REPUBLIKA SLOVENIJA

VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

29. LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LETO 2023

2023

REPUBLIKA SLOVENIJA

VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

29. LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LETO 2023

Ljubljana, maj 2024

REPUBLIKA SLOVENIJA

VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

Varuh človekovih pravic
Dunajska cesta 56
1000 Ljubljana

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

Številka: 0106-3/2024-4-MAZ
Datum: 29. 05. 2024

Spoštovana gospa predsednica mag. Urška Klakočar Zupančič,

v skladu s 43. členom Zakona o varuhu človekovih pravic vam pošiljam devetindvajseto redno letno poročilo, ki se nanaša na delo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije v letu 2023. 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 ponižujočim kaznim ali ravnanju, ki je izdano v ločeni publikaciji.

Leto 2023, o katerem poročamo, je bilo zaznamovano z avgustovskimi poplavami. Soočanje z njimi je pokazalo, da znamo biti prebivalke in prebivalci Republike Slovenije tudi solidarni, da lahko pustimo različne delitve za sabo in da smo takrat najbolj uspešni. Tudi pri obravnavi ključnih reform v družbi, ki so vse povezane z zagotavljanjem blaginje, uresničevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, dobrega upravljanja in pravičnosti, je treba stremeti k iskanju rešitev ob upoštevanju tako stroke kot tudi drugih relevantnih udeležencev. Tokratno letno poročilo kaže, da so reforme nujne, čeprav so težke, ter da je nujno večje sodelovanje med različnimi resorji in institucijami, nujni pa so tudi dodatni napori za krepitev pravne in socialne države.

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

S spoštovanjem,

REPUBLIKA SLOVENIJA • VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC •

Peter Svetina
varuh človekovih pravic

www.varuh-rs.si

☎ 080 15 30

Legenda:

pohvale Varuha

opozorila Varuha

nova priporočila Varuha

posebej poudarjena pretekla priporočila Varuha

več v prilogi oz. v drugem razdelku

KAZALO

UVODNIK VARUHA IN PREDSTAVITEV DELA V LETU 2023 11

1.1 UVODNIK VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC 12
1.2 SEDEŽ VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE 42
1.3 VARUH, NJEGOVI NAMESTNIKI, GENERALNA SEKRETARKA IN ZAPOSLENI V LETU 2023 . 43
1.4 DOSTOPNOST VARUHA V LETU 2023 46
1.4.1 Enotna vstopna točka 47
1.5 STATISTIKA – TABELARNI PRIKAZ OBRAVNAVANIH ZADEV V LETU 2023 56
1.6 KOMUNIKACIJSKE IN PROMOCIJSKE DEJAVNOSTI V LETU 2023 58
1.7 VARUH KOT NACIONALNA INSTITUCIJA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE – MEDNARODNI STANDARDI DELOVANJA 61
1.8 SVET VARUHA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE 64
1.8.1 O Svetu varuha za človekove pravice 64
1.8.2 Delo Sveta varuha v letu 2023 64
1.8.3 Uresničevanje preteklih priporočil 69
1.8.4 Nova priporočila 70
1.9 CENTER ZA ČLOVEKOVE PRAVICE 71
1.9.1 Ključne dejavnosti Centra in splošne ugotovitve 71
1.9.2 Pregled uresničevanja preteklih Varuhovih priporočil 88
1.9.3 Nova priporočila 92
1.9.4 Dejavnosti Centra za človekove pravice 93
1.10 MEDNARODNO SODELOVANJE 94
1.11 VARUH KOT DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM 113
1.12 ZAGOVORNIŠTVO OTROK 116
1.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 116
1.12.2 Strokovni posvet udeležencev zagovorništva otrok »Pomen zagovorništva pri skrbi za duševno zdravje otrok« 119
1.12.3 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 120
1.12.4 Dejavnosti Varuha glede zagovorništva otrok - primeri 121
1.13 SODELOVANJE VARUHA S CIVILNO DRUŽBO 133
1.14 PRAVNE PODLAGE VARUHOVEGA DELOVANJA 137
1.15 FINANCE 141

2. VSEBINA DELA IN PREGLED OBRAVNAVANIH ZADEV 145

A. Obravnavane ranljive skupine 146

2.1 SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI 146

2.1.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 146

2.1.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 148

2.1.3 Nova priporočila 149

2.2 NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI 150

2.2.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 151

2.2.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 174

2.2.3 Nova priporočila 177

2.2.4 Dejavnosti Varuha glede nacionalnih in etničnih skupnosti 177

2.3 ZAPOSLENI IN BREZPOSELNI 178

2.3.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 178

2.3.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 184

2.3.3 Nova priporočila 186

2.3.4 Dejavnosti Varuha glede zaposlenih in brezposelnih 187

2.4 ŽENSKE 188

2.4.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 188

2.4.2 Dejavnosti Varuha glede žensk 190

2.5 OTROCI 191

2.5.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 191

2.5.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 196

2.5.3 Nova priporočila 204

2.5.4 Dejavnosti Varuha glede otrok 206

2.6 INVALIDI 209

2.6.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 209

2.6.2 Nova priporočila 216

2.6.3 Dejavnosti Varuha glede invalidov 216

2.7 STAREJŠI 220

2.7.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 220

2.7.2 Nova priporočila 223

2.7.3 Dejavnosti Varuha glede starejših 224

2.8 LGBTIQ+ 226

2.8.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 226

2.8.2 Dejavnosti Varuha glede LGBTIQ+ 227

2.9 TUJCI 228
2.9.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 229
2.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 240
2.9.3 Nova priporočila 242
2.9.4. Dejavnosti Varuha glede tujcev 242

B. Obravnavana vsebinska področja 244

2.10 ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE 244
2.10.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 245
2.10.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 264
2.10.3 Nova priporočila 268

2.11 VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI ... 270
2.11.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 271
2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 290
2.11.3 Nova priporočila 291

2.12 SVOBODA IZRAŽANJA 292
2.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 292
2.12.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 301
2.12.3 Nova priporočila 301

2.13 ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV ... 302
2.13.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 303
2.13.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 318
2.13.3 Nova priporočila 319

2.14 OMEJITEV OSEBNE SVOBODE 320
2.14.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 321
2.14.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 332
2.14.3 Nova priporočila 340
2.14.4 Dejavnosti Varuha na področju omejitve osebne svobode 343

2.15 POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE 345
2.15.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 345
2.15.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 349
2.15.3 Nova priporočila 350
2.15.4 Dejavnosti Varuha glede pokojninskega in invalidskega zavarovanja 351

2.16 ZDRAVSTVENO VARSTVO 353
2.16.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 353
2.16.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 365
2.16.3 Nova priporočila 369
2.16.4. Dejavnosti Varuha na področju zdravstvenega vartstva 370

2.17 SOCIALNE ZADEVE 372
2.17.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 372
2.17.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 383
2.17.3 Nova priporočila 389
2.17.4. Dejavnosti Varuha na področju socialnih zadev 391

2.18 DRUGE UPRAVNE ZADEVE 393
2.18.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 393
2.18.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 398
2.18.3 Nova priporočila 399

2.19 PRAVOSODJE 400
2.19.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 401
2.19.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 412
2.19.3 Nova priporočila 415
2.19.4 Dejavnosti Varuha na področju pravosodja 416

2.20 POLICIJSKI POSTOPKI, ZASEBNO VAROVANJE, DETEKTIVI IN REDARJI 418
2.20.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 418
2.20.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 423
2.20.3 Nova priporočila 426
2.20.4 Dejavnosti Varuha na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev 428

2.21 OKOLJE IN PROSTOR 429
2.21.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 429
2.21.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 441
2.21.3 Nova priporočila 445

2.22 REGULIRANE DEJAVNOSTI 446
2.22.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 446
2.22.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 452
2.22.3 Nova priporočila 453

2.23 DRUŽBENE DEJAVNOSTI 454
2.23.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 454
2.23.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 461
2.23.3 Nova priporočila 462

2.24 STANOVANJSKE ZADEVE 463
2.24.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja 463
2.24.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil 466
2.24.3 Nova priporočila 467

PRILOGA: Podrobnejši vsebinski pregled dejavnosti Varuha po področjih 469

1.9.4 Dejavnosti Centra za človekove pravice 470
2.3.4 Dejavnosti Varuha glede zaposlenih in brezposelnih..... 481
2.5.4 Dejavnosti Varuha glede otrok 497
2.14.4 Dejavnosti Varuha na področju omejitve osebne svobode 541
2.15.4 Dejavnosti Varuha na področju invalidskega in pokojninskega zavarovanja 586
2.16.4 Dejavnosti Varuha na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja 598
2.17.4 Dejavnosti Varuha na področju socialnih zadev 632
2.19.4 Dejavnosti Varuha na področju pravosodja 679
2.20.4 Dejavnosti Varuha na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev 721

SEZNAM KORISTNIH KRATIC IN OKRAJŠAV 737

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

1.
UVODNIK VARUHA IN PREDSTAVITEV DELA V LETU 2023

Ni dovolj govoriti o miru.
V to je treba verjeti.
In ni dovolj verjeti v to.
Na tem je treba delati.«

Eleanor Roosevelt

1.1 UVODNIK VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Spoštovani,

v 29. rednem letnem poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije poročamo o delu Varuha človekovih pravic v letu 2023. V skladu z Zakonom o varuhu človekovih pravic Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) o svojem delu, ugotovitvah o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti državljanov Republike Slovenije poroča Državnemu zboru Republike Slovenije z rednimi ali posebnimi poročili.

Po četrtem letu svojega mandata moram poudariti, da sem zaskrbljen, ker se nujne in potrebne spremembe v družbi dogajajo izjemno počasi, ker se v družbi krepi občutek nemoči posameznic in posameznikov, ker takšni in drugačni dogodki vedno znova nižajo zaupanje prebivalk in prebivalcev v državo in ker se leta opozarjanja na reševanje ključnih sistemskih reform zdijo kot Sizifovo delo. Skrb vzbujajoče je, da se vse bolj zdi, da ne glede na različne vlade pri teh reformah ni ključni problem pomanjkanje poguma, saj željo po reformah izpostavlja vsaka vlada, ampak predvsem pomanjkanje vizije in konstruktivnega ter vključujočega dialoga med različnimi deležniki. Želim si, da bi bil v središču reform človek, torej tako posameznica kot posameznik, najsi bo to kot uporabnik ali izvajalec javnih storitev. Vse bolj je na preizkušnji solidarnost in občutek za sočloveka. Vse bolj postajamo družba posameznikov, v kateri se vsak bori le za svoj kos pogače, pri tem pa tisti, ki so na družbenem robu, vedno bolj ostajajo brez vsega.

Nujna je krepitev pravne države

Leto 2023 je ponovno pokazalo, da si je ves čas treba prizadevati za spoštovanje pravne države in da to ni le nekakšen oddaljen teoretični koncept, ampak se konkretno odraža tako v pravočasnem spoštovanju sodb ustavnega sodišča kot v spoštovanju priporočil Varuha in drugih neodvisnih nadzornih institucij ter priporočil in sodb mednarodnih mehanizmov, pa tudi pri sprejemanju zakonodaje in ukrepov, npr. na področju neodvisnega in učinkovitega pravosodja, svobode medijev, boja proti korupciji in delovanja civilne družbe, ki ni samoumevno. Glede teh vsebin smo pri Varuhu tudi v letu 2023 pripravili poročilo o stanju pravne države v Sloveniji, ki smo ga preko Evropskem mreže nacionalnih institucij za človekove pravice posredovali Evropski komisiji**. Po številnih pozivih in priporočilih Varuha in Evropske komisije je bila leta 2023 s kar leto in pol zamude uresničena odločba ustavnega sodišča glede neskla-**

dnosti Zakona o javnih financah z Ustavo Republike Slovenije zaradi nespoštovanja finančne avtonomije štirih neodvisnih državnih institucij, čeprav se je rok za njeno izvršitev iztekel že konec decembra 2021. Novela zakona je bila sprejeta konec junija 2023. Opozarjali smo in še opozarjamo na številne odločbe ustavnega sodišča, ki niso uresničene tudi že desetletje in več. **Že nekaj let priporočamo, naj vlada po zgledu uspešnega koordinacijskega mehanizma za izvrševanje sodb Evropskega sodišča za človekove pravice ustanovi tudi koordinacijo za izvrševanje odločb ustavnega sodišča, vendar priporočilo ostaja neuresničeno.** Stoičen odgovor vlade, da je vsako ministrstvo pristojno za lasten resor in da ni potrebe za dodatno koordinacijo, se zdi skrajno ciničen. Že zgolj ob pogledu na statistiko neizvršenih odločb ustavnega sodišča in tudi glede na to, da uresničevanje odločb ustavnega sodišča terja najpogosteje sodelovanje več resorjev, prav koordinacija pa pogosto ne deluje najbolje. Prav tako ni pregleda, kako hitro in kako intenzivno resorji po ugotovljeni kršitvi pristopijo k implementaciji ugotovitvenih odločb ustavnega sodišča. Glede lahkotnega odnosa oblasti do nespoštovanja odločb ustavnega sodišča v smislu, da prepogosto prevlada občutek, kot da naj se uresničujejo le politično všečne odločbe ali celo le tiste, s katerimi se aktualna koalicija strinja, oziroma, da naj bi bil rok za njihovo uresničitev tako ali tako instrukcijski, torej neobvezujoč in brez pravne (in politične) sankcije, opozarjam, da takšno ignoriranje odločb ustavnega sodišča pomeni grobo kršitev načela pravne države, še bolj zaskrbljujoče pa je, da med ljudmi povzroča občutek nezaupanja v pravo in državo ter izrazito krepi občutek neenakosti posameznic in posameznikov pred zakonom, občutek manjvrednosti določenih skupin in občutek, da se Slovenija iz demokracije spreminja v oligarhijo, v kateri prevladuje korupcija. Tega ne smemo dovoliti. Vladavina prava v najbolj osnovnem razumevanju pomeni, da nihče ni nad ustavo in zakoni in da je tako ustavo kot zakone in ratifici ane mednarodne pogodbe treba spoštovati ne glede na to, ali se z njimi osebno strinjamo ali ne ter koliko finančnih sredstev je za to potrebnih. **Zato ponavljamo priporočilo (stalno nalogo) št. 2 (2021), naj vlada ustanovi mehanizem, ki bi nudil strokovno podporo glede uresničevanja t. i. ugotovitvenih odločb ustavnega sodišča.**

Dajemo tudi novo priporočilo, naj državni zbor z namenom krepitve zaupanja v pravno državo vzpostavi redno letno poročanje vlade o izvrševanju sodb ustavnega sodišča in ločeno tudi o izvrševanju sodb Evropskega sodišča za človekove pravice. Namen je krepitev demokratičnega dialoga med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti in preglednost (transparentnost) delovanja pristojnih institucij glede izvrševanja sodb ustavnega sodišča, cilj pa krepitev pravne države. S tem bi okrepili parlamentarni vidik nadzora glede spoštovanja 2. člena ustave v delu, ki se nanaša na delovanje pravne države.

Priporočilo št. 1: Varuh priporoča, naj Državni zbor Republike Slovenije vzpostavi redno letno poročanje Vlade Republike Slovenije glede stanja izvrševanja odločb Ustavnega sodišča Republike Slovenije in ločeno sodb Evropskega sodišča za človekove pravice.

Že leta opozarjam na pomen neodvisnih državnih institucij – kot smo Ustavno sodišče, Varuh, Računsko sodišče, Komisija za preprečevanje korupcije, Zagovornik načela enakosti in Informacijska pooblaščenka – za spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, delovanje demokratične družbe in pravne države, ki ima dobro razvit sistem zavor in ravnovesij. Močne, neodvisne in strokovne institucije že dolgo niso več le stvar pravnega reda posamezne države, ampak so tudi skrb mednarodne skupnosti. Mednarodni standardi, ki se razvijajo v okviru Združenih narodov, Sveta Evrope in Evropske unije, so glede tega vse bolj jasni. Da bi okrepili to zavedanje, smo ob 30. obletnici Zakona o varuhu človekovih pravic in Pariških načel o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice ter 75. obletnici Splošne deklaracije o človekovih pravicah konec leta 2023 izdali publikacijo z naslovom »Mednarodni standardi delovanja varuha človekovih pravic Republike Slovenije«. **Glede na naša pretekla priporočila in dogovarjanje z Ministrstvom za pravosodje, je bil junija 2023 v javno obravnavo vendarle posredovan predlog novele Zakona o varuhu človekovih pravic,** katerega poglavitni namen naj bi bil uskladiti mandat Varuha tudi z Beneškimi načeli o zaščiti in krepitvi institucije varuha človekovih pravic iz leta 2019 in vzpostaviti manjkajoče mednarodne nadzorne mehanizme tudi v Sloveniji (npr. glede spremljanja spoštovanja Konvencije o pravicah invalidov, glede preprečevanja trgovine z ljudmi in glede polnega mandata varuha otrokovih pravic). **Vendar se zdi, da pravega interesa oziroma želje za mednarodno skladne spremembe, ki bi med drugim npr. razširile pristojnost Varuha tudi še na javne službe in na izvajanje določenih mandatov skladno z mednarodnimi standardi, ni.**

Nujna je krepitev socialne države

Še več težav se nakopiči glede spoštovanja ustavnega načela, da je Slovenija socialna država. Zdi se, da je vse manj taka. Ekonomske, socialne in kulturne pravice kot tudi solidarnostne in kolektivne pravice so namreč enakovredne državljanskim in političnim pravicam, čeprav se nemalokrat zdi, da jih država razume nekako pogojno in torej k njihovemu uresničevanju pristopa zadržano, s tem pa povzroča ne le kršenje človekovih pravic, ampak številne stiske posameznic in posameznikov, pa tudi ranljivih skupin kot takih. To je še posebej izrazito glede izjemno počasnih reform, povezanih z zagotavljanjem pravic invalidov in starejših. **Že leta opozarjam na pomen deinstitucionalizacije in na potrebo po zagotavljanju pravice do samostojnega življenja in vključenosti v skupnost, ki jo opredeljuje Konvencija o pravicah invalidov.** Kljub določenemu napredku na deklarativni ravni pa še v letu 2023 skoraj ne najdemo primerov dobrih praks, pri čemer se hkrati soočamo še s predsodki in nestrpnostjo, saj tako država kot občine premalo naredijo za ozaveščanje in krepitev spodbudnega okolja, brez tega pa ni mogoče pričakovati pravega napredka.

Nujno je krepiti spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin (primeri dobrih praks)

Ponovno poudarjam, da so človekove pravice univerzalne, neodtujljive in pripadajo vsakemu posamezniku. Pri Varuhu smo zato tudi v letu 2023 opozarjali na številne kršitve, reševali konkretne zadeve in dali številna nova priporočila. **Ponovno pozivam vse pristojne, da naj naša priporočila hitreje uresničijo, saj izhajajo iz konkretnih kršitev in ugotovitev, terjajo pa čimprejšnje spremembe bodisi pravnega okvirja bodisi prakse organov, s čimer se bo preprečila tudi marsikatera nova kršitev.** Privrženost spoštovanju človekovih pravic naj ne bo le na deklaratorni ravni ampak predvsem v konkretnih dejanjih, kar vključuje tudi sprejemanje boljših predpisov.

Ker je moja želja predvsem premikati razmere na bolje, se bom tudi v tem uvodniku osredotočil pretežno na številne sistemske težave in ugotovljene kršitve, s katerimi smo se ukvarjali v letu 2023 in ki čakajo na čimprejšnjo rešitev. Kot ilustracijo in spodbudo, da skupaj zmoremo, želim v nadaljevanju izpostaviti nekaj primerov dobrih praks:

- oktobra 2023 sem neposredno na plenarni seji Državnega zbora Republike Slovenije ob priložnosti predstavitve letnega poročila Varuha za leto 2022 **prvič zagotovil tolmačenje v slovenski znakovni jezik.**
- Po posredovanju Varuha je bila julija 2023 sprejeta novela zakona o zdravstvenem varstvu in zavarovanju, s katero so **starši, ki bivajo z bolnim otrokom v bolnišnici, upravičeni do denarnega nadomestila med začasno zadržanostjo od dela.** Starši lahko zdaj v bolnišnici z bolnim otrokom brezplačno bivajo do vključno njegovega 14. leta starosti, pred tem je to veljalo samo do šestega leta.
- Prav tako julija 2023 je državni zbor po več letih opozarjanj sprejel poslansko **novelo Zakona o odškodninah žrtvam kaznivih dejanj**, s katero je pravica do državne odškodnine omogočena tudi za osebe, ki niso državljani Republike Slovenije ali drugih držav EU, kar je še posebej pomembno za žrtve trgovine z ljudmi.
- Maja 2023 smo organizirali usposabljanje o postopkih pred mednarodnimi odbori po temeljnih konvencijah o človekovih pravicah v okviru Združenih narodov. V začetku leta 2024 pa smo v zvezi s pritožbo mladoletnega begunca iz Mjanmara (narodnosti Rohingya) zoper Slovenijo na Odbor za otrokove pravice Združenih narodov poslali prispevek Varuha kot tretje neodvisne strani, v katerem so predstavljene podobne kršitve glede pomanjkanja individualne ocene s strani slovenske policije, nepriznavanjem mladoletnosti, ignoriranjem prošenj za azil in kršitvami načela nevračanja, ki jih je Varuh zaznal tudi v drugih mejnih postopkih z migranti približno v istem času (leta 2021). **Ti pritožbeni postopki so namenjeni zagotavljanju spoštovanja mednarodnih standardov človekovih pravic s strani slovenskih organov. Zato ponovno pozivam, naj Slovenija čim prej ratifici a tudi Izbirni protokol k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah.**

– **Marca 2023 sem imel kot varuh prvič v zgodovini institucije nagovor na plenarnem zasedanju Sveta Združenih narodov za človekove pravice v Ženevi.** Intervencija se je nanašala na problematiko varovanja okolja, Svetu ZN pa smo posredovali tudi svojo pisno izjavo. Na 52. rednem zasedanju Sveta ZN so namreč obravnavali tudi Poročilo posebnega poročevalca Združenih narodov za človekove pravice in okolje Davida R. Boyda o njegovem obisku v Sloveniji oktobra 2022. Opozorili smo na problem počasnega uresničevanja mednarodnih zavez in slabega uresničevanja priporočil Varuha na okoljskem področju.

Kot sad prizadevanj v letu 2023 so bile določene spremembe vidne šele v začetku leta 2024, in sicer:

– **Januarja 2024 je** ZZZS po več letih končno začel upoštevati naše priporočilo, da pravico do **izposoje medicinskih pripomočkov zagotovi tudi začasno nepremičnim osebam.** Od januarja 2023 tako novela pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja ne vključuje več pogoja, da so do določenih vrst medicinskih pripomočkov upravičene le zavarovane osebe s trajno nepomičnostjo.

– Kot varuh sem od leta 2019 opozarjal na problematiko redkih bolezni. V tem času smo pri Varuhu na Ministrstvo za zdravje poslali več poizvedb in opravili več sestankov z aktualnimi ministri. Preverjali smo, kako potekajo aktivnosti za pripravo Registra redkih nemalignih bolezni in priprava Načrta dela na področju redkih bolezni za obdobje 2021–2030. Naše posredovanje je obrodilo sadove. Od februarja 2024 je namreč vzpostavljen **Register redkih nemalignih bolezni, vpisujejo pa se že prvi bolniki.** To bo omogočilo spremljanje in izboljšanje zdravstvene oskrbe pacientov.

– **Konec leta 2023 smo bili seznanjeni s problematiko ogrožanja obstoja delovanja varstveno-delovnih centrov (VDC), ki so bili s finančnimi izhodišči za leto 2024 seznanjeni o znižanju proračunskega financi anja za več kot 80 odstotkov.** Na odločitev vlade oziroma ministrstva za solidarno prihodnost smo se ostro odzvali in poudarili, da so na ta način ogroženi temelji socialne države, ob tem pa gre za neposredno kršitev Ustave Republike Slovenije, Konvencije o pravicah invalidov in zakonodajnega okvira Republike Slovenije, katerega poslanstvo uresničujejo VDC-ji. V svojih pozivih po ureditvi financi anja sem bil tokrat uspešen, ministrstvo je namreč kmalu po mojem pozivu sporočilo, da sredstva so in bodo zagotovljena.

