
MIZŠ	Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MK	Ministrstvo za kulturo
MKO	Ministrstvo za kmetijstvo in okolje
MKGP	Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MKPI	Konvencija Združenih narodov o pravicah invalidov
MO	Ministrstvo za obrambo
MO	Mestna občina
MOD	Mednarodna organizacija dela
MOL	Mestna občina Ljubljana
MONM	Mestna občina Novo mesto
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
MORS	Ministrstvo za obrambo RS
MP	Ministrstvo za pravosodje
MZ	Ministrstvo za zdravje
MzI	Ministrstvo za infrastrukturo
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
NIČP	Mednarodna združenja nacionalnih institucij za varstvo človekovih pravic
NIOSB	Nacionalni inštitut za otroške srčne bolezni
NIJZ	Nacionalni inštitut za javno zdravje
NK	Nogometni klub
NOB	Narodnoosvobodilni boj
NPM Obs	Observatorij nacionalnih preventivnih mehanizmov proti mučenju (Observatory of national preventive mechanisms against torture)
NVO	Nevladna organizacija
NZS	Notarska zbornica Slovenije
NZS	Nogometna zveza Slovenije
ODIHR	Urad Organizacije za varnost in sodelovanje (OVSE) za demokratične institucije in človekove pravice (OSCE - Organization for Security and Co-operation in Europe - Office for Democratic Institutions and Human Rights)
ODT	Okrožno državno tožilstvo
OjS	Okrajno sodišče
OKC	Operativno-komunikacijski center
OPCAT	Opcijski protokol h Konvenciji OZN proti mučenju
OPN	Oddelek pod posebnim nadzorom
OŠ	Osnovna šola

OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov
OZS	Odvetniška zbornica Slovenije
PGD	Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja
PIC	Pravno-informacijski center nevladnih organizacij
PKL	Psihiatrična klinika v Ljubljani
PP	Policijska postaja
PSVZ	Posebni socialnovarstveni zavod
PU	Policijska uprava
PVU	Posebni varovalni ukrepi
PZI	Projekt za izvedbo
RS	Republika Slovenija
RSK	Razširjeni strokovni kolegij za psihiatrijo
RTV	Radiotelevizija
SCSD	Skupnost centrov za socialno delo
SDOS	Sindikat državnih organov Slovenije
SDS	Slovenska demokratska stranka
SDV	Službo državne varnosti
SEE NPM	Mreža nacionalnih preventivnih mehanizmov jugovzhodne Evrope (South-East Europe NPM Network)
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SILA IWCL	Mednarodno združenje žensk Ljubljana (International Women's Club)
SKP PU	Sektor kriminalistične policije - Policijska uprava
SKUP	Skupnost privatnih zavodov
SLG	Slovensko ljudsko gledališče
SLS	Slovenska ljudska stranka
SNOPS	Služba za nadzor organizacije poslovanja sodišč
SOJ	Služba za odnose z javnostmi
SOVE	Slovenska obveščevalno-varnostna agencija
SPT	Pododbor za preprečevanje mučenja in drugega krutega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (The Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
SSZS	Skupnostjo socialnih zavodov Slovenije
SV	Slovenska vojska
SVZ	Socialno varstveni zavod
UE	Upravna enota
UIKS	Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij
UKC	Univerzitetni klinični center
UL	Uradni list
UNHCR	Visoki komisariat združenih narodov za begunce (United Nations High Commission for Refugees)
UOIM	Urad Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov
UPK	Univerzitetna psihiatrična klinika
UPRS	Upravno sodišče Republike Slovenije
URS	Ustava Republike Slovenije
URSIKS	Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij
UUP	Uredba o upravnem poslovanju
UVHVVR	Upravi RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin
Varuh	Varuh človekovih pravic Republike Slovenije
VČP	Varuh človekovih pravic
VDC	Varstveno-delovni center
VIZ	Vzgojno-izobraževalni zavod

VS	Vrhovno sodišče
VS RS	Vrhovno sodišče Republike Slovenije
ZD	Združeni narodi
ZDUS	Zveza društev upokojencev Slovenije
ZIPOM	Središče za zagovorništvo in informiranje o pravicah otrok in mladostnikov (pri ZPMS)
ZIRS	Zdravstveni inšpektorat RS
ZOTKS	Zveza za tehnično kulturo Slovenije
ZP	Zdravniško potrdilo
ZPIZ	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje
ZPMS	Zveza prijateljev mladine Slovenije
ZPKZ	Zavod za prestajanje kazni zapora
ZPMKZ	Zavod za prestajanje mladoletniškega zapora
ZRC SAZU	Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti
ZRSZ	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje
ZZZS	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije
WHO	Svetovna zdravstvena organizacija (World Health Organization)



Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije
za leto 2018

Izdajatelj: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije

Pri pripravi letnega poročila so sodelovali:

Vlasta Nussdorfer, varuhinja človekovih pravic

Tone Dolčič, namestnik varuhinje

Miha Horvat, namestnik varuhinje

dr. Kornelija Marzel, namestnica varuhinje

Ivan Šelih, namestnik varuhinje

Kristijan Lovrak, generalni sekretar Varuha

Martina Ocepek, direktorica strokovne službe

ter sodelavke in sodelavci Varuha:

Gašper Adamič Metlikovič, Polona Bobič, Bojan Brank, Nataša Bratož, Živa Cotič Zidar, Zlata Debevec, Sabina Dolić, Barbara Eržen, Robert Gačnik, Borut Goli, Jožica Hanžel, Lidija Hvastja Rupnik, Jan Irgel, Lea Javornik, Liljana Jazbec, Verica Jurjavčič, Tanja Kadunc, Liana Kalčina, Petra Komel, Renata Kotar, mag. Uroš Kovačič, Barbara Kranjc, Nataša Kuzmič, Kristijan Lovrak, mag. Jure Markič, Nataša Mazovec, Polona Mozetič, mag. Simona Mlinar, Urška Nardoni, Andreja Novak, Matevž Pavčnik, Branka Pintar, Ana Marija Polutnik, Živan Rejc, dr. Ingrid Russi Zagožen, Slađana Sorak, Andreja Srebotnik, Mojca Šraj, Neva Šturm, Brigita Urh, Mojca Valjavec, Lan Vošnjak, Jasna Vunduk in Rozi Žalig.

Urednica: Liana Kalčina

Lektorica: Lektor'ca, Nataša Purkat s.p.

Oblikovanje in računalniški prelom: Futura DDB
oblikovalka Maruša Koželj, prelom Vojko Plevel

Fotografije: Nebojša Tejić (STA), Nataša Kuzmič, Stane Jerko

Naklada: 1000 izvodov

Tisk: Tiskarna Cicero, Begunje, d.o.o

Ljubljana, februar 2019

Letna in posebna poročila Varuha človekovih pravic RS so objavljena tudi na spletnih straneh

http://www.varuh-rs.si/

Reproduciranje delov Poročila je dovoljeno z navedbo vira.

ISSN 1318–9255