– Na podlagi skupne izjave Varuha in nevladnih organizacij o prenovi šolskega sistema v Republiki Slovenji iz septembra 2023 je bilo v zadnji **noveli Zakona o osnovni šoli upoštevano** Varuhovo priporočilo, da naj se tudi otrokom, ki se šolajo na domu, zagotovi enak nivo znanja kot otrokom, ki hodijo v šolo. **Vendar pa ugotavljamo, da več drugih priporočil ni bilo upoštevanih oziroma so rešitve šle celo v nasprotno smer od naših priporočil, zato pristojne glede reforme šolstva za naslednje desetletje čaka še veliko dela, predvsem pa je nujno upoštevanje, da**

je šola tudi vzgojna in ne le izobraževalna ustanova, kjer bi moral biti v ospredju celovit razvoj otroka.

Kot varuh sem bil tudi lani v rednih stikih z nosilci različnih vej oblasti in jih opozarjal na pomen spoštovanja mednarodnih in ustavnih standardov človekovih pravic pri vsakdanjem delu in sprejemanju konkretnih odločitev. Nujno je, da **so človekove pravice dostopne vsakomur ter da so posameznikom na razpolago ustrezni mehanizmi in pravna sredstva, da se kršitve odpravijo.**

Število obravnavanih zadev, ugotovljene kršitve in nova priporočila

V letu 2023 smo obravnavali skupaj 6.225 zadev. Obravnavane zadeve so se nanašale na kršenje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, načela dobrega upravljanja in pravičnosti.

V letu 2023 smo obravnavali skupno 2.224 pobud. Utemeljenih je bilo skupaj 436 ali 16,67 %, med njimi 203 (leto prej pa 181) s področja zagovorništva 82 pobud je bilo s področja Državnega preventivnega mehanizma. Izmed drugih zaključenih pobud 249 pobud ni bilo utemeljenih, v 1.385 pobudah ni bilo pogojev za obravnavo (o pobudi poteka pravni postopek, pri katerem ni mogoče zaznati zavlačevanja ali večjih nepravilnosti), v manjšem številu pobud (manj kot 1 %) pa je šlo bodisi za umik soglasja na področju zagovorništva oziroma takih, pri katerih so bile obravnavane pripombe na predpise 369 pobud ni sodilo v Varuhovo pristojnost.

Med 232 utemeljenimi pobudami je Varuh ugotovil 262 kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin (opredeljenih v Ustavi RS) ali druge nepravilnosti (kršitev načela pravičnosti in dobrega upravljanja, neupravičeno zavlačevanje postopka ali očitna zloraba oblasti po ZVarCP) – v letu 2022 pa 222 kršitev. K tem 262 kršitvam je **treba dodati 203 primere s področja zagovorništva otrok**, pri katerih ne ugotavljamo kršitev, so pa obravnavane kot utemeljene pobude in zato prištete med 436 utemeljenih pobud. Večje število kršitev pravic v primerjavi s številom utemeljenih pobud je posledica večjega števila ugotovljenih kršitev pri posamezni pobudi. Tako smo med obravnavanjem pobude v nekaterih primerih ugotovili tudi tri ali več kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugih nepravilnosti. Med utemeljenimi obravnavnimi pobudami smo ponovno **ugotovili daleč največ kršitev načela dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP) in sicer 65 kršitev. Temu po pogostosti ponovno sledi 22 kršitev neupravičenega zavlačevanja postopkov (24. člen ZVarCP) in 21 kršitev enakosti pred zakonom (14. člen ustave). Naslednjih je 20 kršitev pravic invalidov (52. člen ustave), 14 kršitev pravice do socialne varnosti (50. člen ustave), prav tako 14 kršitev pravice do zdravstvenega varstva (50. člen ustave), po 7 kršitev načela, da je Slovenija pravna in socialna država (2. člen ustave) in varstva človekove osebnosti in dostojanstva (21. člen ustave), po šest kršitev enakega varstva pravic (22. člen ustave) in drugih pravic**

ter po 5 kršitev pravice do pravnega sredstva (25. člen ustave) in pravice do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen ustave).

Teh 262 kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugih nepravilnosti smo ugotovili pri različnih organih, in sicer **največkrat pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti** (v 55 primerih) **in na upravnih enotah** (v 23 primerih). Ta vrstni red najpogostejših kršiteljev ostaja že več let nespremenjen, kar je posebej skrb vzbujajoče, saj kaže na sistemske probleme, ki se ne odpravljajo. Omenjenim kršiteljem sledijo po številu ugotovljenih kršitev **Ministrstvo za zdravje** (v 18 primerih), **lokalna samouprava – občine** (v 15 primerih), **Ministrstvo za notranje zadeve** (v 14 primerih), **sodišča** (v 14 primerih), centri za socialno delo (v 10 primerih), Vlada Republike Slovenije (v 9 primerih), Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zavodi za prestajanje kazni zapora in Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (vsak v 6 primerih) in druge institucije (v 15 primerih).

Poudariti je treba, da število in delež utemeljenih pobud med rešenimi pobudami 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 smo ugotovili sistemsko nepravilnost, pomeni kršitev pravic več sto ali celo več tisoč osebam. Tudi zato na podlagi podatkov, ki jih dobimo iz javno dostopnih virov, na posameznih področjih odpiramo lastne pobude in širša vprašanja. V letu 2023 smo **na lastno pobudo odprli 36 pobud in 75 širših vprašanj**, ki jim je treba **prišteti še vse obiske krajev odvzema prostosti (te je izvedel državni preventivni mehanizem**) in še okoli 200 zadev s področja **delovanja Centra za človekove pravice in mednarodnega sodelovanja.**

Na podlagi vseh svojih dejavnosti v letu 2023, torej obravnavanja pobud, odpiranja širših vsebinskih vprašanj, delovanja različnih organizacijskih enot, obiskov, priprave strokovnih analiz, študij in zaznavanj, **dajemo tokrat skupaj 86 novih priporočil** (kar sta dve več kot v letu 2022), od tega:

- 77 priporočil, ki pogosto tudi na sistemski ravni zadevajo posamezne segmente družbe ali družbo kot celoto in spoštovanje človekovih pravic v njej, in
- še dodatno 9 priporočil, ki predstavljajo stalne naloge različnih organov.

Počasno uresničevanje Varuhovih priporočil

V letnem poročilu tokrat posebej izpostavljamo dobrih 80 najbolj aktualnih preteklih priporočil, ki ostajajo bodisi neuresničena bodisi delno neuresničena, kar je manj kot v preteklih letih, kar kaže vendarle na pozitiven trend, vendar ponovno izpostavljam, da ključna priporočila in reforme še vedno ostajajo neuresničene. Pozdravljamo poročanje vlade v odzivnem poročilu glede stanja uresničevanja naših novih in aktualnih preteklih priporočil. Še

vedno opozarjamo na potrebo po večji usklajenosti odzivov na priporočila, ki se nanašajo na več resorjev. Doslednejše in hitrejše uresničevanje naših priporočil lahko pomembno prispeva k dvigu ravni spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Sloveniji za vse in hkrati pripomore k večji kakovosti življenja posameznic in posameznikov. **Posebej izpostavljam, da lanskoletno priporočilo št. 1 (2022), s katerim smo predlagali, naj Vlada Republike Slovenije vzpostavi posebno koordinacijo, ki bi obravnavala priporočila Varuha, ki se nanašajo na več vladnih resorjev, in naj glede teh priporočil pripravi enotno stališče in delovni načrt za njihovo uresničevanje, ni uresničeno, zato ga ponavljamo.**

Ranljive skupine in vsebinska področja

Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije ostaja eno bolj pestrih področij dela. Število obravnavanih zadev ostaja okrog 100, v smislu specifi e pa prav tako še vedno prevladujejo enake možnosti invalidov. Izmed skupno 51 obravnavanih pobud na področju je bilo utemeljenih 12, od tega 8 na področju invalidov, ena pa glede enakih možnosti glede na spolno identiteto ali usmerjenost.

Glede pravic **LGBTIQ+** moram žal izpostaviti, da je bilo leto 2023 **najbolj zaznamovano z izrazi nasilja, zlasti na Paradi ponosa,** najprej v Ljubljani in nato še v Mariboru. To sem javno obsodil in pozval k temu, da se tovrstno nasilje sankcionira. Septembra sem se sestal tudi s predstavniki društev, aktivnih na področju LGBTIQ+.

Glede **enakih možnosti invalidov** **še vedno ni bila izpolnjena lastna zaveza MDDSZ, da bo ob prvi spremembi ZInvO določilo organ za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku iz 34. člena ZInvO**. Kljub pojasnilom MDDSZ vztrajamo, da je pripravljavec sprememb Zakona o invalidskih organizacijah (ZInvO) s tem, ko ni določil vsaj 30-dnevnega roka za sodelovanje javnosti pri pripravi predpisa, tako v primeru prvega predloga ZInvO z 9. 10. 2023 (pri katerem je bil določen le sedemdnevni rok) in v primeru drugega predloga ZInvO z 22. 11. 2023 (v katerem je bil rok prekratek vsaj za 16 dni), kršil minimalna priporočila Resolucije o normativni dejavnosti, načela dobrega upravljanja in posegel v pravico do sodelovanja javnosti pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena ustave. Spomniti namreč velja, da predloga ZInvO z 9. 10. in 22. 11. nista identična in se že iz tega razloga roka za sodelovanje sploh ne moreta seštevati, a tudi skupni rok je znašal manj kot 30 dni (le 21 dni).

Razočaranje ostaja tudi v zvezi z nedostopnostjo Centra za socialno delo Sežana za invalide, saj so prostori v drugem nadstropju stavbe in zato nedostopni za številne ljudi. **Ob preverjanju dejanskega stanja septembra 2023 smo ugotovili, da dostopnost CSD Sežana ni bila urejena in da so glede tega**

tudi slabi izgledi za prihodnost. **Po skoraj enem letu pretečenega časa zaradi drugih neodložljivih obveznosti, je bil odpovedan celo prvi sestanek z direktorico centra za socialno delo, namenjen, ureditvi zadeve. Če primer ne ponazarja nazorno impotentnosti države vsaj v nekem doglednem času urediti nekaj tako jasnega in obenem nujnega, kot je fizična dostopnost enega izmed konkretnih centrov za socialno delo za invalide, potem je najbrž nič ne. Zaskrbljujoče okoliščine je Varuh ugotavljal tudi v zvezi z zagotavljanjem tolmačev za slovenski znakovni jezik.**

Na področju invalidov pa lahko kot pozitiven premik, ki pa ne sme ostati osamljen, izpostavimo prilagoditev bankomatov za invalide. Nova Ljubljanska Banka – NLB d.d. je *v Ljubljani, na Trgu mladinskih delovnih brigad namreč postavila prvi bankomat, prilagojen za uporabo slepim in slabovidnim osebam in določila tudi 52 lokacij po celotni Sloveniji, kjer bodo prilagodili bankomate. Večina bankomatov sicer ostaja še vedno nedostopnih za invalide.* Združenje bank Slovenije (ZBS) smo samoiniciativno zaprosili za stališča vezana predvsem na uporabo bankomatov za slepe in slabovidne osebe. **Pozdravljamo iniciativnost ZBS in njenih članic, da v prehodnih obdobjih ZDPSI in ZIMI pripravijo vse potrebno za implementacijo rešitev, ki bodo olajšale opravljanje bančnih storitev za invalide, tako pri obiskih bančnih poslovalnic in bankomatov kot tudi pri uporabi spletnih strani in aplikacij bank za opravljanje plačilnih in drugih storitev**. **Varuh je uspešno posredoval tudi glede označitve parkirnega mesta za invalide v Mestni občini Ljubljana.**

Spremljamo tudi uresničevanje Konvencije o pravicah invalidov. O**mogočanje fizičnega dostopa do objektov v javni rabi, dostopa do informacij, komunikacij in drugih storitev, ki so namenjene javnosti, tudi za invalide, je pomemben element zagotavljanja enakih možnosti invalidov**, zato smo glede tega odprli več širših vprašanj. **Zaskrbljeni smo, ker država kljub razpravam o tem še vedno ni vzpostavila neodvisnega telesa za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov, skladno z drugim odstavkom 33. člena te konvencije.**

Na področju **socialnega varstva** je Varuh v letu 2023 obravnaval skupaj **648 zadev**, od tega 227 pobud na področju, med katerimi je bilo 42 utemeljenih, kar pomeni **23,86 %. Še posebej odstotek utemeljenosti izstopa pri socialnih prejemkih, pomočeh in štipendijah (40,00 %) in v zvezi s socialnimi storitvami (31,82 %). Izjemno zaskrbljujoče je, da je bilo na področju socialnega varstva od 12 novih priporočil v letu 2022 zaradi nestrinjanja zavrnjenih 5 priporočil, vsa pa se nanašajo na osebno asistenco.** Zato niti ne preseneča, da so v letu 2023 pri obravnavanih zadevah v zvezi s socialnimi storitvami po pogostosti izstopale zadeve, ki se nanašajo na **osebno asistenco. Ob obravnavi nekaj primerljivih pobud smo pri Varuhu zavzeli stališče, da je v nasprotju z določbami Zakona o osebni asistenci (ZOA), kadar se izvede postopek ponovne ocene upravičenosti do osebne asistence, če niso predhodno zaznane/ugotovljene spremenjene potrebe uporabnika po vrstah in obsegu ur storitev osebne asistence ali druge okoliščine, ki utemeljujejo ponovno oceno.**

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je načelno stališče sprejelo in zagotovilo, da bo na to opozorilo tudi vse koordinatorje invalidskega varstva. Glede predloga novega zakona o osebni asistenci (OA) smo izpostavili tudi potrebo, da se urejanje pravice do OA vključuje v **sistemsko ureditev različnih oblik skrbi, pomoči ali nege za vse osebe, ki nujno potrebujejo pomoč druge osebe. Teh v trenutni viziji socialne države žal ne vidimo. Nujno bi bilo sistemsko in celostno urediti različne oblike pomoči, ki so posamezniku na voljo, z različnimi možnostmi njihovih medsebojnih kombinacij, saj je le tako mogoče zagotavljati ustavno skladnost celotnega sistema in hkrati varovati posamične pravice.**

Pri Varuhu smo na področju socialnega varstva v letu 2023 prejeli zaskrbljujoče in bistveno povečano število pobud, iz katerih so razvidne različne oblike nasilja nad stanovalci domov za starejše. Kot družba moramo vedno in povsod imeti ničelno toleranco do nasilja, žrtvam pa zagotoviti, da bi zmogle o njem spregovoriti in poiskati varno okolje. **Ob tem je po mnenju Varuha treba vlagati tudi v zagotavljanje varnosti, usposabljanje in izobraževanje vseh, še posebej pa tistih poklicnih skupin, ki se pri svojem delu srečujejo s starejšimi. Ugotovitve iz odzivov vodstev naslovljenih domov za starejše na poizvedbe Varuha lahko strnemo v ugotovitev, da predstavlja ključen problem pomanjkanje ustreznih kadrov.** Gre namreč za iskane kadre, ki so nujno potrebni za ustrezno skrb in nego najranljivejših skupin, zato si je treba prizadevati za urejeno delovno okolje, kar seveda pomeni tudi ustrezne pogoje dela in dostojno plačilo. Samo na ta način bo država uspela zajeziti ta **alarmantni problem pomanjkanja kadra na področju socialnega in zdravstvenega varstva**. Ključno je, da se glede tega ukrepa nemudoma. Poleg navedenega akutnega problema Varuh poudarja, da je treba posebno pozornost nameniti tudi **celostnemu vzgojnemu vidiku** s poudarkom na vrednotah, kot so solidarnost, empatija in čustvena zrelost.

Na področju institucionalnega varstva in deinstitucionalizacije smo bili v letu 2023 aktivni, a smo si žal neuspešno prizadevali za nujne reforme obstoječega sistema. Pri Ministrstvu za solidarno prihodnost smo se neuspešno trudili, da bi uporabnikom institucionalnega varstva, ne glede na starost, v primeru večdnevnih vnaprej napovedanih odsotnostih iz institucije zagotovili **sredstva za vsaj osnovno preživetje**. Nič bolj nismo bili slišani s svojimi opozorili na vse bolj **problematično nujnost zagotavljanja kapacitet za institucionalno varstvo oseb, ki zaradi svojega zdravstvenega stanja ne morejo bivati doma,** glede česar dajemo letos novo priporočilo. **Poleg vseh drugih posledic je najočitnejša ta, da s tem posameznik zaseda za sistem mnogo dražjo zdravstveno storitev in še onemogoča, da bi zdravstveni sistem lahko obravnaval nekoga drugega, ki zdravstveno obravnavo dejansko potrebuje. Opozarjamo tudi na zahteven položaj in stiske, v katerih se znajdejo odrasli otroci in drugi, ki pomagajo starejšim bolnim staršem ter drugim sorodnikom, posebej še v sedanjih okoliščinah, ko so tako prostorske kot kadrovske kapacitete za institucionalno varstvo in pomoč na domu omejene. Tudi ta vidik realnosti bi morala država ustrezno reševati.**

Glede drugih vsebin s področja socialnega varstva pozdravljamo vse močnejša prizadevanja širše javnosti, različnih organizacij in institucij za digitalno vključenost starejših, kritični pa smo glede zagotavljanja ustreznih pomoči osebam med 18. in 26. letom starosti.

Področje **zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja** je glede na število pobud eno od številčno najmočnejših področij. V letu 2023 je Varuh na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja obravnaval skupaj 448 zadev, od tega dobre tri četrtine zadev sodi na področje zdravstvenega varstva, slaba četrtina pa na področje zdravstvenega zavarovanja. Od 90 rešenih pobud (med 127 obravnavanimi na področju) je bila utemeljena dobra petina pobud, tj. 20 (18 s področja zdravstvenega varstva in 2 s področja zdravstvenega zavarovanja). **Največja frustracija je, da vrsta vprašanj na področju zdravstvenega varstva ostaja že vrsto let neodgovorjenih.** To je še posebej težko razumeti, ko gre za ranljive skupine, kot so otroci, starejši in invalidi. Zavedamo se, da problematika ni nastala včeraj in tudi ne more biti rešena jutri, vendar pa ob vsaki priložnosti, in to že več let opozarjamo, jo je treba začeti reševati danes. V okviru svojega dela sem se redno in pogosto srečal tudi z ministri ter različnimi predstavniki strokovne in laične javnosti s področja zdravstva.

Že v prvih dneh leta 2023 se je s primerom dolge vrste čakajočih pred ZD Bežigrad pokazalo, da je v zdravstvenem sistemu nekaj hudo narobe. Zato Ministrstvu za zdravje dajemo novo priporočilo, naj uredi področje na način, da ne bo prihajalo do nesprejemljivih razlik med ambulantami ter da bo pacient prišel do zdravnika in to takrat, ko ga bo potreboval. Poudarjamo, da ne gre zgolj za pomanjkanje zdravnikov, temveč za kronično pomanjkanje vsega ostalega zdravstvenega osebja. Težave, s katerimi se tudi pobudniki obračajo na Varuha, kažejo na **anomalije sistema, ki potrebujejo resen pristop**. Ena takšnih je problematika **dolgih čakalnih dob na področju psihološke in psihiatrične obravnave otrok, ki predstavljajo kršenje ustavno zagotovljenih pravic te ranljive skupine in mednarodnopravnih zavez, ki jih je sprejela Slovenija.** Varuh je seznanjen **z nespodobno dolgimi čakalnimi vrstami na urgencah**, nekateri pacienti so na obravnavo čakali tudi po 16 ur ali več. Nič bistveno novega ni glede reševanja nedopustnih **čakalnih dob na mnogih področjih zdravstva** in na področju **zobozdravstva**. Srečevali smo se tudi z nemalo primeri, ko so pacienti navajali **težave z napotnico ali naročanjem na zdravstveno storitev.** Težave so zajemale izbris napotnic, težave pri vzpostavitvi stika z zdravstvenim izvajalcem, dolgotrajno čakanje na določitev datuma pregleda itd.

Vse bolj akutna je tudi situacija s pacienti, ki so zaključili bolnišnično zdravljenje, nekateri so starejši, drugi po pridobljeni možganski poškodbi, ki še vedno potrebujejo nujno pobolnišnično zdravstveno oskrbo in nego. O tem problemu smo že pisali, prvotna rešitev je bila **vzpostavitev tako imenovanih »negovalnih bolnišnic«**. Te so bile črtane iz predloga zakona o dolgotrajni oskrbi z obrazložitvijo, da se bo to področje drugače uredilo. **V letu**

2023 je Varuh obravnaval tudi težave odraslih oseb z avtizmom, ki se srečujejo s težavami pri diagnostiki. Pozdravljamo pripravljenost NIJZ glede izvajanja dodatnega usposabljanja strokovnjakov v CDZO in CDZOM glede avtizma in drugih spektroavtističnih motenj. Težave še vedno ostajajo na področju ureditve homeopatije. Ministrstvo za zdravje ureditev omenjenega področja vleče iz leta v leto.

Samoiniciativno smo se seznanili tudi s predlogom besedila **Zakona o pomoči pri prostovoljnem končanju življenja**, saj je v njem brez predhodnega posvetovanja zapisano, da naj bi nadzor v zvezi s postopki pomoči pri prostovoljnem končanju življenja opravljal Varuh. **Opozarjam, da Varuh ni strokovno-zdravstvena institucija, da bi lahko opravljala nadzor, kot so si to zamislili predlagatelji zakona. Enako sporno je, da v nobeni drugi državi tovrstnih postopkov ne opravljajo varuhi človekovih pravic ali njemu sorodne institucije. To opravljajo nadzorni organi ali komisije, ki so posebej določeni in sestavljeni iz strokovnjakov, predvsem s področja zdravstva. Ob tehtanju vprašanj na omenjeno temo, ki odpira vrsto etičnih in pravnih vprašanj, je nujno potrebno, da se hkrati ustrezno uredi dostopnost in učinkovitost paliativne oskrbe na nacionalni ravni, na kar je Varuh v preteklosti že večkrat opozoril.**

Varuh je v letu 2023 na področju zdravstvenega varstva obravnaval tudi dve širši vprašanji v povezavi s porodnišnicami, in sicer **način obveščanja patronažnih služb po odpustu porodnice iz porodnišnice in razpolaganje porodnic s placento. Zaradi ugotovljene kršitve načela enakega varstva pravic skladno z 22. členom ustave, je Varuh Ministrstvu za zdravje priporočil, da se poenoti praksa obveščanja patronažnih služb, pri čemer pa naj se breme odgovornosti obveščanja ne prenaša na porodnice.**

Na področju **invalidskega in pokojninskega zavarovanja** smo v letu 2023 obravnavali približno enako število zadev kot leto prej (okoli 175), med rešenimi 48 pobudami pa je bilo 12 utemeljenih (kar je 25 %). **Skrb vzbujajoče je, da je že vsaka četrta pobuda, ki jo obravnava Varuh na tem področju, utemeljena.** Razlogov za to je po našem mnenju več, veliko pa se lahko pripiše predvsem **neizpolnjenim zavezam Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) na področju doslednega uresničevanja določb Zakona o splošnem upravnem postopku pri odločanju o pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter nedoslednem spoštovanju načela dobrega upravljanja.** Pravice, ki izvirajo iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, so odraz načela solidarnosti in večinoma trajnejše narave. Svoje pa k temu prispevata tudi strah in negotovost pred prihodnostjo in neznano, **že dalj časa napovedano ter neuresničeno reformo pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Glavne ugotovitve Varuha je mogoče strniti** v nespoštovanje rokov odločanja o pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja oziroma dolgotrajnost postopkov, nizke pokojnine, nerazumljivost dokumentov in nezadostno obrazloženost upravnih aktov, neustrezno in s Konvencijo o pravicah invalidov neusklajeno definicijo invalidnosti, neusklajenost posameznih predpisov na področju invalidskega zavarovanja, težav pri zaposlovanju in

vključevanju invalidov v družbo, neenotnost posameznih organov (izvedenskih in drugih), ki podajajo mnenja **(odločajo!)** o invalidnosti, »sporno« naravo izvedenskih organov glede ugotavljanja invalidnosti ter tudi v drugih postopkih iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Obravnavali smo na primer več primerov, ko je posameznik prejel odločbo ZPIZ, da je zmožen za delo, ZRSZ pa je istemu posamezniku izdalo odločbo, da je nezaposljiv, torej nezmožen za delo. Glede na obravnavane pobude in ugotovljeno neskladnost zakonodaje **vladi priporočamo, da v vseh predpisih poenoti in uskladi definicijo invalidnosti s Konvencijo o pravicah invalidov ter tako poskrbi za usklajenost notranje zakonodaje s to konvencijo in z ustavo. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pa priporočamo, naj prenovi sistem ugotavljanja invalidnosti in uvede le en organ za ugotavljanje invalidnosti ter da naj skupaj z Ministrstvom za zdravje spremeni določila javnih predpisov, ki postavljajo osebe z motnjami v duševnem zdravju v manj ugoden položaj kot druge invalide s primerljivimi omejitvami.**

Pravice in položaj **starejših** smo obravnavali na različnih vsebinskih področjih, kot so socialno varstvo, zdravstveno varstvo in invalidsko in pokojninsko zavarovanje, pa tudi v okviru omejevanja osebne svobode in državnega preventivnega mehanizma. Gre za izjemno pomembno vprašanje sodobne družbe, pri katerem je nujno čim prej najti konkretne dolgoročne rešitve. Opozarjamo tudi na ničelno toleranco do nasilja v družbi, vključno nad starejšimi. Ob obravnavanju pobud ugotavljamo, da so starejši **še vedno velikokrat žrtve birokratiziranih in (pre)zapletenih postopkov. Aktivnosti za zagotavljanje skrbi za starejše je po mnenju Varuha treba uvrstiti visoko na prioritetne sezname vseh pristojnih institucij.** Na posvetu v Državnem zboru RS o položaju starejših in upokojencev sem na primer opozoril na problematike, kot so dolgotrajna oskrba, digitalizacija, vse večja nestrpnost, ekonomski položaj starejših, naraščajoča revščina in dostopnost zdravstvenih storitev. Ves čas opozarjam tudi na pomen medgeneracijskega razumevanja in sodelovanja, ki sta z vidika prihodnosti družbe ključna za trajnostni razvoj in napredek. **Tudi v letu 2023 smo obravnavali vprašanje digitalnega opismenjevanja starejših in ponovno opozorili, da je nujno zagotavljati možnost izbire glede uporabe tehnologij in da je nujno, da lahko do enakih storitev dostopamo tudi po telefonu in osebno.** To še posebej velja za dostopnost do zdravnikov, kjer so telefonske linije pogosto nedosegljive, zapleteni ali nedelujoči portali in spletne strani pa tudi pri veščih uporabe tehnologij večkrat povzročijo stisko.

Glede pravic **žensk** v letu 2023 nismo obravnavali veliko pobud, smo pa še naprej spremljali to področje. **Spremljali smo sprejemanje Resolucije o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških 2023–2030 in pozdravljamo njen sprejem septembra 2023.** Mednarodnim partnerjem poročamo tudi o **zaskrbljujočih številkah glede pojavnosti femicida** v Sloveniji. Prav tako zaznavamo stiske žensk, na katere pade velik delež skrbi ne le za otroke, ampak tudi za obolele ali ostarele starše in sorodnike. Temu področju velja nameniti več pozornosti v prihodnjih letih, saj je v veliki meri družbeno spre-

gledan problem. Nasilje nad ženskami in v družini ostaja problem v družbi, še vedno je na voljo premalo ukrepov in varnih hiš. Gre za kaznivo dejanje, ki ne sme biti zgolj opazovano. Tudi na področju zaposlovanja **kljub velikemu napredku, ki je bil dosežen v zadnjih desetletjih, še vedno obstajajo razlike med spoloma.**

Na področju **otrok** smo leta 2023 obravnavali 489 zadev, od tega 255 pobud na področju, na katerem je bilo od skupaj 172 zaključenih 14 utemeljenih pobud. Največkrat smo ugotovili kršitev pravic otrok s posebnimi potrebami. Problematično ostaja tudi zagotavljanje stikov otrok s starši v primeru ločenih staršev in področje preživnin, otroških dodatkov in upravljanja otrokovega premoženja. Ob tem pa smo se z vprašanji otrokovih pravic ukvarjali tudi še v okviru **Zagovorništva otrok** (203 pobud), pa tudi v okviru drugih področij in ranljivih skupin, pri katerih je še posebej zaskrbljujoča intersekcijska diskriminacija. **V zvezi s položajem otrok ostaja neuresničenih ali delno uresničenih več kot 15 naših priporočil, glede na aktualnost tematike pa dajemo tudi še 10 novih priporočil in opozarjamo na tri stalne naloge organov.**

Tudi v letu 2023 smo **opozarjali, da so dolgotrajni sodni postopki težava, ki ima na otroke in njihov razvoj še bistveno bolj negativen vpliv, kot ga imajo dolgotrajni postopki na stranke že nasploh. V postopkih, ki se nanašajo na odločanje o otroku in njegovih pravicah, se kot kritični dejavnik kaže pomanjkanje sodnih izvedencev, predvsem kliničnih psihologov in pedopsihiatrov.** Stanje na tem področju se v bistvenem žal ne izboljšuje. Redno smo opozarjali tudi, **da imajo državni organi pozitivno dolžnost varovati otrokove pravice in koristi. Slovenija se v mednarodnem okolju postavlja na zemljevid držav z dobro zaščito na področju otrokovih pravic.** Obiskali smo številne osnovne in srednje šole oz. gimnazije, bodisi v okviru tehniških dni bodisi v okviru konkretnega predmeta, npr. v okviru predmeta državljanska vzgoja, s tem pa želimo otroke ozaveščati o pomenu človekovih pravic zanje in družbo kot celoto. **Razočarani smo bili, da v predlogu novele Zakona o šolstvu priporočila iz Otroškega parlamenta nikjer niso bila niti obravnavana niti omenjena.** Opozorili smo tudi, da je treba pri izvajanju vadbenih dejavnosti Slovenske vojske (primer vadbišča Poček in občine Postojna) upoštevati potrebe okoliškega prebivalstva vključno s potrebami šolajočih se otrok, ob tem pa tudi ustrezne razmere za izvajanje njihovega pouka. **Hrup lahko negativno vpliva na učenje, jezikovne sposobnosti, motivacijo in koncentracijo ter tako vpliva na spomin in uspešnost izvajanja bolj ali manj zahtevnih nalog, povzroča lahko tudi razdražljivost in motnje vedenja.** Opozorili smo tudi na pomen zdrave prehrane otrok v šolah in vrtcih, saj smo glede tega obravnavali več primerov.

Glede otrok s posebnimi potrebami opozarjamo, da je takojšnje odzivanje na zaznane težave na področju celostne zgodnje obravnave predšolskih otrok s posebnimi potrebami nujno za ustrezno varovanje njihovih pravic. Pozdravljamo odločitev Ministrstva za vzgojo in izobraževanje, da se aktivno posveča sistemskim spremembam, ki bodo izboljšale možnosti za

vključevanje otrok s posebnimi potrebami v glasbene šole. Osebam, ki imajo določene primanjkljaje, ovire oziroma motnje, je po našem mnenju treba omogočiti opravljanje mature s prilagoditvami. V nasprotnem lahko pride do posegov v pravice, ki jih ščitijo Konvencija o pravicah invalidov in tudi 4. člen ZMat ter 11. člen ZIMI. Obravnavali smo primer glede primerljivega koriščenja pravic. Če se eden od učencev zaradi zdravstvenih težav ne bi mogel udeležiti šole v naravi zgolj zaradi nejasnosti, kako bo financi ana nujna prisotnost dodatnega spremljevalca otroka, so otroku kršene ustavne pravice. **Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje zato priporočamo, naj se vsem otrokom, ki imajo zdravstvene težave in ki se zaradi dejstva, da jim ne bi bilo treba zagotoviti spremljevalca, ne bi mogli udeležiti šole v naravi, pa bi si to želeli, spremljevalec ustrezno zagotovi.**

Zelo pomembna tema, ki je bila v preteklem letu ponovno v ospredju, je duševno zdravje otrok in mladostnikov. Pogoj za dobro zdravje otrok je namreč njihovo dobro duševno zdravje. **Ob tem tako kot že več let tudi sedaj izpostavljamo kritično pomanjkanje pedopsihiatrov, kliničnih psihologov in drugih strokovnjakov, dalje pa opozarjamo tudi na dejstvo, da skrb za otroke s posebnimi potrebami še vedno ni urejena sistemsko, temveč je odvisna od ozaveščenosti posameznikov in od njihovih individualnih prizadevanj. Vse to neposredno vpliva na dolgotrajnost sodnih postopkov, ki zadevajo otroke in mladostnike, to pa je povsem nesprejemljivo.**

Na področju **družbenih dejavnosti** glavnina zadev prihaja s področja šolstva, vključno z visokim šolstvom (kar 99 od 109 zadev), štiri pobude pa so bile utemeljene. Ob obravnavi zadeve glede pravice do subvencioniranega bivanja za študente invalide smo MVZI pozvali, naj preoblikuje 17. člen Pravilnika o subvencioniranju bivanja študentov na način, da bo razumljivejši in bo upošteval posebne potrebe študentov invalidov (npr. dodatne točke za dodelitev samske sobe ob predložitvi potrdila zdravnika specialista) in da bo veljal že v študijskem letu 2024/2025. Glede napovedane reforme šolskega sistema **ocenjujemo, da so učni načrti za osnovne in srednje šole preobsežni in od učencev in dijakov zahtevajo preveč faktografskega učenja podrobnosti, preveč različnih vsebin, ki so dandanes na spletu dosegljive z enim klikom. Potreben je temeljit razmislek o krčenju učnih načrtov, da se na ta način naredi prostor za vpeljavo vsebin iz publikacije o skupnih ciljih in njihovem umeščanju v kataloge znanj iz leta 2023. Potreben je tudi konkreten premik v manj statično in bolj v gibanje usmerjeno izobraževanje. Potreben je tudi dialog s fakultetami, ki izobražujejo učitelje, da bi jih te usposobile za ta znanja.** Si pa Varuh v okviru omenjene prenove šolstva želi tudi ustrezno rešitev **prostorske preobremenjenosti osnovnih šol s prilagojenim programom**. Varuh je bil namreč obveščen o velikih težavah s prezasedenostjo, ki jih imajo Center Janeza Levca Ljubljana (CJV), OŠ Helene Puhar Kranj in še nekatere druge. **Pri Varuhu se zavzemamo za uvedbo vključujočega izobraževanja, ki kot pravica izhaja tudi iz 24. člena Konvencije o pravicah invalidov, v Sloveniji pa smo še zelo daleč od tega.**

Na področju športa sem se v letu 2023 srečal z varuhom športnikovih pravic, s predstavniki Sindikata športnikov Slovenije in predsednikom slovenskega olimpijskega komiteja. Izmenjali smo mnenja o zaznanih kršitvah pravic v športu, razmerah in pogojih dela ter odnosu v določenih panogah. Nujna je odprava neenakosti in diskriminacije glede na spol, panogo itd., ne le v smislu dostopa do športne infrastrukture, kar je v praksi pogost problem, temveč v širšem pomenu besede.

Na področju **reguliranih dejavnosti** smo v letu 2023 obravnavali 156 zadev, od katerih so bile le tri utemeljene, in sicer po ena s področja komunalnega gospodarstva, prometa in koncesije. Večina pobud se je sicer nanašala na področje **komunalnega gospodarstva, sledi področje prometa**. Na videz minorne težave pri **koriščenju javnih služb** (npr. pri odvozu odpadkov) lahko predvsem v primerih starejših občanov predstavljajo skorajda nepremostljivo oviro, odzivnost pristojnih služb pa je večkrat slaba. Eden takih primerov je npr., **ko je Varuh s pomočjo CSD in v komunikaciji z drugimi deležniki odpravil glavno oviro za ponoven priklop pobudnika na električno omrežje.** Več pobudnikov se je na nas obrnilo tudi v zvezi z **draginjo na področju energentov.**

Na področju prometa pa smo dali novo priporočilo, da naj Ministrstvo za infrastrukturo skupaj z DRSI preuči možnosti povečanja kadrovskih kapacitet, s katerimi bi lahko okrepili strokovne službe na področju vzdrževanja državnih cest, s ciljem, da bodo pravočasno sprejeti vsi zahtevani ukrepi, ki izhajajo iz določb zakona o cestah (ZCes-2). Še vedno vztrajamo, da je nujno, da vlada in državni zbor čim prej pripravita in sprejmeta potrebne predpise, ki bodo omogočili uresničevanje pravice do pitne vode, zapisane v ustavi. Skrb vzbujajoče je, da je osnutek Zakona o gospodarskih javnih službah varstva okolja (ZGJSVO) od septembra 2023 v medresorskem usklajevanju, ob tem pa opozarjamo tudi na nadaljevanje pomanjkljivega zagotavljanja učinkovitega sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov, še posebej s področja okolja.

Na področju **okolja in prostora** se je v letu 2023 na Varuha obrnilo znatno več pobudnikov kot leto prej. Obravnavali smo 213 zadev – med 80 pobudami na področju smo jih rešili 39, utemeljenih pa je bilo 6 pobud, kar je dobrih 15 %. **Zagotovo bi na splošno lahko povzel, da je na tem področju izrazito slaba komunikacija pristojnih s (potencialno prizadetimi) prebivalci. V Sloveniji imamo na eni strani hiperregulacijo in na drugi manko zakonodajnega okvira, saj se sooča z neobstojem jasnih pravil, neusklajenostjo posameznih prepletajočih se področij okolja in prostora ter predolgimi postopki odločanja. Hkrati je problematična tudi neučinkovitost nadzora oziroma pomanjkljivost ureditve monitoringov. Tudi lani sem večkrat javno opozoril, da pripravljanje predpisov s področja okolja in prostora še vedno velikokrat ni skladno s pravico javnosti do sodelovanja pri sprejemanju okoljskih predpisov, s tem pa se odmika dosledno upoštevanje zakonov in mednarodnih aktov, med njimi Aarhuške konvencije.**

Po vsebini v več primerih izstopa problematika hrupa, ki ji gre pripisati tudi nespoštovanje ustavne odločbe. Srečali smo se še s težavami in konfli ti pri **umeščanju vetrnih elektrarn (na Pohorju) in objektov daljšega obstoja (reciklažnega centra Kemis d.d., umeščenega na območje občine Vrhnika, območje nasadov hmelja v Mestni občini Slovenj Gradec in drugi objekti, npr. asfaltne baze) v prostor. Tudi ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-203/23-7 s 23. 11. 2023 do končne odločitve zadržalo izvrševanje relevantnega 146. člena Gradbenega zakona (GZ-1), na podlagi katerega lahko tovrstni objekti pridobijo t. i. dovoljenje za objekt daljšega obstoja in s tem opozorilo na nevarnost za okolje in prostor, kjer lahko na podlagi izvajanja nepremišljenih zakonodajnih rešitev nastane nepopravljiva škoda. Opozarjamo, da nedorečenost odgovornosti med zakonodajalcem in izvrševalcem zakona na koncu plačajo le okolje in posamezniki, ki v njem bivajo. Ukvarjali smo se tudi s problematiko zagotavljanja kakovosti zraka zaradi vpliva malih kurilnih naprav in z različnimi vprašanji v povezavi z vodo**. Skozi lanskoletne pobude ponovno zaznavamo problematiko **pravnega varstva posameznikov v konkretnih postopkih in zagotavljanja pravice javnosti pri upravljanju javnih zadev.**

Glede **drugih upravnih zadev** število obravnavanih zadev ne odstopa bistveno od preteklih let. Med 232 zadevami je bilo obravnavanih pobud na področju 66, od njih 38 rešenih in od tega utemeljenih 11. Večinoma gre za dolgotrajnost odločanja v posamičnih zadevah. V letu 2023 smo pričeli z obravnavo širšega vprašanja **neusklajenosti normativne ureditve na področjih varstva voda in kmetijskih zemljišč.** Ponovno ugotavljamo, da se **problematika neučinkovitosti inšpekcijskih postopkov pod nekdanjo pristojnostjo IRSOP, sedaj IRSOE, ne rešuje zadovoljivo.** Med posebnimi upravnimi postopki se je največ pobud nanašalo na davčne zadeve, pri katerih je še vedno problematično dolgotrajno reševanje pritožb na Ministrstvu za finan e. Srečali pa smo se tudi **z neodzivnostjo občin pri izdaji mnenj v zvezi z odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in tozadevnimi pritožbami,** kar je povzročilo zamik pri odločanju davčnega organa kot tudi razumljivo slabo voljo pobudnikov. **Varuh glede na konkretno pobudo FURS priporoča, da preveri doslednost in pravilnost izpolnjevanja pojasnilne dolžnosti – z zavedanjem, da gre pri prejemnikih pokojnin za starejše osebe, ki večinoma ne dostopajo do informacij na spletnih straneh, ampak se praviloma opirajo zgolj na pojasnila oziroma na pomoč, ki jo prejmejo neposredno od zaposlenih na finančnem uradu.**

Na **stanovanjskem področju** je bilo v letu 2023 v primerjavi z letom prej obravnavanih za dobro petino več zadev – skupaj 135, čeprav v nobenem primeru ni bilo ugotovljeno, da bi bila pobuda utemeljena. **Največ pobudnikov se je na Varuha obrnilo zaradi nezadovoljstva z bivalnimi razmerami v najemniških in neprofitnih stanovanjih.** Podana so bila predvsem pojasnila glede pravnih možnosti. Žal pa se je zopet izkazalo, da sta **sedanji položaj in prihodnost mladih (družin)** – ob dejstvu, da so jim primerna tržna stanovanja,

tako za najem kot nakup, dosegljiva bolj kot ne izjemoma – zaskrbljujoča, **neustreznost vodenja dejavne politike pri reševanju stanovanjskega vprašanja prebivalcev Republike Slovenije pa žal niti ni več vprašljiva.** V želji, da se začrta celostna ureditev stanovanjskega področja, smo odprli še eno izjemno pomembno vprašanje, saj smo zaznali in že pozvali, da se odpravi **sistemska neurejenost področja oskrbovanih stanovanj, zato predlagamo, naj Ministrstvo za solidarno prihodnost pristopi k celoviti prenovi zakonodaje v zvezi s tem.** Pobudniki, med katerimi so bili tako najemniki oskrbovanih stanovanj kot tudi potencialni najemniki oskrbovanih stanovanj, so očitali predvsem **nejasne pogoje za najem oskrbovanega stanovanja ter nezagotavljanje oskrbe in nege v oskrbovanih stanovanjih**, kot to določa 9. člen Pravilnika o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev. Opozarjamo tudi na **neenakopraven položaj najemnikov**, ki živijo sami in nimajo potomcev ali sorodnikov, ki bi lahko vstopili v najemno pogodbo kot solidarni poroki, v primerjavi z najemniki, ki imajo možnost pridobiti poroka. Na področju stanovanjskih zadev ponavljamo lanskoletno priporočilo, **naj vlada z namenom zagotavljanja dostopnosti grajenih objektov za vse zagotovi sredstva za sofinanci anje izgradnje dvigal tudi v večnadstropnih zgradbah oziroma objektih v zasebni lasti, ki imajo manj kot pet nadstropij – za to naj zagotovi tudi pravne podlage in sredstva za subvencije po zgledu (!) subvencij za energetsko sanacijo stavb.**

Glede položaja **zaposlenih in brezposelnih** je treba izpostaviti, da smo obravnavali primerljivo število zadev kot leto prej. Obravnavanih je bilo 183 oziroma 20 zadev, vendar so bile utemeljene le štiri pobude s področja delovnih razmer in nobena s področja brezposelnih. Upoštevajoč zakonske omejitve glede pristojnosti Varuha na tem področju in v razmerju do neoblastnih subjektov (na primer zasebnih delodajalcev), smo pobudnikom lahko **pomagali predvsem z različnimi nasveti in napotki, kam naj se obrnejo s težavo, s katero se soočajo**. Smo pa v okviru pobud o razmerah v domovih za starejše obravnavali tudi pobude, ki so opozarjale na neustrezne delovne pogoje za zaposlene, npr. primer mobinga, neustrezno urejen delovni čas, nasilje nad zaposlenimi, neustrezno plačilo, preobremenjenost in frustracije zaposlenih ter s tem v zvezi prezahtevne delovne razmere in kadrovska stiska. **Varuh pripoznava pomen prizadevanj za skrb za zaposlene, zato izpostavljam, da si mora vlada prizadevati za ustrezno pravno ureditev področja, posebej glede problematike plačnih nesorazmerij. Na potrebo po ustrezni novelaciji Zakona o sistemu plač v javnem sektorju Varuh sicer opozarja že od leta 2018, ko smo na pristojno ministrstvo naslovili priporočilo št. 51 (2018), v katerem smo MJU predlagali prednostno obravnavo sprememb Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Priporočilo ocenjujemo kot nerealizirano. Glede na aktualnost in akutnost problematike dajemo novo razširjeno priporočilo, opozarjamo, da je posebno pozornost treba nameniti najnižje plačanim uslužbencem v javni upravi in prihajajočim kadrom na področjih, na katerih kadra akutno primanjkuje.**

Glede **svobode izražanja** je na vseh specifičnih podpodročjih število obravnavanih zadev v letu 2023 upadlo – med skupaj 57 obravnavanimi zadevami, od katerih je bilo pobud na področju 13, je bila le ena utemeljena. Zadeve vsebinsko ostajajo zelo raznovrstne, največkrat pa pogojene z aktualnim dogajanjem oziroma temami na javnem, še zlasti političnem parketu – od spola, splava, vere pa vse do vojne v Ukrajini. Prejeli smo **prijavo sovražnega govora zoper Jude na platformi X**, ki ga je prijavitelj zaznaval pri določenih poimensko navedenih uporabnikih navedene spletne platforme**. Obsojam vsakršni sovražni govor. Pri Varuhu smo že pred pol desetletja na Ministrstvo za kulturo naslovili priporočilo, naj v okviru svojih pristojnosti naredi vse, da bi se glede uresničevanja norm po prepovedi širjenja sovraštva v medijih (8. člen ZMed) določili način varovanja javnega interesa, ukrepi za odpravo nepravilnosti in sankcije za medije, ki dopuščajo objavljanje sovražnega govora. Ne samo, da to Varuhovo priporočilo še ni bilo realizirano, pač pa tudi še v predlogu Zakona o medijih (ZMed-1) s 13. 12. 2023 ni nikjer niti omenjeno niti ni tudi sicer razbrati vsebin, relevantnih z vidika implementacije tega priporočila.** Takšen pristop MK je zaskrbljujoč, dodatno tudi zato, ker je prav tako že sam zakonodajalec priporočil *»vsem institucijam in funkcionarjem na vseh ravneh, da upoštevajo priporočila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, zapisana v Štiriindvajsetem rednem letnem poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2018«*. **Vsekakor še vedno štejemo, da je bilo ministrstvu že dovolj jasno sporočeno, v katerih vidikih bi bile potrebne spremembe obstoječe zakonodaje. Opozarjamo tudi, da objavljanje lažnih novic manjša zaupanje javnosti v medijsko poročanje, pri čemer so verodostojni mediji med bistvenimi akterji demokratične družbe. Prav tako obsoja vsakršne napade na novinarje in njihovo poročanje.**

Na področju **svobode vesti in verskih skupnosti** smo v letu 2023 obravnavali izjemno malo zadev (3), od tega le eno pobudo na področju, ki pa ni bila utemeljena. V konkretni pobudi pa smo poudarili, da **verske skupnosti ne sodijo v kategorijo subjektov, katerih ravnanja Varuh lahko obravnava**, saj ne gre za državne organe, organe lokalne samouprave ali nosilce javnih pooblastil. Že ustava v 7. členu sicer določa, da so država in verske skupnosti ločene ter da je delovanje verskih skupnosti svobodno.

Na vsebinsko zelo širokem področju **varstva dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti** med obravnavanimi zadevami daleč najbolj prednjači varstvo osebnih podatkov in drugih vidikov zasebnosti. Vendar je bilo med skupaj 147 obravnavanimi zadevami in od tega 35 pobudami na področju, od katerih je bilo 10 utemeljenih, največ utemeljenih pobud (kar 6) na področju preprečevanja, zatiranja in kaznovanja trgovine z ljudmi.

Pri Varuhu že več let samoiniciativno namenjamo posebno pozornost **problematiki trgovine z ljudmi. Več naših priporočil s tega področja ostaja neuresničenih, pozdravljamo pa, da je vendarle prišlo do spremembe Zakona o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj tako, da zdaj več ne razlikuje med drža-**

vljani Slovenije in EU in tretjih držav. Vendar realizacija tega priporočila po našem mnenju še ne pomeni odprave vseh ovir na področju odškodnin za žrtve trgovine z ljudmi, na kar opozarja tudi Skupina strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi v okviru Sveta Evrope (GRETA), Od leta 2020 tudi predlagamo, da oblasti ustanovijo državno poročevalsko telo za boj proti trgovini z ljudmi znotraj institucije Varuha in zanj zagotovijo osebje ter oddelčne in finančne vire. Ta rešitev je bila vključena v predlog Zakona o varuhu človekovih pravic, ki je bil v javni razpravi čez poletje 2023, vendar do njegovega sprejema še ni prišlo.

Na področju **zbiranja in združevanja ter sodelovanja pri upravljanju javnih zadev** smo obravnavali 18 zadev, od tega 9 pobud na področju, vendar nismo zaznali kršitev, kar ob odsotnosti volilnega oziroma referendumskega dogajanja v letu 2023 ne preseneča. **Obravnavali smo uresničevanje volilne pravice glede na število volišč, saj naj bi po letu 2011 v nekaterih volilnih okrajih (Jesenice, Idrija in Šmarje pri Jelšah) prišlo do vidnega zmanjševanja števila volišč.** V izpostavljenem desetletnem obdobju, ko naj bi prišlo do zmanjševanja števila volišč, pa se na Varuha ni obrnil nihče, ki bi zatrjeval, da mu je zaradi ukinjanja ali združevanja volišč oteženo ali celo onemogočeno glasovanje na volitvah. Skladno z veljavno ureditvijo imajo okrajne volilne komisije oziroma občinske volilne komisije pristojnost določitve volišč. Veljavna ureditev ne določa nobenih posebnih pogojev in meril za določitev volišč, ki bi vplivala na **število volišč. Ugotavljamo, da v nobenem od Končnih poročil Misije OVSE/ODIHR za ocenjevanje volitev (leta 2011, 2017, 2018 ali 2022) ne zaznava težav glede morebiti (pre)majhnega števila volišč ali (pre)velike oddaljenosti volišč od bivališč volivcev.** Izpostavljen pa je pomen dostopnosti volišč za invalide. OVSE/ODIHR tudi **nima jasno določene največje še sprejemljive oddaljenosti volišča od bivališča volivca**. Agencija EU za temeljne pravice (FRA) pa povzema opozorila (slovenskih) invalidskih organizacij, da je **nesprejemljivo, kadar je razdalja med voliščem in prebivališčem volivca 10 ali več kilometrov**.

Na področju **omejitve osebne svobode** smo v letu 2023 obravnavali 293 zadev, kar je slabo petino manj kot leto prej. Je bilo pa med 78 obravnavanimi pobudami 13 utemeljenih, največ s strani pritožb zapornikov in pripornikov. Varuh šteje za nujno, da se **okrepi osnovno in nadaljnje usposabljanje za zaposlene v zaporskem sistemu**, **zato je tudi v postopku priprave novele Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1) pozdravil odločitev za ustanovitev penološke akademije**, ki bo skrbela za strokovno izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje za zaposlene v zaporskem sistemu, v njej pa bo deloval tudi raziskovalni center ter vse predlagane spremembe in dopolnitve v smeri izboljšanja položaja pravosodnih policistov in drugih zaposlenih v zaporskem sistemu, vključno s predlagano dopolnitvijo zakona s pravno podlago za ureditev nudenja strokovne psihološke pomoči in podpore zavodskim delavcem in tudi njihovim ožjim družinskim članom. **Varuh mora tudi tokrat ugotoviti, da ostaja ena izmed glavnih težav na področju izvrševanja kazenskih sankcij**

prezasedenost zavodov za prestajanje kazni zapora (ZPKZ). Na velik porast stopnje zaprtih oseb (zlasti po ukinitvi protikoronskih ukrepov) je opozoril tudi Svet Evrope v poročilu o stanju v zaporih v 46 državah članicah za leto 2022. **Povprečna stopnja zaprtih oseb je v obdobju od januarja 2021 do januarja 2022 v naši državi narastla kar za 23 odstotkov. Prezasedenost ZPKZ pa se je v letu 2023 še povečala. Skrajen in nedopusten primer je ZPKZ Ljubljana, kjer smo 10. 1. 2024 zabeležili 209-odstotno zasedenost.** Težave prezasedenosti pa podvaja tudi **pomanjkanje pravosodnih policistov, ki postaja že kritično.** Zavodi so bili tako zaradi prezasedenosti in pomanjkanja pravosodnih policistov primorani v letu 2023 odpovedati spremstva na sodišča in zdravstvene ustanove zunaj zavoda v kar **1416 primerih**. Odpovedi spremstev vplivajo na podaljšanje sodnih postopkov oziroma kršenje pravice do sojenja v razumnem roku in pravice do zagotavljanja zdravstvene oskrbe. **Pri Varuhu zato stanje v naših ZPKZ ocenjujemo kot skrb vzbujajoče. Pogrešamo tudi ukrepe v smeri večje oziroma dodatne uporabe alternativnih ukrepov, ki bi lahko nadomestili izvrševanje pripora in kazni zapora**.

Dodatno težavo predstavlja tudi **velik delež tujcev v naših ZPKZ, ki skokovito narašča.** Zaradi jezikovih ovir je delo z njimi še posebej zahtevno, težavno je tudi njihovo sobivanje z ostalimi zaprtimi osebami. **Razumljiva komunikacija z zaprtimi osebami je odločilnega pomena za učinkovito uveljavljanje pravic, ki gredo zaprtim osebam**, zato je Varuh URSIKS že **priporočil, da preuči možnosti za organizacijo tečajev oziroma učenja slovenskega ali drugega svetovnega jezika v ZPKZ** (tudi) za pripornike, ki slovenščine ne razumejo.

V zvezi s **položajem oseb v forenzični enoti psihiatrije** opozarjamo na **še vedno nerešeno vprašanje priprave in objave seznama izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti za območje celotne države,** in prav tako tudi na neuresničeno priporočilo, da naj vlada čim prej obravnava ugotovitve delovne skupine za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju in sprejme nadaljnje odločitve glede njene vzpostavitve.

Glede **položaja oseb z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih** opozarjamo tako na bivalne razmere (prezasedenost), obravnavo, oskrbo in odnos zdravstvenega in drugega osebja do pacientov, stanovalcev oziroma uporabnikov, na omejitev obiskov in drugo problematiko, vključno z dolgimi čakalnimi vrstami za sprejem v institucionalno varstvo, kjer je to potrebno, a **hkrati tudi prezgodnjo institucionalizacijo. V zvezi s tem posebej pozivamo, da pristojna ministrstva in druge institucije okrepijo razvoj oskrbe v skupnosti v smeri, da bo institucionalna oskrba zares zadnja možnost.**

Na širšem področju **pravosodja smo v letu 2023 obravnavali skupaj 840 zadev, od tega 398 pobud. Na področju je bilo vsebinsko obravnavanih sicer 165 pobud, od katerih je bilo 140 rešenih, utemeljenih pa jih je bilo 13, od tega največ na področju kazenskih postopkov. Vendar** delež utemeljenosti pobud ne more biti odraz ocene delovanja sodstva, saj je zelo povezan z ome-

jenimi pristojnostmi Varuha v razmerju do sodne veje oblasti skladno s 24. členom Zakona o varuhu človekovih pravic. **Z odzivi pristojnih pri obravnavi pobud smo lahko zadovoljni, saj so se redno odzivali na poizvedbe in druga posredovanja.** Ponovno ugotavljamo, da do sprememb oziroma dopolnitev veljavne zakonske ureditve (vključno s potrebnimi spremembami in dopolnitvami davčne zakonodaje) za **večjo dostopnost odvetniške pomoči *pro bono* še ni prišlo. Že s priporočilom št. 55 (2022) smo pristojne izvršilne oblasti spodbujali, naj zagotovijo potrebne finančn , kadrovske in prostorske pogoje za delovanje sodišč. To priporočilo predstavlja stalno nalogo in ga zato ponavljamo.** Materialni vidik sodniške neodvisnosti je v letu 2023 posebej izpostavilo **Ustavno sodišče RS v odločbi št. U-I-772/21 s 1. 6. 2023,** s katero je ugotovilo, da je **ureditev plač sodnikov v neskladju z ustavnim načelom sodniške neodvisnosti.** Za odpravo ugotovljenih protiustavnosti je Ustavno sodišče RS zakonodajalcu določilo šestmesečni rok, pri čemer je upoštevalo, da sta zakonodajalec in vlada že dalj časa seznanjena z obravnavano problematiko. Kljub temu ta **odločba ustavnega sodišča ni bila izvršena v določenem roku,** kar je skrb vzbujajoče.

Vsebina obravnavanih pobud, povezanih s **sodnimi postopki**, se sicer glede na prejšnja leta ni bistveno spremenila. **V eni izmed obravnavanih zadev smo v letu 2023 uporabili možnost vložitve zahteve za oceno ustavnosti po Zakonu o ustavnem sodišču, saj menimo, da je protiustavna ureditev 169. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP),** ki ne predvideva odgovora na pritožbo državnega tožilca zoper sklep zunajobravnavnega senata, s katerim je bila zavrnjena zahteva za preiskavo. **Po mnenju Varuha bi bilo treba v takšnih primerih osebi, zoper katero je tožilec zahteval preiskavo, omogočiti, da se še pred odločitvijo višjega sodišča opredeli do vložene pritožbe.** V letu 2023 je bila med drugim (na primer poleg novele KZ-1J) sprejeta tudi novela **Zakona o upravnem sporu (ZUS-1C)**, ki omogoča hitrejše in učinkovitejše reševanje zadev, ne pa tudi, sicer že napovedana, novela Zakona o izvršbi in zavarovanju. Žal še vedno **ni prišlo do priprave zakona, ki bi celovito uredil obravnavanje mladoletnih storilcev kaznivih dejanj** (na primer skrajšal trajanje pripora, uvedel obvezno obrambo z odvetnikom že od policijskega pridržanja naprej ipd.).

S **predlogom novega Zakona o sodiščih**, ki ureja delovanje sodišč, je MP napovedalo sistemske spremembe, ki bodo omogočile učinkovitejše poslovanje vseh sodišč, enakomernejše obravnave zadev po posameznih okrožjih in s tem tudi hitrejše odločanje. Pri Varuhu smo posebej pozdravili **ureditev dodeljevanja zadev s pomočjo informacijskega sistema na podlagi vnaprej jasno določenih pravil, da se odpravi neenotna praksa pri dodeljevanju zadev,** zlasti pri predodeljevanju zadev v primeru sodnikove preobremenjenosti oziroma daljše odsotnosti, na kar je opozoril tudi Varuh. **Varuh se je v letu 2023 *v zadevi X in drugi proti Sloveniji* kot tretja stran s predlogom intervencije obrnil na Evropsko sodišče za človekove pravice, to pa nam je posredovanje odobrilo.** Izpostavili smo problematiko, ki smo jo predstavili v našem **Letnem poročilu za leto 2021 (str. 696–700)** na podlagi obravnavanega primera »Kršitev pravice

do naravnega sodnika« in ob tem priporočili, naj pri (pre)dodeljevanju sodnih zadev sodišča dosledno upoštevajo vnaprej določena merila v skladu z določbami Zakona o sodiščih in Sodnega reda, saj ustava varuje pravico do sodnega varstva, katere del je tudi pravica do naravnega oziroma zakonitega sodnika. Ob tem velja ponoviti, da smo že večkrat opozorili, da mora vsak državni organ, tudi sodišče, skladno s Konvencijo o otrokovih pravicah pri odločanju vedno upoštevati tudi največje koristi otrok. To velja v vseh primerih in v vseh položajih. Varuh stalno opozarja tudi na potrebo po čim hitrejšem vodenju postopkov, v katerih se odloča o položaju otrok.

Na področju **policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev** smo v letu 2023 obravnavali skupaj 145 zadev, vendar je bilo izmed 40 pobud na področju (in med njimi 35 rešenimi), utemeljenih le 6 (5 na področju policijskih postopkov in ena na področju zasebnega varovanja). Pobude so se kot sicer nanašale na različne vidike delovanja policistov. Tako kot v preteklih letih so **pobudniki policistom očitali neprimerno oziroma neenako obravnavo, nesprejem ali neobravnavo prijav kaznivih dejanj oziroma neodzivnost policije, dolgotrajno preiskovanje kaznivih dejanj, čezmerno uporabo sile, pristranskost ob obravnavi, neustrezno komunikacijo in drugo.** Posebno pozornost smo namenili spremljanju uveljavljanja **priporočil Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT)** in ***Méndezovih načel* v slovenski policijski praksi pri zaslišanju osumljencev**, pa tudi **pomanjkljivostim v zapisu zdravstvene dokumentacije** glede dejstev in okoliščin, ki so potrebne in pomembne za oceno skladnosti med zatrjevanim načinom poškodovanja poškodovanca in dejansko ugotovljenimi poškodbami. Nenazadnje poudarjamo tudi potrebo po **učinkovitosti in preglednosti spletne aplikacije za obveščanje oškodovancev kaznivih dejanj**. **Tudi tokrat lahko pohvalimo sodelovanje in odzivnost MNZ in Policije na naše posredovanje v okviru različnih poizvedovanj ter posredovanj s kritikami, mnenji in predlogi.**

Na področju **nacionalnih in etničnih skupnosti** je bilo ponovno največ pobud v zvezi z romsko skupnostjo oziroma njenimi pripadniki (med skupaj 23 pobudami je bilo 8 utemeljenih). Skupaj smo na področju obravnavali 64 zadev, delež utemeljenih pobud pa je bil visok in je predstavljal več kot eno tretjino. **V letu 2023 se je na pobudo varuha in ministra za Slovence v zamejstvu in po svetu slovenskim skupnostim izven meja naše države predstavilo delo Varuha, prvič v zgodovini prek organiziranja šestih spletnih srečanj s platformo ZOOM, na katerih so sodelujoči imeli tudi priložnost zastavljati vprašanja.** Konkretno so bila omenjena srečanja usmerjena k slovenski skupnosti v Nemčiji, ostali Evropi, Južni Ameriki, Severni Ameriki, Avstraliji in na zahodnem Balkanu. Neopaženo pa ni ostalo tudi relativno pestro dogajanje v zvezi s Slovenci v zamejstvu, vendar se kakšne posebne možnosti za posredovanje Varuha v tej smeri sicer niso pokazale.

Glede **položaja romske skupnosti** je treba ponovno ugotoviti, da ugotavljanje vseh relevantnih okoliščin v t. i. romskih zadevah ostaja težavno in nehvaležno opravilo. **Ob različnih priložnostih poudarjamo, da je dostop do pitne vode za vsakega človeka vitalnega pomena, saj z vodo človek uresničuje temeljne potrebe, kot so pitje, umivanje, pranje oblačil, priprava hrane, osebna higiena in čiščenje stanovanja. Dostop do pitne vode je človekova pravica, ki izhaja iz nacionalnega pravnega reda (34. in 70.a člen ustave) in tudi mednarodnega pravnega reda, ki opredeljuje, da mora biti vsakomur, ne glede na pravni status zemljišča, na katerem živi, zagotovljen primeren dostop do pitne vode. Najrazličnejši očitki Romov na račun države oziroma občin(e) ostajajo vse prej kot redki, vendar pa se po ugotovitvah Varuha tudi neredko izkažejo za neupravičene**. **Vladi priporočamo, da spodbudi občine z romskimi naselji, da v svoje podrobne področne programe in ukrepe vključijo tudi strategije, cilje in ukrepe za krepitev stanovanjske politike za pripadnike romske skupnosti.**

Spomniti želim tudi, da je **Varuh že pozdravil sistemizacijo delovnega mesta romski pomočnik**, ki se je sicer začela izvajati s 1. septembrom 2021. Vendarle pa je treba v bolj kritičnem tonu izpostaviti, da **imajo romski pomočniki v pogodbi o zaposlitvi (še vedno) navedeno, da so spremljevalci gibalno oviranih oseb** – in ne romski pomočniki.

Glede položaja **tujcev** smo v letu 2023 ponovno daleč največ zadev obravnavali glede vstopa, zapustitve in bivanja tujcev v državi – med 124 prejetimi pobudami je bilo 26 utemeljenih, kar predstavlja več kot eno tretjino. Na splošno je za področje tujcev značilno, da je delež utemeljenih pobud visok, skupaj pa smo zaznali kršitve v kar 40 primerih. **Tudi v letu 2023 pa se je večina pri Varuhu obravnavanih tujskih zadev nanašala na dolgotrajnost postopkov.** V tem pogledu stanje ostaja najbolj kritično na Upravni enoti Ljubljana in Upravni enoti Maribor, ni pa nepoznano tudi drugod (npr. Slovenske Konjice, Koper ...). Ostajamo na načelnem stališču, da **sistemski razlogi, ki naj bi trajali več let in naj bi se v zadnjih letih še okrepili, ne morejo biti opravičilo za to, da organ ne postopa in odloča v zahtevanem roku**. **V okoliščinah, ko se upravna enota že daljši čas sooča z dejavniki, zaradi katerih so upravni postopki na področju izvrševanja ZTuj-2 dolgotrajni, bi moral torej upravni organ ob upoštevanju Konvencije o otrokovih pravicah šteti za prednostne tudi zadeve, ki se nanašajo na otroke, ter si prizadevati za njihovo posebej hitro reševanje** (npr. šele izdano dovoljenje za prebivanje omogoča, da se otrok polno vključi v šolo in druge oblike družbenega življenja). **V letu 2023 smo tako večkrat ugotovili, da postopek v konkretni zadevi, v kateri je šlo za mladoletno osebo, traja predolgo, pri čemer je bil krepko presežen že samo rok petih delovnih dni, ki ga ZUP v 67. členu določa organom za zahtevo, da stranka pomanjkljivosti nepopolne ali nerazumljive vloge odpravi in za določitev primernega roka za to. Nepresenetljivo pa se je potem tudi nadaljnji postopek kazal za predolgega.** Zabeležili smo tudi primer, ko je postopek trajal več kot štiri mesece. **Seveda smo krepko prekoračene instrukcijske roke ugotavljali tudi v več zadevah s polnoletnimi strankami**.

Varuh je bil s strani ene izmed svetovalk za begunce obveščen o dveh upravnih sporih, ki jih je kot pooblaščenka sprožila pred upravnim sodiščem. Ker je Varuh že večkrat obravnaval pobude, ki se tičejo zaklepanja namestitvenih prostorov Azilnega doma in se je z navedeno problematiko ukvarjal tudi v okviru svojih nadzornih obiskov te institucije, je računajoč na to, da bi njegove ugotovitve lahko prispevale k razjasnitvi vprašanj, relevantnih za odločitev sodišča v zgoraj navedenih zadevah, pripravil in sodišču posredoval vlogo na podlagi 25. člena ZVarCP (vloga *amicus curiae*). Upravno sodišče je maja 2023 izdalo sodbi (ki sta postali pravnomočni 4. 7. 2023), s katerima je ugodilo vloženima tožbama in v izreku ugotovilo, da je Republika Slovenija tožnikoma zaradi protipravnega odvzema prostosti nedopustno posegla v pravico do varstva osebne svobode iz 19. člena URS. V obrazložitvi sodb se je sodišče v veliki meri oprlo na Varuhovo vlogo *amicus curiae,* ki je s strani MNZ, kot nasprotne stranke, ostala neprerekana.

Tudi v letu 2023 smo obravnavali zadevo, v kateri se je pokazala **problematika nezavedanja strank, da morajo imeti urejen status vse do odločitve o dovoljenju za stalno prebivanje**. Starša treh mladoletnih otrok naj ne bi vedela, da **je treba za nepretrgano zakonitost bivanja navkljub pravočasni vlogi za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje vložiti še vlogo za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje**. To ima za posledico, da zaradi prekinitve začasnega dovoljenja organ ne more upoštevati olajševalnih okoliščin za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje. Podobne primere smo že obravnavali, zato **Ministrstvu za javno upravo priporočamo, naj skupaj z upravnimi enotami preveri možnosti za vzpostavitev obveščanja strank na način, da bi bile vse, ki zaprosijo za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje, sistematično, pravočasno in razumljivo seznanjene s tem, da morajo imeti urejen status do odločitve o dovoljenju za stalno prebivanje.**

Žal se vedno znova pokaže, da **zapletov v zvezi s t. i. izbrisanimi še vedno ni konec**. Že lani smo podrobneje predstavili **problematiko zagotavljanja socialnovarstvenih storitev tujcem brez dovoljenja za stalno prebivanje** in v zvezi s tem tudi priporočili vladi, da pripravi zakonodajne spremembe, na podlagi katerih bo tujcem, ki so zaradi nemožnosti odstranitve iz države ali iz drugih razlogov odvisni od pomoči države, na jasen in predvidljiv način zagotovljen dostop do potrebnega socialnega varstva. Odziv na to Varuhovo priporočilo pa **žal kaže, da resnih namenov realizacije tudi aktualna vlada nima, zato lanskoletno priporočilo ponavljamo.**

Delovanje organizacijskih enot Varuha

Varuh je tudi v letu 2023 izvajal naloge in pooblastila državnega preventivnega mehanizma (DPM), ki ga predstavljamo v posebnem poročilu. V letu 2023 smo na podlagi javne objave obvestila o zbiranju ponudb za uvrstitev na seznam zdravnikov izvedencev – ki bodo s potrebnim strokovnim znanjem, ki ga Varuh nima, pomagali ugotoviti, razjasniti ali presoditi dejstva, ki bi kazala

na primere mučenja in druge oblike okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, oziroma ga podpreti pri njegovih obiskih krajev, kjer je osebam odvzeta prostost – izbrali pet zdravnikov izvedencev (specialistko urgentne medicine, dve specialistki psihiatrije, specialista splošne kirurgije in specialista ortopedije). Te je DPM tudi vključil v nekatere svoje obiske v letu 2023.

Leta 2023 je **DPM obiskal 87 krajev odvzema prostosti, in sicer 22 različnih lokacij VDC, 21 PP, 15 domov starejših, 13 različnih lokacij SC, šest ZPKZ, štiri posebne SVZ, tri PB, dva KC in en CUDV.** Vsi obiski razen dveh so bili **opravljeni brez predhodne najave**, osem pa jih je bilo kontrolnih (ob katerih je DPM zlasti preverjal uresničitev priporočil s preteklih obiskov). DPM o vsakem obisku pripravi izčrpno (končno) poročilo o ugotovitvah glede obiskane ustanove. To poročilo vsebuje tudi predloge ter priporočila za odpravo ugotovljenih nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti in izboljšanje stanja, vključno z ukrepi za zmanjšanje možnosti nepravilnega ravnanja v prihodnje. Na teh obiskih je **DPM skupaj dal kar 578 priporočil, kar pomeni še dodatno povečanje glede na preteklo oziroma pretekla leta (ko smo leta 2022 dali 571, leta 2021 501 oziroma še leto prej 329 priporočil)**, od tega največ varstveno-delovnim centrom (146), policijskim postajam (119), domovom za starejše (114), zaporom (76) in psihiatričnim bolnišnicam (49). **Z zadovoljstvom ugotavljamo, da je bilo skoraj 300 teh priporočil že realiziranih, skoraj 230 pa sprejetih, glede ostalih priporočil še čakamo na odgovor, 20 ni bilo sprejetih, glede enega priporočila pa še čakamo na odziv.**

Zagovorništvo otrok krepi glas otrok. V letu 2023 smo prejeli **101** pobudo za postavitev zagovornika. **85 otrok** je v letu 2023 dobilo zagovornika: ponovno največ z območja Ljubljane in okolice, severovzhodnega dela Slovenije in z območja Gorenjske. Povprečna starost otroka, ki mu je bil postavljen zagovornik, je **10,84** let. **Od vseh prejetih pobud so bili 45**-krat pobudniki starši; **19**-krat CSD; **29**-krat okrožna sodišča; **3**-krat drugi in **5**-krat otroci.

V okviru Zagovorništva tudi spodbujamo pomoč žrtvam nasilja in podpiramo prizadevanja glede opolnomočenja žrtev, kako naj nasilje sporočajo. V letu 2023 smo organizirali tudi **Strokovni posvet udeležencev zagovorništva otrok na temo »Pomen zagovorništva pri skrbi za duševno zdravje otrok«.** Otroci v zagovorništvu namreč večinoma izhajajo iz družin, ki so velikokrat globoko ranjene. Razlogov, zakaj se otroci znajdejo v postopku zagovorništva, je veliko, so kompleksni in so lahko posledica več dejavnikov. Pogoste so hude stiske, ko se otrok v fazi ločevanja staršev noče zameriti nobenemu izmed njiju.

Center za človekove pravice uresničuje splošni mandat, ki ga ima Varuh kot nacionalna institucija za človekove pravice, akreditirana s statusom A po Pariških načelih (1993). Ta mandat vključuje tako promocijske aktivnosti, izobraževanje in usposabljanje kot organizacijo posvetov, sodelovanje s civilno družbo, dajanje splošnih informacij o vrstah in oblikah pritožb na mednarodne organe in sodelovanje v mednarodnih organizacijah in združenjih. V letu 2023 smo v

okviru delovanja Centra pripravili več izobraževalnih posvetov in delavnic, ki so bile zelo dobro obiskane in so se dotikale vseh vidikov predstavljanja pomembnosti spoštovanja človekovih pravic v vseh segmentih življenja.

Tudi v letu 2023 sem se srečal s številnimi organizacijami in **predstavniki civilne družbe,** zato dajemo v zvezi s tem novo priporočilo, ki predstavlja stalno nalogo.

Priporočilo št. 1 (stalna naloga): Varuh priporoča vsem organom oblasti, naj sprejmejo ustrezne ukrepe za okrepitev in povečanje učinkovitosti dialoga med organi oblasti in civilno družbo (nevladnimi organizacijami, sindikati, iniciativami prebivalcev ...) tako v postopkih priprave, izvajanja in nadzora nacionalnih in lokalnih predpisov kot tudi pri pripravi ugotovitev o implementaciji mednarodnih standardov človekovih pravic v Sloveniji.

Svet varuha za človekove pravice, ki je svetovalno telo varuha, sestavljeno iz različnih strokovnjakov, članov civilne družbe in predstavnikov državnih institucij, se je v letu 2023 sestal **na treh sejah.** Obžalujem, da že drugo leto še vedno ni prišlo do uresničitve prepotrebnega priporočila, ki sem ga sprejel na podlagi **razprave na Svetu, naj ministrstva vzpostavijo osrednjo kontaktno točko za pripravo ocene skladnosti predpisov oziroma ukrepov s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, v vladnem gradivu pa naj se po zgledu več držav doda obvezno obrazložitev k predpisu glede skladnosti predpisa s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami.**

Mednarodno sodelovanje

V letu 2023 smo bili tudi mednarodno dejavni, še naprej smo krepili odnose v mednarodnih združenjih in mednarodnih organizacijah in **se udeležili skupno več kot 60 različnih mednarodnih dogodkov, tako na regionalni kot tudi globalni ravni.**

Zaključno

V tem uvodu nisem želel opozoriti na prav vsa priporočila, ugotovljene pomanjkljivosti in kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Upam, da ste na teh straneh dobili vsaj nekaj uvida v razsežnosti našega dela. **Podrobneje so celoletno delovanje Varuha in vsa priporočila ter primeri predstavljeni v poročilu, ki je pred vami** in vključuje naslednje vsebine:

- prvi del, ki je namenjen pregledu dela in poslovanja Varuha ter opisu delovanja različnih organizacijskih enot Varuha;
- drugi del, ki prikazuje vsebino dela Varuha po posameznih ranljivih skupinah in vsebinskih področjih, v tem okviru pa tudi splošno oceno stanja, pregled uresničevanja Varuhovih preteklih priporočil in predstavitev novih priporočil;
- prilogo, ki vsebuje podrobnejši opis dejavnosti Varuha v letu 2023 na nekaterih področjih dela, vključno z obrazložitvami določenih novih priporočil in strokovnimi pojasnili stališč Varuha.

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

Tudi letos Letno poročilo in poročilo DPM izdajamo le v elektronskih različicah, dostopni pa sta tudi na naši spletni strani. Tudi tokrat ponavljam, da je tak pristop primeren, ker je poročilo v prvi vrsti namenjeno Državnemu zboru Republike Slovenije ter drugim državnim organom in institucijam. Opozarjamo pa, da je treba imeti v primerih, ko so publikacije namenjene v prvi vrsti posameznicam in posameznikom, v mislih tudi to, da vsi nimajo dostopa do informacijskih-komunikacijskih tehnologij oziroma da je ta zanje lahko okrnjen. V ta namen je natisnjen le Povzetek dela Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2023, saj si želimo, da bi na ta način z nekaterimi ključnimi ugotovitvami in svojim delom še dodatno seznanili širšo javnost.

Spoštovani,

ponovno moram izpostaviti pomen samostojnosti in neodvisnosti delovanja Varuha, kar vključuje finančno in vsebinsko neodvisnost. Smo državna institucija, ki ima svoj mandat utemeljen v ustavi in zakonu, pri svojem delu pa smo zavezani visokim mednarodnim standardom. Smo nekakšen most med državo in civilno družbo, kjer pa nikakor ne zmanjka dela, zato lahko po četrtem letu svojega mandata sklenem, da je pred vsemi nami še veliko dela in izzivov, na mnogih področjih. S sodelavkami in sodelavci si želimo po najboljših močeh prispevati k spremembam na bolje in biti močan glas vseh tistih, ki se jih ne sliši. A vendarle poudarjam tudi, da brez sodelovanja in aktivnega angažmaja vseh deležnikov v sistemu zavor in ravnovesij ne bo znatnega napredka.

Leto 2023 so posebej zaznamovale neslutene razsežnosti poplav, ki so Slovenijo prizadele 4. avgusta. Z vsemi pretresljivimi dogodki in zgodbami so prinesle tudi sodelovanje, pomoč po svojih zmožnostih in solidarnost. Z njihovimi posledicami in razdejanjem, ki so ga povzročile v materialnem, duševnem in duhovnem smislu, se bomo ukvarjali še leta. Odgovorni v državi se morajo zavedati, da je učinkovita in hitra pomoč ljudem v takšnih situacijah izredno pomembna. Upoštevati je treba, da človekova pravica do (spoštovanja) doma

varuje vrednote, kot so varnost, zasebnost ter družbena in čustvena navezanost posameznika na določen prostor, ki ga šteje za svoj dom. **Zato morajo sanacijski ukrepi ob upoštevanju strokovnih meril čim bolj slediti tudi pričakovanjem in željam ljudi.**

Prepričan sem, da nisem edini, ki meni, da lahko prebujenje, ki nam ga prinesejo težki dogodki, prelijemo v širše delovanje in udejstvovanje. Ob krizah nam sodelovanje izjemno uspeva, ko minejo, malce manj, še manj pa ko nanje gledamo s časovne distance. Vedno znova in znova se moramo opominjati, kako uspešni smo bili takrat, ko smo bili sposobni odgovore na izzive iskati v sodelovanju. Ko smo uspeli pozabiti na politične, zgodovinske, verske, socialne, materialne in vse ostale delitve in na prvo mesto postaviti človeka v stiski, sočutje in solidarnost. Ko omenjam solidarnost, ne mislim le na njen socialni, materialni ali finančni vidik, s katerim si kdaj razbremenimo dušo in operemo vest. **Solidarnost je predvsem odnos s človekom v stiski.** Je empatija, srčnost in pravičnost. Je odgovornost drug za drugega, zaščita sočloveka, skrb za njegov blagor, skupnostna skrb. Odgovornost za to ima država in jo imamo posamezniki. Enačaj obeh odgovornosti pa je spoštovanje dostojanstva. Vendarle upam, da se bomo večkrat zatekli k vsemu dobremu, kar so poplave prebudile v nas. Ko smo v ospredje srčno in iskreno postavili soseda, prijatelja, neznanca – sočloveka.

Na koncu bi se rad zahvalil namestnici in namestnikom, sodelavkam in sodelavcem ter vsem, ki ste v preteklem letu sodelovali z Varuhom. **Dobrega sodelovanja si želim tudi v prihodnje, predvsem glede uresničevanja naših priporočil, za katera vsako leto znova upam, da bomo v naslednjem letnem poročilu lahko ocenili, da jih uspešneje uresničujemo.** Odgovornost vsakega od nas je, da v svojem delu in življenju spoštujemo in krepimo človekove pravice in svoboščine ter s tem gradimo boljšo in pravičnejšo državo.

Peter Svetina
varuh človekovih pravic

1.2
SEDEŽ VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE

VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE
Dunajska cesta 56, 1000 Ljubljana
Republika Slovenija

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

VARUH, NJEGOVI NAMESTNIKI, GENERALNA SEKRETARKA IN ZAPOSLENI V LETU 2023

PETER SVETINA
varuh človekovih pravic
(24. 2. 2019 -)

MIHA HORVAT
mag. prava in univ. dipl. pol.
namestnik varuha
(30. 3. 2022–)

Namestniki varuha človekovih pravic

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

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

dr. DIJANA MOŽINA ZUPANC
dr. pravnih znanosti
namestnica varuha
(1. 2. 2023–)

TATJANA GUŠTIN
univ. dipl. prav.
generalna sekretarka Varuha
(1. 11. 2023–)
(do 31. 10. 2023 **Urška Nardoni,** uni. dipl. prav.)

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

MARTINA OCEPEK
univ. dipl. prav.
direktorica strokovne službe Varuha

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

Na dan 31. 12. 2023 je bilo pri Varuhu 57 zaposlenih, med njimi šest funkcionarjev (varuh, štirje namestniki (med njimi ena namestnica) in generalna sekretarka), 40 uradnikov, 2 pripravnici na uradniškem delovnem mestu in 9 strokovno-tehničnih javnih uslužbencev.

Sedem zaposlenih ima doktorat znanosti, **trije** pa magisterij znanosti. **Dvaintrideset** zaposlenih ima univerzitetno izobrazbo, med njimi ima 26 zaposlenih visokošolsko univerzitetno izobrazbo (prejšnjo), štiri bolonjski magisterij, dva pa imata specializacijo po visoki strokovni izobrazbi. **Enajst** zaposlenih ima visokošolsko izobrazbo, med njimi jih ima pet visokošolsko univerzitetno izobrazbo, šest pa visoko strokovno izobrazbo (prejšnjo). **Dva** zaposlena imata višješolsko izobrazbo, **dve** zaposleni pa srednješolsko.

V **strokovni službi** je na dan 31. 12. 2023 opravljalo delo 32 javnih uslužbencev, med njimi 30 uradnikov za nedoločen čas in dve pripravnici za določen čas, za čas opravljanja pripravništva na uradniškem delovnem mestu. Pet javnih uslužbenk ima doktorat znanosti, trije javni uslužbenci in uslužbenke pa magisterij znanosti. 24 javnih uslužbencev in uslužbenk ima univerzitetno izobrazbo, med njimi jih ima 17 visokošolsko univerzitetno izobrazbo (prejšnjo), štirje imajo bolonjsko visoko univerzitetno izobrazbo, dve javni uslužbenki bolonjski magisterij, en javni uslužbenec pa ima specializacijo po visoki strokovni izobrazbi.

V **Sekretariatu** je bilo na dan 31. 12. 2023 zaposlenih 14 javnih uslužbencev za nedoločen čas, med njimi pet uradnikov in devet strokovno-tehničnih javnih uslužbencev. Štirje javni uslužbenci imajo univerzitetno izobrazbo, med njimi imata dva visokošolsko univerzitetno izobrazbo (prejšnjo), ena javna uslužbenka bolonjski magisterij, ena javna uslužbenka pa ima specializacijo po visoki strokovni izobrazbi. Ena javna uslužbenka ima bolonjsko visoko univerzitetno izobrazbo, dve imata bolonjsko visoko strokovno izobrazbo, štirje javni uslužbenci pa imajo visokošolsko strokovno izobrazbo (prejšnjo). En javni uslužbenec ima višješolsko strokovno izobrazbo, dve javni uslužbenki pa srednješolsko.

V **Kabinetu varuha** človekovih pravic je bilo na dan 31. 12. 2023 zaposlenih pet javnih uslužbenk za nedoločen čas, štiri izmed njih imajo visokošolsko univerzitetno izobrazbo (prejšnjo), ena javna uslužbenka pa ima bolonjski magisterij.

V letu 2023 je šest javnih uslužbencev napredovalo v višji plačni razred, od tega pet za dva plačna razreda, ena javna uslužbenka pa za en plačni razred. V višji uradniški naziv sta napredovala dva uradnika.

1.4
DOSTOPNOST VARUHA V LETU 2023

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

2023

V LETU 2023 SMO PREJELI

36.146

VHODNIH DOKUMENTOV

(v letu 2022 pa 35.374)

USTVARILI SMO

9.350

IZHODNIH DOKUMENTOV

(v letu 2022 pa 8.555)

Leta 2023 smo opravili **8 poslovanj zunaj sedeža**, kjer je varuh skupaj z namestniki opraviljal tudi osebne pogovore in obiskal različne institucije. S poslovanjem zunaj sedeža se želi Varuh približati tudi tistim ljudem, ki zaradi oddaljenosti ali katerega drugega razloga ne morejo priti na pogovor na sedež Varuha. Kraji, ki jih je Varuh obiskal v tem letu, so naslednji: **Ankaran, Lendava, Celje, Maribor, Nova Gorica, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje**.

1.4.1 Enotna vstopna točka

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

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

Delo EVT obsega:

- klasifi acijo pobud,
- sprejemanje vseh telefonskih klicev za strokovno službo,
- dnevno sprejemanje vseh najavljenih in nenajavljenih posameznikov, ki se osebno oglasijo pri Varuhu,
- pisanje odgovorov na pobude, prejete v vednost, pojasnila in anonimne pobude.

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

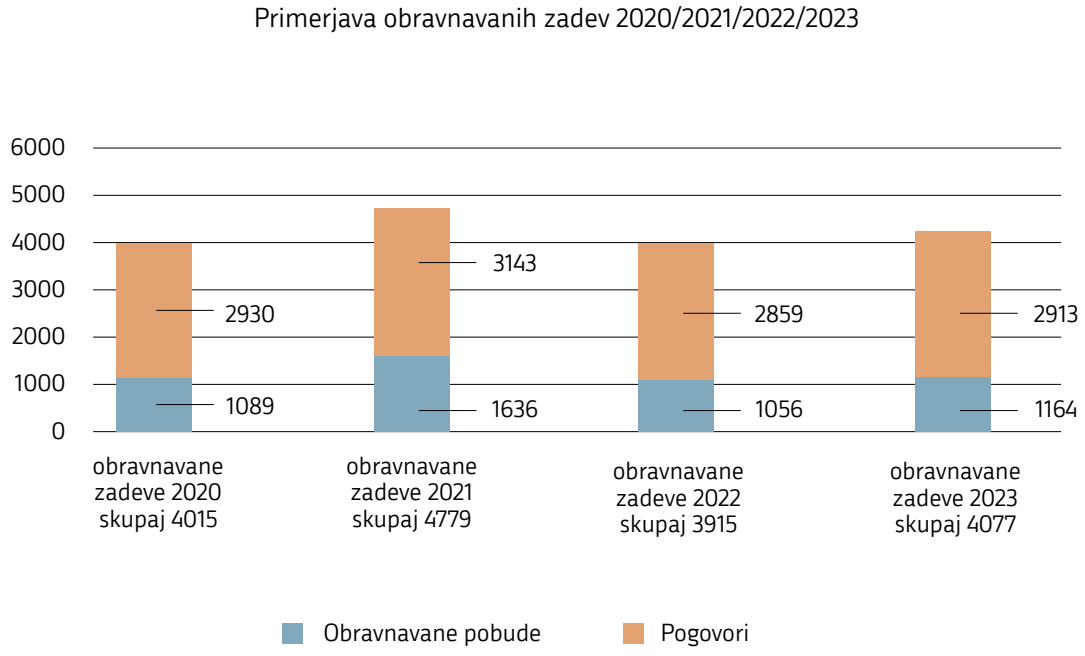
Ob vzpostaviti EVT v letu 2020 so se izoblikovali in v letih 2021, 2022 in 2023 nadgradili tudi enotni kriteriji za delitev pobud, ki ostanejo v EVT, in tistih, ki jih Varuh podrobneje obravnava na posameznih vsebinskih področjih dela.

Prejete pobude se uvrstijo v EVT:

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

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

EVT je v letu 2023 sprejela 2913 klicev in obravnavala 1164 zadev, skupaj je bilo v EVT v letu 2023 obravnavanih 4077 zadev. To je primerljivo z letom 2020, ko je EVT sprejela 2930 klicev in obravnavala 1085 pobud, skupaj je bilo v EVT obravnavanih 4015 zadev. V letu 2022 je EVT sprejela 2859 klicev in obravnavala 1056 pobud, skupaj je bilo obravnavanih 3915 zadev. V letu 2021 pa je EVT sprejela 3143 klicev ter obravnavala 1636 pobud, skupaj torej 4779 zadev. Razlog za bistveno večji pripad zadev v letu 2021 je bila predvsem problematika covida-19.



Primerjava števila obravnavanih zadev v EVT v letih 2020, 2021, 2022 in 2023

Klici v EVT po področjih dela Varuha 2023

Graf prikazuje prejete telefonske klice v EVT po področjih dela Varuha 2023

Primerjava klicev v EVT po področjih dela Varuha 2022/2023

Graf prikazuje primerjavo prejetih telefonskih klicev v EVT po področjih dela Varuha 2022/2023

Največji delež klicev predstavlja rubrika ostalo, ki zajema splošna pojasnila o delu Varuha in usmeritve na pristojne organe. Pri klicih, ki se nanašajo na posamezna področja dela Varuha, izstopa področje pravosodja in socialne varnosti, čeprav število klicev na obeh področjih ostaja približno enako kot v letu 2022. Na področju pravosodja so klicatelji želeli predvsem pravni nasvet ali pomoč. Na področju socialne varnosti pa je bilo večje število klicev, ki so se nanašali na težave, povezane s spremembami na področju osebne asistence, pravice iz javnih transferjev, zaznano je bilo tudi večje število klicev posameznikov v hudi socialni in duševni stiski. V letu 2023 ostaja število klicev na področju omejitve osebne svobode in tujcev približno enako kot v letu 2022, ko je prišlo v primerjavi z letom prej na področju osebne svobode do 110-% povečanja, na področju tujcev pa za več kot 50-% povečanje. To pomeni, da je omenjena tematika še vedno aktualna. Pri tujcih gre obseg klicev še vedno pripisati nerešeni problematiki zaostankov v tujskih postopkih, na področju omejitve osebne svobode pa zlasti prezasedenosti zavodov za prestajanje kazni zapora in posledičnemu zatrjevanju najrazličnejših kršitev in nepravilnosti. V primerjavi z letom 2022 se je število klicev v letu 2023 na področju družbenih dejavnosti ter na področju okolja in prostora povečalo približno za 30 %, kar gre pripisati načrtovanim zakonodajnim spremembam in s tem povezanim vključevanjem javnosti v pripravo predpisov kot tudi dejstvu, da področje okolja in prostora vključuje tudi delovanje inšpekcij, pri čemer prav tako ostajajo odprte številne nerešene problematike. Zaznano pa je bilo tudi rahlo povečanje števila klicev na področju otrokovih pravic in Zagovorništva.

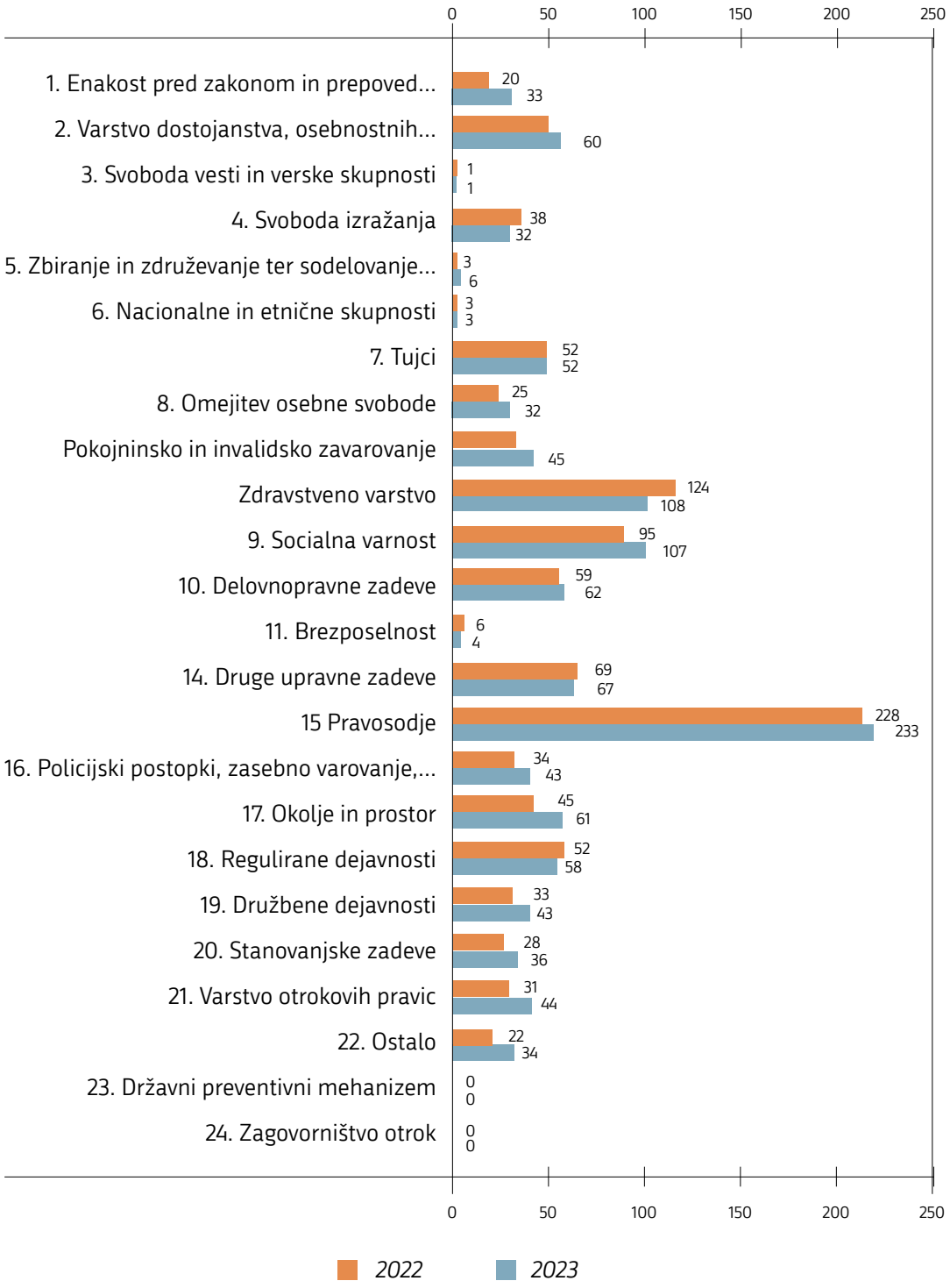
EVT zagotavlja odprtost institucije, saj strokovni sodelavci v EVT vsak dan sprejemajo **vsakega najavljenega ali nenajavljenega posameznika** in mu pojasnijo pristojnosti Varuha, način vložitve pobude in pravne možnosti, ki jih ima na voljo. Varuh je dostopen za pobudnike vsak dan med 9. in 15. uro, razen ob petkih, ko pobudnike sprejemamo do 14.30.

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

Obravnavane zadeve v EVT po področjih dela Varuha 2023

Graf prikazuje število zadev, ki so bile obravnavane v EVT po področjih dela Varuha v letu 2023

Primerjava zadev v EVT po področjih dela Varuha
2022/2023

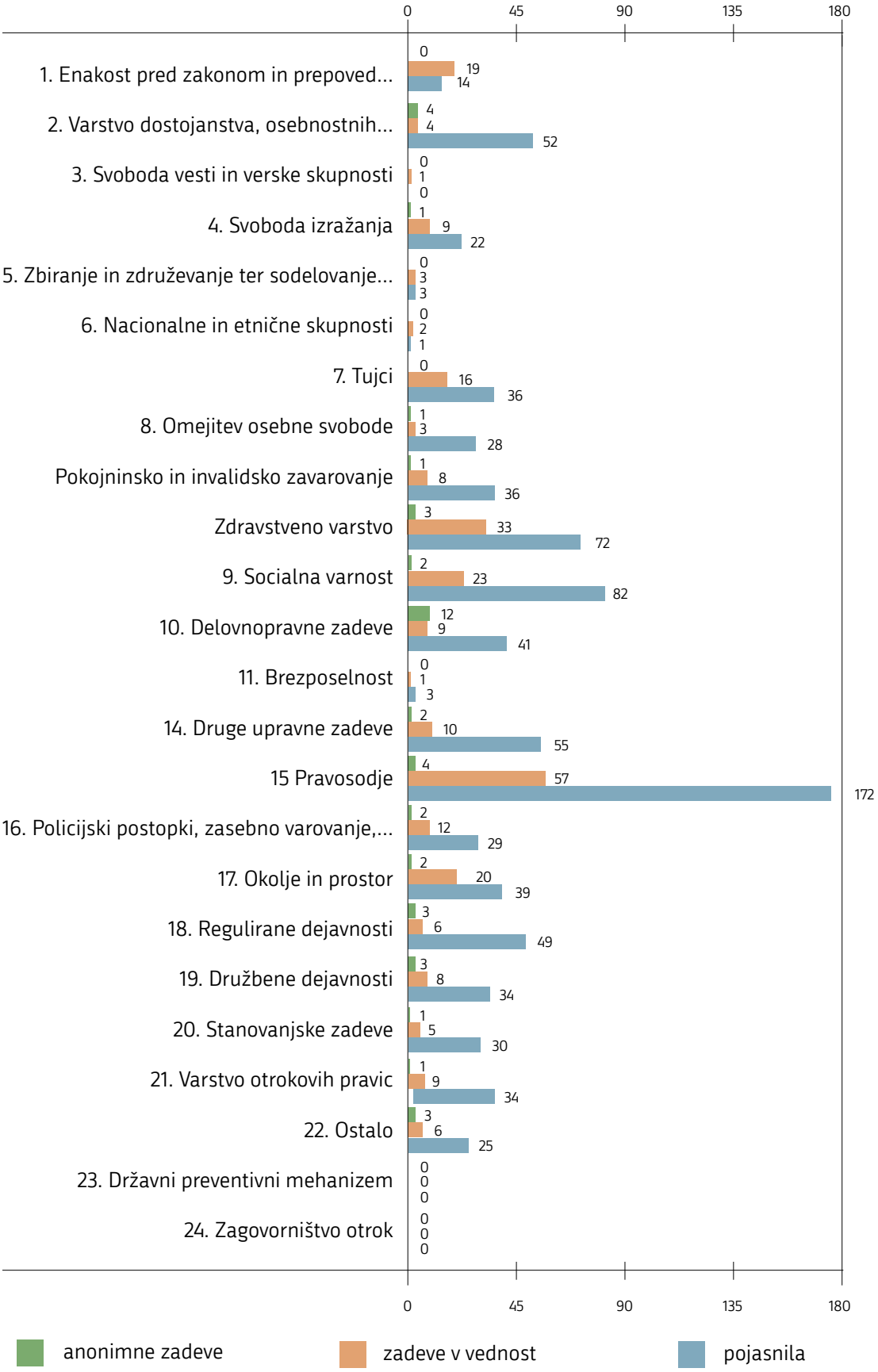


Graf prikazuje število zadev, ki so bile obravnavane v EVT po področjih dela Varuha, kot pojasnilo, v vednost in anonimne pobude v letu 2023

Število obravnavanih zadev se je na vseh področjih dela EVT povečalo oziroma ostalo na nivoju leta 2022. Vsebinska struktura pobud se bistveno ne razlikuje od že zgoraj opisanega trenda pri telefonskih klicih. Zaradi nerešene problematike zaostankov pri izdaji dovoljenj na področju tujcev pripad zadev na tem področju ostaja nespremenjen, čeprav je EVT obravnavala le tiste zadeve, ki so bile nepopolne in so terjale povabilo na dopolnitev. EVT je podobno kot v letu prej obravnavala tudi večje število pobud, ki so se nanašale na delo pravosodja. Večje število pobud na tem področju gre pripisati tudi dejstvu, da na to področje sodijo tudi civilnopravna razmerja v najširšem smislu. Tovrstne pobude so terjale predvsem splošna pojasnila o pravnih možnostih uveljavljanja interesov posameznikov v različnih sodnih postopkih. Bistveno, kar za 40 %, se je povečalo število pobud na področju enakosti pred zakonom in diskriminacije. V teh zadevah gre za situacije, ko Varuh nima pristojnosti (gre običajno za zasebni sektor) in poda zgolj usmeritve glede pravnih možnosti, ki jih ima posameznik. Tudi na področju otrokovih pravic trend zadev v EVT sledi trendu klicev, saj se je število zadev v EVT povečalo skoraj za 30 %. Na področju zdravstvenega zavarovanja in zdravstvenega varstva je število zadev v EVT manjše za približno 14 %, kar pa ne pomeni izboljšanja stanja na tem področju, saj se pereča sistemska problematika in pobude, v katerih je podana podlaga za posredovanje Varuha, obravnavajo na področjih dela, v EVT pa so se obravnavale zadeve, ki so terjale zgolj pojasnila, usmeritve ali zaprosilo za dopolnitev zadeve. Vsebina pobud se je nanašala zlasti na nezadovoljstvo z delom zdravstvenega osebja, zato smo pobudnike v tovrstnih primerih napotili predvsem na uporabo pravnih možnosti, ki jih daje Zakon o pacientovih pravicah (ZPacP). Pobudniki so izražali tudi nezadovoljstvo z odločitvami ZZZS in z zamudami pri odločanju, kar je terjalo napotitev na uporabo razpoložljivih pravnih sredstev.

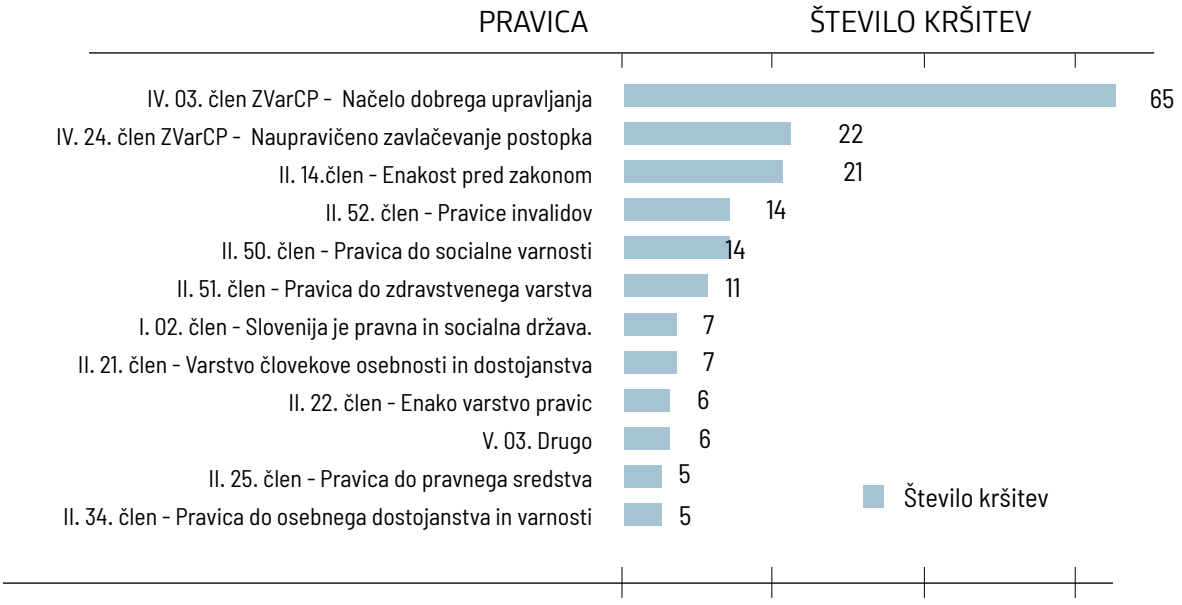
Na vseh področjih dela Varuha, razen na področju enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije ter na področju delovnopravnih zadev, v EVT prevladujejo zadeve, ki terjajo pojasnila. Sledijo pobude, ki jih Varuh prejme v vednost, in nato anonimne pobude. Na področju enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije prevladujejo zadeve, posredovane v vednost. Posamezniki nas seznanijo bodisi s svojimi prvimi koraki pri reševanju zadeve ali z zadevami, ki se nanašajo na zasebni sektor. Pri delovnopravnih zadevah pa je razlog za večje število anonimnih zadev zlasti strah zaposlenih pred morebitnimi sankcijami.

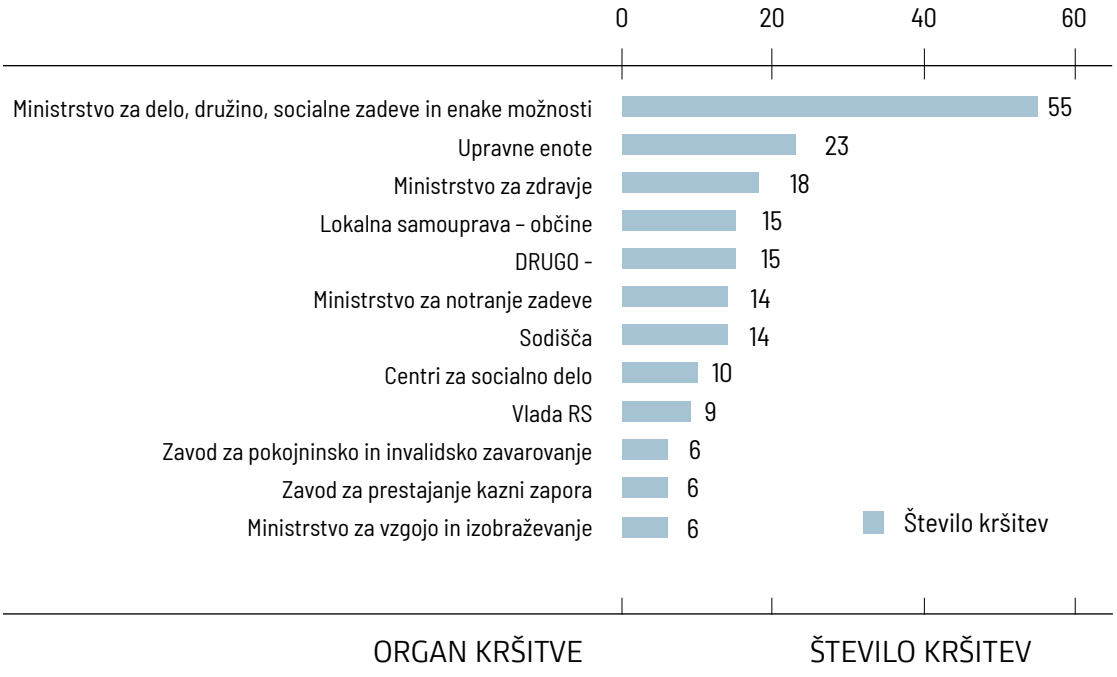
EVT: pojasnila, zadeve v vednost in anonimne zadeve 2023



Graf prikazuje število pobud, ki so bile obravnavane v EVT po področjih dela Varuha, kot pojasnilo, v vednost in anonimne pobude 2023

1.5
STATISTIKA – TABELARNI PRIKAZ OBRAVNAVANIH ZADEV V LETU 2023





6.225

ZADEV JE VARUH OBRAVNAVAL V LETU 2023.

Leta 2022 smo obravnavali 5.975 zadev, kar pomeni **4,18-odstotno** povečanje v letu 2023.

2.913
POGOVOROV
s klicatelji, od tega 2620 pogovorov s klicatelji, ki (še) niso vložili pobud.

POGOVORI
27 s pobudniki na poslovanju zunaj sedeža
23 z otroki
38 s pobudniki na področju Zagovorništva otrok

2.360
odprtih novih pobud.

864
pobud, prenesenih iz preteklih let ali reaktiviranih v letu 2022 in ponovno rešenih.

3.224
POBUD
je obravnaval Varuh v letu 2023.
Od tega je bilo na dan 31. decembra 2023:

2.616 ali 81,1 %
je bilo rešenih (končanih) pobud.

554 ali 17,2 %
jih je bilo v reševanju.

54 ali 1,7 %
jih je bilo reaktiviranih.

436 ali 16,67 %
pobud je bilo utemeljenih, med njimi 204 s področja zagovorništva.

81 ali 3,10 %
pobud je bilo s področja zagovorništva, kjer zagovornik ni bil postavljen katerih ni bilo pogojev za obravnavo.

243 ali 9,72 %
pobud ni bilo utemeljenih.

1.385 ali 52,83 %
je bilo takih, v katerih ni bilo pogojev za obravnavo.

369 ali 14,11 %
pobud ni spadalo v Varuhovo področje.

2 ali 0,08 %
predstavlja umik soglasja na področju zagovorništva.

21 ali 0,80 %
pobud je bilo takih, pri katerih se je obravnavalo pripombe na predpise.

82 ali 3,12 %
pobud je bilo s področja Državnega preventivnega mehanizma.

Varuh je ugotovil, da so bila zatrjevanja o kršenju človekovih pravic in temeljnih svoboščin v **232 pobudah utemeljena** in da je bila kršena najmanj ena (ali več) temeljna človekova pravica in svoboščina (po Ustavi RS) ter da nista bili spoštovani načeli pravičnosti in dobrega upravljanja.

Med 232 utemeljenimi pobudami je Varuh ugotovil **262 kršitev človekovih pravic** in temeljnih svoboščin (opredeljenih v Ustavi RS) in drugih nepravilnosti, kot je kršitev enakosti pred zakonom in kršitev načela dobrega upravljanja.

K tem 262 kršitvam je treba dodati **203 primere s področja zagovorništva otrok,** pri katerih ne ugotavljamo konkretnih kršitev, so pa obravnavane kot utemeljene pobude in zato tudi prištete med 436 utemeljenih pobud.

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

1.6
KOMUNIKACIJSKE IN PROMOCIJSKE DEJAVNOSTI V LETU 2023

Tudi na področju komunikacijskih in promocijskih dejavnosti je Varuh usmerjen k uporabniku.

Želi biti učinkovit servis za vse, ki iščejo informacije o njegovem delu, jih zanimajo njegova stališča oz. pogledi na aktualna vprašanja ali pa se v stiski želijo obrniti nanj. Svoje delo skrbno opravlja v okviru svojih pristojnosti, se pa javno oglaša tudi, ko presodi, da je to potrebno, a ne tudi takrat, ko je obračunavanje politično, svetovnonazorsko ali kako drugače motivirano. Že zaradi pomena svobode izražanja se Varuh ne opredeljuje prelahkotno v konkretnih zadevah, se pa odzove, ko se blati in sovražno izpostavlja zapostavljene, marginalizirane ali kako drugače ranljive skupine ljudi, ki nimajo možnosti, da bi se branile same.

Dostojna komunikacija in ravnanje, ki ne posega v dostojanstvo sočloveka in mu ne krši pravic, je odraz zrelosti, odprtosti in etičnosti družbe. Na to Varuh pogosto opozarja in želi biti s svojim delovanjem in komuniciranjem zgled. Da bi dosegel čim več ljudi, stremi k proaktivnim, načrtovanim, premišljenim in ciljno usmerjenim komunikacijskim dejavnostim. Uporablja različne komunikacijske pristope, orodja in kanale, s čimer krepi pomen in prepoznavnost institucije kot verodostojnega sogovornika ter izobražuje in ozavešča o pomenu spoštovanja človekovih pravic oz. temeljnih svoboščin. Organizira različne predstavitvene, promocijske in izobraževalne dogodke, pripravlja publikacije in natečaje, sodeluje z dijaki in študenti, nevladnimi organizacijami in ostalimi deležniki ter neguje aktivne vezi s predstavniki medijev, ki pogosto predstavljajo najpomembnejšo komunikacijsko pot do ljudi, ki jih Varuh naslavlja s svojimi sporočili.

Poleg **121 pisnih odgovorov na novinarska vprašanja**, številnih izjav, intervjujev, brifing v in drugih pojasnil, je Varuh v letu 2023 pripravil in objavil še **112 sporočil za javnost** ter komuniciral **39 primerov kršenja pravic**, ki jih je obravnaval. Opozarjal je na svoja priporočila državnim organom, organom lokalnih oblasti in nosilcem javnih pooblastil ter se odzival na aktualna družbena vprašanja. V tem okviru je bilo v letu 2023 zabeleženih **6.349 medijskih objav oz. drugih omemb**, povezanih z delom in angažmajem institucije Varuha in njenega predstojnika varuha Petra Svetine, kar je neposredna posledica komunikacijskih aktivnosti, za katere skrbi ekipa sodelavk v Kabinetu varuha človekovih pravic. Če se omenjene podatke združi še s splošnim medijskim poročanjem in spletnimi vsebinami s področja človekovih pravic in temeljnih svoboščin (invalidi, osebna asistenca, starejši in dolgotrajna oskrba, otrokove pravice, ustavne in druge pravice, tujci, begunci in migranti, sovražni govor, LGBTQ+ itd.), pa je bilo v letu 2023 zabeleženih skupno **176.352 objav**, povezanih z navedenimi temami.

Sicer pa javnost svojega dela Varuh redno zagotavlja tudi z objavami na spletni strani **www.varuh-rs.si** oz. **www.ombudsman.si**, na družbenem omrežju **Facebook**, na omrežju LinkedIn, o mednarodni dejavnosti pa je poročal na družbenem omrežju X. Aktivno skrbi tudi za pripravo video vsebin (dostopne so na spletni strani Varuha in na omrežju **YouTube**), ki jih opremlja s **podnapisi in tolmačenjem v slovenski znakovni jezik**. Varuh namreč deluje z mislijo na **pomen dostopnosti informacij za vse**, kar je ena od osnovnih pravic vsakega posameznika. S tem ciljem nadgrajuje tudi svoje publikacije. Poleg **informativne zloženke v lahkem branju v slovenskem jeziku**, ki je poleg **predstavitvenih zloženk** institucije v slovenskem, italijanskem, madžarskem, angleškem in nemškem jeziku ter **v treh različicah romskega jezika** neprecenljiva pomoč za ljudi, ki iščejo informacije o možnostih varovanja svojih pravic, a zaradi svojih oviranosti težje razumejo zapletena besedila, je v letu 2023 poskrbel tudi za **informativno zloženko v lahkem branju v angleškem jeziku**.

V letu 2023 se je nadaljevalo tudi s postavljanjem Varuhovih kotičkov po slovenskih občinah. Vsi ljudje namreč nimajo dostopa do svetovnega spleta ali pa se v poplavi informacij tam ne znajdejo, zato je varuh leta 2022 sprejel odločitev, da v vsako slovensko občino postavi Varuhov kotiček in tako institucijo približa ljudem neposredno v okoljih, v katerih živijo. **V letu 2023 je kar 38 preddverij občinskih stavb oz. upravnih enot opremil s stojalom, na katerem so prebivalkam in prebivalcem na voljo koristne informacije o delu Varuha v obliki zloženk in brošur ter tudi obrazec za vložitev pobude.** Ko se ljudje seznanijo z delom Varuha in njegovimi pristojnostmi, namreč lažje presodijo, kdaj se nanj obrniti in kakšno pomoč jim lahko nudi pri uveljavljanju njihovih pravic. Informacije o Varuhu so v kotičkih dostopne v klasični tiskani obliki, ni pa se pozabilo niti na tiste, ki so brskanja po spletu bolj vešči, zato je v sodelovanju z občinami na občinskih spletnih straneh pripravljen t. i. digitalni Varuhov kotiček, kjer so dostopne enake informacije kot v kotičkih, ki so postavljeni v fizični obliki. Skupno s tistimi, ki so bili postavljeni v letu 2022, so **Varuhovi kotički do konca leta 2023 zaživeli v 49 občinah po Sloveniji.**

Sicer pa Varuh o svojem delu prebivalke in prebivalce obvešča tudi **neposredno na terenu** – ob **poslovanju zunaj sedeža**, ob napovedanih in nenapovedanih obiskih institucij, delovnih srečanjih z ministrstvi, nevladnimi organizacijami, občinami in drugimi deležniki.

Svojo pozornost je v letu 2023 usmerjal tudi v **promocijske in izobraževalne aktivnosti**.[1] Nadaljevali je z leta 2020 začetim **projektom Če vidiš krivice, uporabi pravice**, s katerim otroke in mladostnike spodbuja, da se obrnejo na Varuha, če menijo, da so jim kršene pravice, obenem pa jih ozavešča o njihovih pravicah. Otroci in mladostniki lahko vedno pokličejo na brezplačno telefonsko številko 080 36 86 ali pišejo na elektronski naslov **otroci@varuh-rs.si**, kjer so jim na voljo za pomoč sodelavke in sodelavci Varuha.

1 Več o tem v poglavju **1.9.11** in **1.9.12**, ki se nanaša na delo Centra za človekove pravice.

Predstavniki Varuha so se v letu 2023 aktivno udejstvovali tudi v mednarodnem okolju.[2] Udeleževali so se srečanj komunikatorjev Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) in z evropskimi kolegi delili izkušnje Slovenije. Redno sodelujejo tudi z Mednarodnim ombudsmanskim institutom (IOI), Mediteranskim združenjem ombudsmanov (AOM) in se povezujejo s kolegi komunikatorji iz drugih evropskih držav.

2 Več o tem v poglavju **1.10**, ki se nanaša na mednarodno sodelovanje.

1.7

VARUH KOT NACIONALNA INSTITUCIJA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE – MEDNARODNI STANDARDI DELOVANJA

Varuh je od januarja 2021 mednarodno akreditiran s statusom A po Načelih o položaju in delovanju nacionalnih institucij za človekove pravice (Pariška načela), ki jih je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov 20. decembra 1993 z resolucijo 48/134. Varuh si je tudi v letu 2023 prizadeval, da je deloval v skladu z visokimi mednarodnimi standardi delovanja nacionalnih institucij za človekove pravice. Aktivno je deloval tako v okviru Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) s sedežem v Bruslju kot tudi Globalnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI) s sedežem v Ženevi.

Akreditacija s statusom A daje Varuhu še dodatno odgovornost pri njegovih prizadevanjih za varovanje in pospeševanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin na mednarodni in nacionalni ravni. Tudi v letu 2023 je Varuh preko svojega Centra za človekove pravice **pripravil več alternativnih poročil mednarodnim mehanizmom** Združenih narodov, Sveta Evrope in Evropske unije ter organiziral več posvetov in usposabljanj, o čemer je poročano **v poglavju o delovanju Centra za človekove pravice**. Na tem mestu velja izpostaviti predvsem soorganizacijo **delavnice za predstavnike civilne družbe in strokovno javnost o sodelovanju organizacij civilne družbe pri izvajanju obveznosti države na podlagi mednarodnih pogodb Združenih narodov o človekovih pravicah** in p**osvet o človekovih pravicah v gospodarstvu, saj spadata obe vsebini med strateške prioritete delovanja nacionalnih institucij za človekove pravice (NHRI) glede na usmeritve GANHRI in ENNHRI.**

Leto 2023 je zaznamovalo več obletnic – ne le obeležitev 75. letnice od sprejetja Splošne deklaracije človekovih pravic, ampak tudi obeležitev 30-letnice od sprejetja Pariških načel in od delovanja GANHRI in 10-letnica delovanja ENNHRI. Tem mejnikom so bili namenjeni različni dogodki.

Marca je v Ženevi v Palači miru Združenih narodov potekalo letnega srečanja GANHRI, ki združuje nacionalne institucije za človekove pravice iz vsega sveta, tudi iz Slovenije. Povezuje regionalne mreže iz Afrike, Amerike, Azijskega Pacifi a in Evrope, ki se, kljub solidni razvitosti mednarodnih standardov človekovih pravic, v različnih državah po svetu še vedno srečujejo s sistematičnim in grobimi kršitvami. Predstavniki nacionalnih institucij za človekove pravice so zato ponovno poudarili pomen globalne odgovornosti, saj je razko-

rak med normativnim zavarovanjem pravic in dejanskim obstojem mehanizmov za njihovo varovanje še vedno prevelik. Ob 30. obletnici Pariških načel in 75. obletnici Splošne deklaracije človekovih pravicah, temeljnih dokumentov za delovanje nacionalnih institucij za človekove pravice, so države ponovno pozvali k nesebičnemu spoštovanju dostojanstva slehernika, k solidarnosti ter sodelovanju in povezovanju, ki so ključ za izgradnjo oz. krepitev močnih, vključujočih in odpornih skupnosti.[1] Sprejet je bil tudi Strateški načrt GANHRI 2023-2027, ki opredeljuje prioritete dela GANHRI za naslednje petletno obdobje.[2]

V Bruslju je oktobra potekalo zasedanje Generalne skupščine in konferenca ENNHRI, ki je v letu 2023 obeležila 10. obletnico svojega delovanja, njena dolgoletna članica pa je tudi slovenska institucija Varuha. Praznovanja jubileja se je udeležilo več kot 200 predstavnikov več kot 40 evropskih nacionalnih institucij za človekove pravice (NHRIjev), drugih institucij in organizacij. Na povabilo ENNHRI je bil med govorniki tudi slovenski varuh Peter Svetina. Izpostavil je izzive delovanja nacionalnih institucij, predvsem na področju digitalizacije, umetne inteligence in podnebnih sprememb. Na Generalni skupščini ENNHRI sta aktivno sodelovali tudi predstavnici Varuha, ki sta bili v letu 2023 imenovani za predsedujoči delovni skupini ENNHRI - dr. Simona Drenik Bavdek je bila izvoljena za sopredsedujočo Pravni delovni skupini, Jerneja Turin pa Delovni skupini za pravice invalidov. Vse to kaže na aktivnost in prepoznavnost Varuha v mednarodnem okolju.

V Kopenhagnu na Danskem je novembra 2023 potekala **14. mednarodna konferenca GANHRI**, na kateri so se predstavniki 85 NHRI posvečali svoji vlogi pri preprečevanju mučenja in drugega nehumanega ravnanja z ljudmi. Konference se je udeležil tudi varuh človekovih pravic Peter Svetina. V imenu slovenske nacionalne institucije za človekove pravice je s kolegicami in kolegi razpravljal o izkušnjah na tem področju tako v lokalnem kot v mednarodnem okolju. Med drugim je predstavil bogate izkušnje slovenskega državnega preventivnega mehanizma, ki skladno z Opcijskim protokolom proti mučenju in drugemu nehumanemu ravnanju z namenom preprečevanja mučenja in drugega nečloveškega ravnanja obiskuje ustanove, v katerih je ljudem odvzeta prostost.[3] Na konferenci so članice GANHRI sprejele **Kijevsko-kopenhagensko zaključno deklaracijo »Mučenje in slabo ravnanje: vloga nacionalnih institucij za človekove pravice«**.[4] Deklaracija je ključen dokument za nadaljnje delo NHRI-jev na zadevnem področju in ponuja nabor strategij za promocijo in zaščito človekovih pravic ljudi pred mučenjem in drugimi oblikami nehumanega ravnanja. Ob robu konference so udeleženke in udeleženci počastili tudi 30. obletnico sprejetja Pariških načel in 75. obletnico sprejetja Splošne deklaracije človekovih pravicah. Prav omenjena dokumenta dajeta - poleg še vrste drugih - nacionalnim institucijam za človekove pravice temelje za zaščito človekovih pra-

1 Gl. https://www.varuh-rs.si/sl/sporocila-za-javnost/novica/predstavniki-nacionalnih-institucij-za-clovekove-pravice-na-letnem-srecanju-v-zenevi-poudarili-pomen/ .
2 Gl. https://ganhri.org/wp-content/uploads/2023/09/Summary-GANHRI-Strategic-Plan-2023-2027_EN.pdf .
3 Gl. https://www.varuh-rs.si/sl/sporocila-za-javnost/novica/varuh-svetina-na-danskem-o-vlogi-nacionalnih-institucij-za-clovekove-pravice-pri-preprecevanju-mucen/ .
4 Gl. https://ganhri.org/event/14th-international-conference/ .

vic in temeljnih svoboščin, med njimi tudi pravico do dostojanstva in svobode pred mučenjem in drugim nehumanim ravnanjem.

Konec novembra in v začetku decembra je Varuh **v sodelovanju z ENNHRI v Ljubljani organiziral mednarodni dogodek o vplivu umetne inteligence na človekove pravice z naslovom »Co-Lab: AI - ENNHRI Capacity Building Event on Artificial Intelligence**«. Dogodka so se udeležili številni predstavniki evropskih nacionalnih institucij za človekove pravice iz več kot 30 držav in drugi mednarodni strokovnjaki. Na dogodku je v izmenjavi pogledov o umetni inteligenci sodelovala tudi ministrica za digitalno preobrazbo.

Decembra 2023 je Varuh ob že omenjenih jubilejih in za obeležitev 30-letnice od sprejetja Zakona o varuhu človekovih pravic **izdal tudi publikacijo o mednarodnih standardih svojega delovanja.** Cilj je ozaveščanje o tem, da Varuh pri svojem delovanju izhaja tako iz slovenskega pravnega reda kot tudi mednarodnih standardov, glede le-teh pa je periodično pod pregledom Pododbora za akreditacijo GANHRI.

Mandat NHRI v okviru Varuha izvajata predvsem **Center za človekove pravice** in **Svet varuha za človekove pravice**, v določeni meri in v povezovanju s Centrom pa tudi druge organizacijske enote Varuha, npr. ko gre splošna vprašanja ali pa za pozive k ratifi aciji mednarodnih konvencij in tudi za splošna priporočila, ki se nanašajo na skladnost zakonodaje in ravnanj oblastnih organov z mednarodnimi in ustavnimi standardi spoštovanja človekovih pravic. Dejavnost Varuha kot NHRi v pomembnem deležu vključuje tudi področje **mednarodnega sodelovanja Varuha**.

Ali Varuh (še vedno) izpolnjuje pogoje za (re)akreditacijo s statusom A po Pariških načelih, se bo skladno z uveljavljenim sistemom ponovno preverjalo pet let po akreditaciji. Varuh ponovno izpostavlja, da **kljub s strani Ministrstva za pravosodje junija 2023 v javno razpravo predloženega Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varuhu človekovih pravic, priporočili 1 (2020)[5] in 2 (2020)[6] ostajata neuresničeni.** Priporočili pozivata k implementaciji mednarodnih standardov delovanja Varuha kot nacionalne institucije in relativno novih Beneških načel o zaščiti in krepitvi institucij ombudsmana. **Varuh obe priporočili ponavlja in ob tem izraža pričakovanje, da bo pristojno ministrstvo pri pripravi predloga zakona sodelovalo z Varuhom in upoštevalo njegova stališča.**

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

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

1.8 SVET VARUHA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE V LETU 2023

1.8.1 O Svetu varuha za človekove pravice

Predsedovanje Svetu varuha za človekove pravice (Svet varuha) je leta 2023 prevzela namestnica varuha dr. Dijana Možina Zupanc. Državni svet je varuhu predlagal za novega člana Luka Glavača Gavrilovića, saj je predhodni predstavnici državnega sveta dr. Aldijani Ahmetović prenehalo delovno razmerje v tem organu.

Aktualni člani Sveta varuha, imenovani s sklepom varuha: Alenka Jerše, Darja Groznik, mag. Jelena Aleksić, mag. Lea Benedejčič, dr. Margerita J. Banič, dr. Marko Rakovec, mag. Nataša Briški, Nataša Voršič, Neli Dimc, dr. Patrick Vlačič, Peter Pavlin, dr. Robert Masten, dr. Sara Ahlin Doljak, dr. Vasilka Sancin, mag. Žiga Vavpotič in Luka Glavač Gavrilović.

1.8.2 Delo Sveta varuha v letu 2023

Člani Sveta varuha so se v letu 2023 sestali na treh sejah.

Prva seja Sveta varuha za človekove pravice v letu 2023 (deveta seja v mandatu 2019–2025)

Prva seja sveta (sicer deveta v aktualnem mandatu 2019–2025) je potekala na sedežu Varuha 16. januarja 2023. Namenjena je bila pregledu Letnega poročila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2021 in razpravi o tej temi.

Člani Sveta varuha so bili ob pregledu zapisnika predhodne seje s 17. maja 2022 seznanjeni, da sta bila zaključka, sprejeta na tej seji, da se svet zavzema za učinkovito zdravstveno varstvo, ki naj se zagotavlja brez odlašanja, in da je ob tem nujno imeti v mislih ranljive skupine, h katerim spadajo tudi otroci, ter še posebej njihovo psihosocialno oskrbo. Obenem so bili seznanjeni tudi s tem, da Svet varuha izraža ogorčenje nad dejstvom, da vlada ni pravočasno obravnavala predloga za nominacijo dr. Vasilke Sancin za reelekcijo njenega članstva v Odboru ZN za človekove pravice. S tem se je svet še dodatno dotak-

nil problematike stanja na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja, na katerem ni opaziti napredka, zaradi česar se vsa priporočila Varuha pristojnim že leta ponavljajo.

Varuh je članom Sveta varuha povedal, da so v instituciji v letu 2021 obravnavali 7000 zadev, 77 zadev so obravnavali na lastno iniciativo kot širša vprašanja, sami so odprli šest posamičnih pobud. Ugotovili so 266 kršitev pravic in drugih nepravilnosti, največ kršitev je bilo tistih od MDDSZ, potem MOP, nato MNZ in MZ, ZPIZ ter vlade, precej kršitev je tudi na občinah. Največ je bilo kršitev načela dobrega upravljanja (neodgovarjanje ali nepravočasno odgovarjanje, tudi napake pri pošiljanju, dogajajo se denimo neodpreme). Varuh je izpostavil pojasnilno dolžnost, saj obstaja obveznost državnih uradnikov, da strankam oziroma posameznikom pojasnijo zadeve, jih usmerijo na pravi naslov. Takšna arogantna dejanja glede neodziva so postala kar nekakšna simptomatika državnega uradništva, je še dejal varuh. V poročilu za leto 2021 je Varuh podal 86 priporočil, 150 starih je ostalo neuresničenih.

Člani Sveta varuha so po razpravi v zaključku seje varuhu podali predlog, naj pozove vlado, da zagotovi, da bodo v vsakem odzivnem poročilu vlade na letno poročilo Varuha in tudi ob obravnavi tega poročila na pristojnih delovnih telesih državnega zbora pristojni resorji (ministrstva, organi v sestavi in drugi) podali argumentiran odziv na priporočila Varuha, ne zgolj »opravičil« za neizvajanje Varuhovih priporočil oziroma navedb, da posameznega priporočila ne sprejemajo, da ga zaradi nestrinjanja zavračajo, da se glede posameznega priporočila Varuha sklicujejo na že predhodno povedano ali pa na razlage drugih organov.

Druga seja Sveta varuha za človekove pravice v letu 2023 (sicer deseta seja v mandatu 2019–2025)

Seja je potekala na sedežu Varuha 29. maja 2023. **Članom Sveta varuha je bilo predstavljeno Poročilo Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) o stanju pravne države v EU (poročila nacionalnih institucij o človekovih pravicah) iz maja 2023, dalje pa tudi Poročilo Evropske komisije o stanju pravne države v EU in njenih državah članicah iz leta 2022 s poudarkom na stanju v Republiki Sloveniji**. V nadaljevanju sta sledili razprava in izmenjava stališč do stanja pravne države v Republiki Sloveniji.

Glede predloga sveta, podanega na predhodni seji in nanašajočega se na nujno potreben argumentiran odziv pristojnih organov na priporočila Varuha, je Varuh v vednost prejel le obvestilo Generalnega sekretariata vlade, da je ta o dopisu Varuha obvestil MP. Varuh bo poziv ponovil ob predaji poročila za leto 2022, je bilo na seji povedano članom Sveta varuha, ki pa so se v nadaljevanju strinjali, naj Varuh o tem pridobi odgovor vlade. Varuh je v povezavi s tem v nadaljevanju prejel sklep vlade, da ministrstva in vladne službe pri pripravi in zagovarjanju odzivov Vlade Republike Slovenije na letna poročila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije podajo celovite informacije in argumen-

tirana stališča. Kadar se pri tem sklicujejo na pojasnila, podana v predhodnih odzivnih poročilih Vlade Republike Slovenije, jih morajo dopolniti, če glede na potek dogodkov, naknadno nastale okoliščine, aktualna stališča Vlade Republike Slovenije, dodatne navedbe Varuha človekovih pravic Republike Slovenije ali iz drugih razlogov ta niso več ustrezna. Ministrstvo za pravosodje pa poskrbi, da priprava odzivnih poročil Vlade Republike Slovenije na letna poročila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije poteka v skladu s prejšnjo točko.

Člani sveta so se seznanili, da je Evropska komisija julija 2022 izdala že tretje poročilo o stanju pravne države v Evropski uniji in njenih državah članicah. Evropska komisija spremlja štiri področja pravne države – pravosodni sistem, preprečevanje korupcije, pluralnost in svobodo medijev ter druga institucionalna vprašanja, ki vplivajo na nacionalne sisteme zavor in ravnovesij v državah članicah EU.

Varuh vsako leto pripravi svoje poročilo, s katerim po ENNHRI seznani Evropsko komisijo. V juliju se pričakuje naslednje poročilo Evropske komisije, Varuh se zavzema za čim širšo razpravo o ugotovitvah Evropske komisije in za uresničitev njenih priporočil.

Lani je Evropska komisija v poročilo o stanju pravne države prvič vključila tudi priporočila. Slovenija je lani prejela šest priporočil, ki pomembno nakazujejo pomanjkljivosti v delovanju pravne države pri nas. Čeprav priporočila niso pravno obvezujoča, je Varuh vse pristojne institucije pozval, naj jih preučijo in čim prej implementirajo v slovenski pravni red. Tudi na mednarodni ravni je Varuh poudaril, da bi bilo prav, ko bi na nacionalnih ravneh ta priporočila dobila podobno pozornost kot priporočila Univerzalnega periodičnega pregleda, ki prav tako niso pravno zavezujoča. Ta priporočila se glasijo, naj Slovenija:

- zagotovi, da predpisi o parlamentarnih preiskavah vključujejo ustrezna jamstva za neodvisnost sodnikov in državnih tožilcev, to pa ob upoštevanju evropskih standardov o neodvisnosti sodstva;
- odpravi ovire za preiskovanje in pregon primerov korupcije, med drugim z zagotovitvijo operativne avtonomije Nacionalnega preiskovalnega urada, povečanjem virov državnega tožilstva in spremembo zastaralnega roka;
- nemudoma sprejme in začne izvajati protikorupcijsko strategijo;
- okrepi pravila in mehanizme za okrepitev neodvisnega upravljanja in uredniške neodvisnosti javnih medijev ob upoštevanju evropskih standardov glede javnih medijev;
- določi zakonodajne in druge ukrepe za zaščito novinarjev, zlasti na spletu, ob upoštevanju evropskih standardov glede zaščite novinarjev;
- zagotovi potrebna jamstva za proračunsko avtonomijo neodvisnih organov.

V nadaljevanju se je v povezavi s tem med člani Sveta razvila živahna razprava, prav tako so razpravljali tudi o pripravi zakonodaje ter o tem, da bi bilo v ta proces nujno vključiti vse tiste subjekte, na katere se zakonodajni predlogi nanašajo, in sicer že v fazi priprave aktov, torej še pred javnimi razpravami. **Predlagali so, naj Varuh opozori vlado na pomen javne razprave o osnutkih zakonov in na nujnost, da mora prav vlada oziroma da morajo ministrstva omogočiti dovolj časa za javno razpravo.**

Tretja seja Sveta varuha za človekove pravice v letu 2023 (sicer enajsta v mandatu 2019–2025)

Tretja seja Sveta varuha v letu 2023 je potekala na sedežu Varuha **18.** septembra **2023.** Člani **sveta so obravnavali problematiko človekovih pravic v gospodarstvu**. Na začetku so se seznanili s sklepom vlade, po katerem naj ministrstva in vladne službe pri pripravi in zagovarjanju odzivov vlade na letna poročila Varuha podajo celovite informacije in argumentirana stališča. Kadar se pri tem sklicujejo na pojasnila, podana v predhodnih odzivnih poročilih vlade, jih morajo dopolniti, če glede na potek dogodkov, naknadno nastale okoliščine, aktualna stališča vlade, dodatne navedbe Varuha in drugih organov ta pojasnila niso več ustrezna. MP poskrbi, da priprava odzivnih poročil vlade na letna poročila Varuha poteka na takšen način, je še navedeno v sklepu vlade. Omenjeni sklep je vlada posredovala Varuhu na podlagi njegovega priporočila na predlog Sveta varuha iz prve seje v letu 2023 s 16. **januarja** 2023.

V zvezi s sklepom druge seje Sveta varuha z 29. **maja** 2023 – naj Svet varuha opozori vlado o pomenu javne razprave o osnutkih zakonov in o nujnosti, da vlada oziroma ministrstva omogočajo dovolj časa za javno razpravo – so se člani sveta seznanili, da je bil omenjeni predlog posredovan predsedniku vlade dr. Robertu Golobu in da povratne informacije Varuh še ni prejel. Po seji je Varuh prejel odgovor vlade. Ta je pojasnila, da so pravila v zvezi s sodelovanjem javnosti v postopkih priprave in sprejemanja predpisov ustrezno opredeljena v Resoluciji o normativni dejavnosti, Poslovniku državnega zbora, Poslovniku vlade ter v na njegovi podlagi sprejetih navodilih Generalnega sekretariata vlade. **Tako omenjena resolucija kot tudi Poslovnik vlade nalagata, da je rok za odziv javnosti praviloma od 30 do 60 dni**. Pri tem so podani tudi razlogi za izjeme od tega, in sicer kadar to po naravi stvari ni mogoče (na primer nujni postopki, državni proračun). Vlada si sicer prizadeva, da bi se predlogi predpisov pripravljali v sodelovanju z različnimi javnostmi, saj je tako lažje doseči širšo družbeno sprejetost posameznega predpisa. Glede na izjemno zahtevne pogoje, v katerih se po mnenju vlade v zadnjem času pripravljajo in sprejemajo predpisi, vlada ocenjuje, da sta stanje in dolžina objav predlogov predpisov v mandatu te vlade zadovoljiva. V odgovoru je vlada Varuha seznanila še z ukrepi za izboljšanje procesa priprave predpisov (vzpostavitev okolja e-Zakonodaja, ustanovitev Strokovnega sveta za trajnostni razvoj javne uprave, delovanje delovne skupine za kakovost predpisov in drugo).

V osrednjem delu seje so bile članom predstavljene ugotovitve Varuha na področju človekovih pravic v gospodarstvu. Varuh je sodeloval pri pripravi Nacionalnega akcijskega načrta za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu (NAN), ki ga je vlada sprejela 8. novembra 2018. NAN je bil sprejet na podlagi Smernic ZN za spoštovanje ČP v gospodarstvu in vsebuje nabor ukrepov in priporočil za izvajanje omenjenih smernic, ne ustvarja pa novih pravnih zavez. Za uresničevanje NAN skrbi MZEZ; na dve leti se pripravi poročilo o izvajanju NAN. Pri tem sodeluje tudi Varuh, prvo poročilo je vlada sprejela leta 2021, drugo je v pripravi. Varuh je MDDSZ v drugem poročilu priporočal ukrepe za odpravo prekarnosti ter za večjo učinkovitost inšpekcijskih postopkov. Večjemu informiranju o človekovih pravicah so namenjeni tudi Varuhovi kotički po posameznih občinah. Varuh je v tem poročilu predlagal še, naj Republika Slovenija skladno z drugim odstavkom 33. člena Konvencije o pravicah invalidov (KOPI) vzpostavi neodvisno telo za spodbujanje in spremljanje izvajanja te konvencije in poudaril, da predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varuhu človekovih pravic predvideva, da naj bi to funkcijo prevzela institucija Varuha. Varuh naj bi tudi prevzel naloge poročevalca za spremljanje dejavnosti državnih institucij za boj proti trgovini z ljudmi in za izpolnjevanje obveznosti po notranji zakonodaji. Pristojnost Varuha naj bi se po predlogu novele razširila na zasebne pravne izvajalce javnih služb, kadar to zadeva ravnanja, ki pomenijo kršitve človekovih pravic pri izvajanju javne službe, je Varuh še zapisal v drugem poročilu o izvajanju NAN.

V razpravi glede Predloga Direktive EU o skrbnem pregledu glede trajnostnosti so se člani Sveta varuha seznanili z Varuhovimi stališči do predloga omenjene direktive, za katerega je odgovorno MGTŠ, in sicer:

Varuh meni, da obveza pregleda v dobavni verigi ne zadostuje, bistveno je, da je v skrbni pregled vključena celotna vrednostna veriga, saj se nekatere kršitve (otroško delo, trgovina z ljudmi, izkoriščanje ranljivih skupin in druge) dogajajo na dnu verige.

Dalje bi po mnenju Varuha obveznost skrbnega pregleda glede trajnostnosti morala vključevati vsa podjetja, ne glede na velikost, sektor, dejavnost in že pridobljene certifi ate kakovosti, vključen bi moral biti tudi finančni se tor.

Pri pripravi skrbnega pregleda je nujno upoštevati vse ključne mednarodne dokumente, ki urejajo varstvo človekovih pravic, delavskih pravic, pravic okolja in podnebja.

Glede načina priprave skrbnega pregleda Varuh meni, da bi podjetja v tem procesu morala sodelovati z glavnimi deležniki, kot so zaposleni, posamezniki in predstavniki lokalnih skupnosti. Poudarek mora biti na sodelovanju z ranljivimi skupinami.

Glede dostopa do pravnih sredstev pa je Varuh prepričan, da je žrtvam kršitev človekovih, delavskih pravic in okoljskih standardov treba zagotoviti učinkovito pravno varstvo, jim torej omogočiti kolektiven dostop do pravnih sredstev. Če skrben pregled ni skladen z direktivo in vodi do kršitev človekovih pravic, mora

po mnenju Varuha podjetje za to odgovarjati. Dokazno breme mora biti pravično porazdeljeno, ne pa v pretežni meri na tožniku kot šibkejši strani.

Težava, ki jo Varuh zaznava, je v tem, da za NAN skrbi MZEZ, za direktivo pa MGTŠ.

Varuh je v povezavi z Direktivo poslal apel vladi. Ta Varuhu sicer ni sporočila svojih jasnih stališč do posameznih točk direktive, ki jih se jih je dotaknil, pač pa uradno stališče Republike Slovenije, ki pozdravlja predlog direktive, saj naj bi ta pripomogel k izboljšanju spoštovanja človekovih pravic in varstvu okolja pri poslovanju družb. Republika Slovenija je podprla sprejetje ukrepov za vzpostavitev in izvajanje ukrepov skrbnega pregleda glede trajnostnosti, opozorila je tudi na možno čezmerno obremenitev družb z nesorazmernimi zahtevami; obenem je izpostavila potrebo po ureditvi, ki bo zagotavljala skladnost z obstoječimi pravili in zahtevami, predvsem glede civilne odgovornosti družbe, ki bi morala biti skladna s splošnimi nacionalnimi predpisi, dalje še glede odgovornosti direktorjev, spoštovanja temeljnih človekovih pravic v povezavi z obstoječo delovnopravno zakonodajo ter glede sankcij in nadzornih organov. Država si je prizadevala za sprejetje direktive brez izjem.

Po mnenju vlade vsebuje predlog direktive ukrepe, ki bodo prispevali k zagotavljanju večjega varstva človekovih pravic in okolja ter omogočili trajnostni razvoj.

Vlada je v odgovoru enako kot Varuh menila, da se je treba v družbah zavzemati za skrben pregled glede trajnostnosti, pri čemer naj bi bile zahteve ambiciozno zastavljene.

1.8.3 Uresničevanje preteklih priporočil

Glede priporočila Varuha številka 1 (2021) – s katerim je Varuh priporočal Vladi Republike Slovenije, naj po ministrstvih vzpostavi osrednjo kontaktno točko za pripravo ocene skladnosti predpisov oziroma ukrepov s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, v vladnem gradivu pa naj doda obvezno obrazložitev k predpisu: »Skladnost predpisa s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami« – je v odzivnem poročilu zapisano, da je bilo priporočilo delno uresničeno.

Vlada predloga Varuha ni podprla, ker meni, da predlog ne bi pripomogel k boljšemu uresničevanju človekovih pravic in svoboščin, saj bi šlo le še za dodatnega presojevalca vplivov, čigar mnenja ne bi bila v ničemer bolj zavezujoča kot mnenja v usklajevanju že udeleženih organov in vzpostavljenih mehanizmov medresorskega usklajevanja na posameznem resorju.

Ministrstvo za javno upravo podpira stališče vlade, da predlog Varuha uvaja

dodatnega presojevalca vplivov. V nadaljevanju pojasnjuje, da je bila v letu 2023 sprejeta Metodologija za oceno učinkov predpisov na človekove pravice, sledila naj bi še aplikativna podpora metodologije in umestitev MOPED, pri čemer se bodo na elektronski način in na enem mestu pripravljali predpisi, nato pa bo sledila produkcija aplikacije do izteka 2023.

Varuh pri svojem priporočilu številka 1 (2021) vztraja, saj se z argumentacijo vlade in Ministrstva za javno upravo ne strinja.

1.8.4 Nova priporočila

Na podlagi zasedanj Sveta varuha in njegovih priporočil daje Varuh naslednja priporočila, ki predstavljajo stalne naloge organov:

1. Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj zagotovi, da se bodo na njegova priporočila argumentirano odzvali njihovi neposredni naslovniki. Prav tako naj vlada poskrbi, da bodo naslovniki posameznih vprašanj in poizvedb Varuha na te dejansko odgovorili in zadeve ne zgolj preposlali organu, ki je sicer vsebinsko pristojen za odločanje v zadevi.

2. Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije dosledno izvajanje javnih razprav, ki bodo dejansko omogočale dialog z vsemi zainteresiranimi javnostmi. To je namreč nujno za doseganje širšega soglasja glede vsebine posameznega predpisa. Morebitne dopustne izjeme v obliki odmika od sodelovanja javnosti naj vlada zato pojasni in jih uporablja zelo restriktivno.

1.9
CENTER ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

1.9.1 Ključne dejavnosti Centra in splošne ugotovitve

Leto 2023 je bilo četrto polno leto delovanja Centra po njegovi vzpostavitvi sredi leta 2019. Center po ZVarCP ne obravnava pobud posameznikov po 26. členu tega zakona, ampak **ima na podlagi njegovega 50.b člena naloge, povezane s splošnim mandatom nacionalnih institucij za človekove pravice**. Center torej v okviru Varuha uresničuje splošni mandat, ki ga ima Varuh kot nacionalna institucija za človekove pravice (NHRI), januarja 2021 **akreditirana s statusom A po Pariških načelih** (1993). Mandat vključuje ozaveščanje, spodbujanje spoštovanja človekovih pravic, analize in raziskave, mednarodna poročanja, izobraževanje in usposabljanje o človekovih pravicah, sodelovanje z mednarodnimi in regionalnimi mehanizmi za človekove pravice. V ta namen Center tesno sodeluje tudi z drugimi organizacijskimi enotami Varuha.

V Centru sta bili v letu 2023 zaposleni dve strokovni sodelavki in en strokovni sodelavec, vodi pa ga eden od namestnikov varuha, ki ima sicer še druge zadolžitve. Zaposlena v Centru je hkrati tudi sourednica Letnega poročila Varuha in Letnega poročila DPM. **V letu 2023 je Center obravnaval okoli 150 zadev.** V nadaljevanju so predstavljene najpomembnejše in najvidnejše dejavnosti Centra v navedenem letu.

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

Delavnica o sodelovanju organizacij civilne družbe pri izvajanju obveznosti držav na podlagi mednarodnih pogodb Združenih narodov o človekovih pravicah

Varuh je v sodelovanju s Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani in Centrom za državljanske in politične pravice (CCPR-Centre) iz Ženeve 10. maja 2023 organiziral delavnico o sodelovanju organizacij civilne družbe pri izvajanju obveznosti držav na podlagi mednarodnih pogodb Združenih narodov o človekovih pravicah. Namen delavnice je bil povečati poznavanje in razumevanje postopkov pregleda implementacije mednarodnih standardov človekovih pravic v mednarodnih pogodbenih telesih, ki delujejo v okviru Združenih narodov.

Delavnico je vodila prof. Vasilka Sancin iz Pravne fakultete Univerze v Ljubljani in nekdanja podpredsednica Odbora ZN za človekove pravice, osrednji predavatelj pa je bil gospod Patrick Mutzenberg, direktor CCPR-Centre. Svoje izkušnje z vključevanjem v delo mednarodnih teles s strani institucije Varuha so predstavili sodelavci Centra. Delavnice se je udeležilo okoli 100 udeležencev, ki so bili večinoma predstavniki različnih nevladnih organizacij. Varuh je ob tej priložnosti gostil gospoda Mutzenberga tudi na bilateralnem sestanku.[1]

Na delavnici je bilo predstavljeno, da je Slovenija pogodbenica osmih temeljnih konvencij Združenih narodov o človekovih pravicah. Z vsako konvencijo je bil ustanovljen tudi poseben odbor, ki spremlja njeno izvajanje. Države pogodbenice so tem odborom dolžne redno poročati o implementaciji konvencij. Vse bolj pa se uveljavljajo tudi tako imenovana alternativna poročila, ki jih lahko pripravijo nacionalne institucije za človekove pravice ali nevladne organizacije. V zadnjih letih Varuh redno prispeva svoja alternativna poročila, v katerih je opozarjal na nespoštovanje določb konvencij, ki se nanašajo na pravice žensk, otrok, invalidov in različnih manjšin. Institucija Varuha je želela s to delavnico spodbuditi nevladne organizacije, da tudi one aktivno prispevajo in s svojimi ugotovitvami sodelujejo pri opozarjanju na pomanjkljivo implementacijo mednarodnih standardov človekovih pravic v Sloveniji. **Za učinkovito varovanje človekovih pravic je izrednega pomena poznavanje različnih pritožbenih poti in sredstev.** Slovenija je sprejela pristojnost sedmih mednarodnih pogodbenih odborov Združenih narodov glede individualnih pritožb posameznikov in posameznic, in sicer za Odbor za človekove pravice, Odbor proti mučenju, Odbor za odpravo rasne diskriminacije, Odbor za odpravo diskriminacije žensk, Odbor za otrokove pravice, Odbor za pravice invalidov in Odbor za prisilna izginotja. Varuh človekovih pravic obžaluje, da Slovenija še vedno ne omogoča tudi pritožb posameznikov in posameznic na Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice. Varuh že vrsto let ponavlja priporočilo v zvezi s tem (**gl. razdelek 2.2.2 tega letnega poročila in priporočilo št. 14 (2019)**).[2]

Na delavnici je bil predstavljen tudi **Varuhov kratki vodič: Kako in kdaj se lahko glede kršitev človekovih pravic obrnete na mednarodne pogodbene odbore.** Varuh želi s tem vodičem prispevati k večjemu poznavanju mednarodnih pritožbenih postopkov s področja človekovih pravic in spodbuditi njihovo uporabo v primeru domnevnih kršitev človekovih pravic iz mednarodnih konvencij o človekovih pravicah, ki dajejo možnost posameznikom, da vložijo pritožbe zoper ravnanje države.

Uspešno izveden II. javni natečaj Varuha za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic in objava III. javnega natečaja

V letu 2023 je Center uspešno izvedel II. javni natečaj Varuha za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic. Nagrajencem so bi-

1 Za več o tem gl. https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-clovekovih-pravic-se-zavzema-za-aktivnejso-vlogo-nevladnih-organizacij-pri-mednarodnem-spremlj/ .

2 Gl. tudi str. 15 uvodnika tega letnega poročila.

le podeljene plakete (diplome) Varuha. S tem projektom želi Varuh prispevati k uresničevanju druge faze Svetovnega programa za izobraževanje o človekovih pravicah v Sloveniji. Na natečaj se je prijavilo šest kandidatk in kandidatov iz Slovenije, ki so v obdobju od 1. 1. do 31. 12. 2022 uspešno zagovarjali diplomsko, magistrsko ali doktorsko delo na univerzi oziroma visokošolskem zavodu v Sloveniji oziroma tujini. Slovesnosti so se udeležili nagrajenci in njihovi mentorji. Vsa prijavljena dela je pregledala strokovna komisija. Člani komisije so ocenjevali izvirnost teme, celovitost pristopa k obravnavani temi, strokovnost in zahtevnost, relevantnost naloge v smislu obravnavanja aktualnih vidikov človekovih pravic v Republiki Sloveniji in splošno kakovost dela. **Priznanja je na slovesnosti, ki je potekala 29. 9. 2024, podelil varuh – nagrajena dela obravnavajo raznolike aktualne vsebine, kot so socialna vključenost odraslih oseb z motnjami v duševnem razvoju v lokalnem okolju; pravne možnosti regularizacije ljudi brez statusa po zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito; pravne in etične dileme avtonomije in dostojanstva človeka ob koncu življenja; in vlogo Varuha človekovih pravic v policijskih postopkih pridržanja.** V okviru natečaja Varuh sodelovanje s Knjižnico Bežigrad, kjer so nagrajena dela dostopna širši javnosti. **Več o natečaju v razdelku 1.9.4.1 tega poročila.**

Decembra 2023 je Varuh objavil III. javni natečaj Varuha za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic.[3]

Sodelovanje Varuha pri izvajanju novega modula obveznega usposabljanja za vodenje v upravi »Človekove pravice in integriteta« (UVU 6) v okviru Upravne akademije

Na podlagi analize Varuha **Zagotavljanje usposabljanja o človekovih pravicah za javne uslužbence v državni upravi v Sloveniji** iz oktobra 2022 in priporočila Varuha iz Letnega poročila za leto 2022 **je Upravna akademija, ki deluje v okviru Ministrstva za javno upravo, v letu 2023 v načrt obveznega usposabljanja za vodenje v upravi (UVU) dodala nov obvezni modul »Človekove pravice in integriteta« (UVU 6).** Usposabljanja so obvezna za položaj generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi ministrstva, predstojnika vladne službe, načelnika upravne enote, direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine. Del o človekovih pravicah izvaja institucija Varuha, del o integriteti pa Komisija za preprečevanje korupcije (KPK). Predstavnika Centra sta v letu 2023 izvedla tri tovrstna usposabljanja za vodilne javne uslužbence (dve spomladi in eno jeseni), pri čemer je eno potekalo v živo, dve pa preko spleta. Varuh je za Upravno akademijo usposabljanja izvedel brezplačno v okviru dejavnosti Centra.

3 Gl. https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/tretji-javni-natecaj-za-diplomska-magistrska-in-doktorska-dela-s-podrocja-clovekovih-pravic/ .

Redno trimesečno informiranje javnosti o delu Varuha na področju človekovih pravic invalidov in drugo informiranje o pravicah invalidov

Center je v 2023 nadaljeval z rednim trimesečnim informiranjem javnosti o aktivnostih Varuha na področju človekovih pravic invalidov. Informacije o pregledu aktivnosti so redno objavljene na spletnih straneh Varuha in posredovane invalidskim organizacijam.[4] O njih je Center poročal tudi v okviru delovne skupine ENNHRI za pravice invalidov.

Center je nevladne organizacije s področja človekovih pravic in invalidske organizacije informiral, da bo Odbor Združenih narodov za pravice invalidov (CRPD) na septembrskem zasedanju delovne skupine (18th pre-sessional working group) **sprejemal tako imenovan Seznam vprašanj pred poročanjem (List of issues prior to reporting) za naslednje 2.-4. periodično poročilo Slovenije**, na podlagi katerih naj bi Slovenija pripravila poročilo, ki bo podlaga za pregled CRPD uresničevanja Konvencije o pravicah invalidov (MKPI) v Sloveniji.

Izvajanje različnih usposabljanj in strokovna predavanja v letu 2023

Predstavnica Centra je januarja na dogodku, ki ga je organiziral **Urad za narodnosti RS, novo izvoljenim romskim svetnikom predstavila pristojnosti in naloge Varuha, vlaganje pobud in Varuhovo dosedanje delo ter priporočila v zvezi z romsko skupnostjo**. Aktivnost je bila del izvajanja načrta promocije Varuha etničnim in manjšinskim skupnostim za leto 2023.

Predstavnica Centra se je junija udeležila **posveta z naslovom »Pravni, moralni in psihološki izzivi omejevanja svobode izražanja ter kultura dialoga«**, ki sta ga organizirala Državni svet Republike Slovenije in Sindikat obrti in podjetništva Slovenije. Na posvetu je predstavila ugotovitve in poglavitne zaključke Varuhove analize o sovražnem govoru.

Predstavnik Centra je septembra sodeloval **na okrogli mizi o stanju človekovih pravic na področju azila, meja in priseljevanja v Sloveniji**, organizirani na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani ob izdaji slovenskega prevoda Priročnika o evropski zakonodaji v zvezi z azilom, mejami in priseljevanjem,[5] ki sta ga leta 2020 pripravila FRA in Svet Evrope.

Oktobra sta varuh in predstavnica Centra v sklopu krepitve vloge Varuha kot NHRI na področju človekovih pravic v gospodarstvu preko spleta izvedla **uspo-**

4 Gl. https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/pregled-aktivnosti-varuha-na-podrocju-clovekovih-pravic-invalidov-oktober-december-2023/ ; https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/pregled-aktivnosti-na-podrocju-clovekovih-pravic-invalidov-julij-september-2023/ ; https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/pregled-aktivnosti-varuha-na-podrocju-clovekovih-pravic-invalidov-april-junij-2023/ ; https://www.varuh-rs.si/sl/sporocila-za-javnost/novica/pregled-aktivnosti-varuha-na-podrocju-clovekovih-pravic-invalidov-januar-marec-2023/ .

5 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/20203300_pdf_tk0220493sln_002.pdf.

sabljanje za NLB skupino o pomenu človekovih pravic v gospodarstvu, s poudarkom na vidikih človekovih pravic, pomembnih za finančni se tor.

Novembra je predstavnica Varuha predavala na **Strokovni konferenci o participaciji otrok v Hiši za otroke**, ki je v organizaciji Ministrstva za pravosodje potekala v Ljubljani. Udeležencem, med katerimi so prevladovali sodniki, tožilci in strokovni delavci v centrih za socialno delo, je predavala o razumevanju otrokovih pravic kot splošnih in posebnih pravic.

Novembra je predstavnica Centra na **Posvetu o ozaveščanju in zmanjševanju nasilja med mladimi, ki ga je organiziral Mirovni inštitut v sodelovanju z Zvezo prijateljev mladine Slovenije,** predstavila preliminarne oziroma delne zaključke analize glede nasilja v osnovnih in srednjih šolah, ki jo Center pripravlja na podlagi vprašalnika, poslanega vsem šolam v Sloveniji novembra 2022.

Novembra je predstavnica Centra na povabilo akad. zasl. prof. dr. Alenke Šelih sodelovala na **posvetu Slovenske akademije znanosti in umetnosti (SAZU) o tem, kakšno šolstvo želimo za naslednje desetletje**. Na posvetu je predstavila mednarodnopravne vidike razumevanja pravice do vključujočega izobraževanja invalidov, kot izhaja iz 24. člena Konvencije o pravicah invalidov.

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

Skupna izjava Varuha človekovih pravic in organizacij, ki se zavzemajo za otrokove pravice, o napovedani prenovi nacionalnega programa vzgoje in izobraževanja za naslednje desetletje

Na podlagi rednih srečanj z nevladnimi organizacijami s področja otrokovih pravic, ki jih organizira namestnik varuha, pristojen za otrokove pravice, in kjer sodeluje tudi predstavnica Centra, je dal Center pobudo in v sodelovanju z nevladnimi organizacijami pripravil skupno izjavo o napovedani prenovi šolskega sistema za naslednje desetletje. Na sestankih se je namreč izkazalo, da imajo udeleženci zelo podobna stališča na potrebno reformo šolskega sistema v Sloveniji. **Cilj je opozoriti, da morajo biti otrokove koristi in pravice glavno vodilo pri prenovi slovenskega šolskega sistema.**

Poleg varuha je skupno izjavo 28. 9. 2023 podpisalo še enajst organizacij, in sicer Nacionalni inštitut za javno zdravje (Center za proučevanje in razvoj zdravja, Nacionalni program duševnega zdravja, Program Mira) in nevladne organizacije Mirovni inštitut, PIC - Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja, Spletno oko in Safe.si (Center za družboslovno informatiko, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani), Zveza prijateljev mladine Slovenije (ZPMS, vključno z Nacionalno mrežo TOM telefon), Mestna zveza prijateljev mladine Ljubljana, Mladinska zveza Brez izgovora Slovenija, Znanstveno-raziskovalno središče Koper, Društvo za pomoč žrtvam kaznivih dejanj - Beli obroč

Slovenije in Zveza za avtizem Slovenije.[6] Varuh je izjavo posredoval Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, Zavodu RS za šolstvo in pripravljavcem prenove nacionalnega programa vzgoje in izobraževanja 2023–2033.

Skupna izjava vključuje deset predlogov za izboljšanje šolskega sistema v Sloveniji. **Celotno besedilo Skupne izjave je dostopna tudi v razdelku 1.9.4.2 tega poročila.**

Posvet o človekovih pravicah v gospodarstvu

Center je **23. novembra 2023** v sodelovanju s Focusom, društvom za sonaraven razvoj, in SBC – Klubom slovenskih podjetnikov organiziral Posvet o človekovih pravicah v gospodarstvu.[7] Posveta se je udeležilo več kot 80 gospodarstvenikov, predstavnikov nevladnega sektorja in državne uprave. V prvem delu posveta so poleg varuha sodelovali minister za gospodarstvo Matjaž Han, predsednica nevladne organizacije Focus mag. Živa Kavka Gobbo, Igor Akrapovič, podpredsednik SBC – Kluba slovenskih podjetnikov, predsednik uprave NLB d.d. Blaž Brodnjak, v drugem delu pa Elena Lunder iz Focusa, prof. dr. Jernej Letnar Černič, Gabrielle Holly iz Danskega inštituta za človekove pravice, mag. Mojca Markizeti, ustanoviteljica Improve X Advisory in Neva Nahtigal, direktorica nevladne organizacije Rreuse. Posvet je vodila in moderirala predstavnica Centra dr. Simona Drenik Bavdek.

Udeleženci posveta so se strinjali, da je pomembno, da podjetja prevzamejo odgovornost za kršenje človekovih pravic in za negativne vplive na okolje ter podnebne spremembe vzdolž celotne vrednostne verige. **Spoštovanje in varovanje človekovih pravic ter okolja ni več zgolj obveza države, temveč je tudi odgovornost gospodarstva.**[8] Velik del razprave je bil namenjen predlogu Direktive o skrbnem pregledu v podjetjih glede trajnostnosti (CSDDD), ki jo je februarja 2022 predstavila Evropska komisija. Varuh se je zavzel za močen evropski pravni okvir, ki bo varoval človekove pravice in okolje. Varuh pozdravlja, da je bila direktiva – sicer v nekoliko okrnjeni obliki – aprila oziroma maja 2024 sprejeta v Evropskem parlamentu in Svetu Evropske unije.

Varuh je na posvetu odgovorne še pozval, da koordinacijo implementacije Nacionalnega akcijskega načrta za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu prevzame Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport, ki je resorno pristojno ministrstvo.[9] Štiri leta je to področje namreč vodilo in koordiniralo Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve, ki pa po mnenju Varuha na tem področju ni bilo dovolj učinkovito, saj nenazadnje področje delovanja slovenskega gospo-

6 Gl. https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-clovekovih-pravic-in-enajst-drugih-organizacij-podalo-deset-predlogov-za-prenovo-slovenskega-s/ .
7 Prvi del posveta je v živo snemala STA. Posnetek je dosegljiv na https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/prenos-v-zivo-posvet-o-clovekovih-pravicah-v-gospodarstvu/ .
8 Gl. podrobneje https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-clovekovih-pravic-in-predstavniki-drzave-gospodarstva-in-civilne-druzbe-na-posvetu-pozvali-k/ .
9 Takšno je tudi stališče OECD.

darstva sploh ni v pristojnosti tega ministrstva. Varuh torej daje naslednje priporočilo:

Priporočilo št. 4: Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj primarno odgovornost za uresničevanje Nacionalnega akcijskega načrta za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu, sprejetega novembra 2018, vključno z koordinacijo dejavnosti za njegovo uresničevanje in poročanjem o njegovem uresničevanju, prenese iz ministrstva, pristojnega za mednarodne in evropske zadeve na ministrstvo, pristojno za gospodarstvo, slednje pa naj tudi pregleda potrebo za posodobitev vsebine samega akcijskega načrta.

Publikacija Vauha: Mednarodni standardi delovanja Varuha človekovih pravic Republike Slovenije

Decembra je Varuh ob 30. letnici sprejema ZVarCP in Pariških načel o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice ter 75. letnici Splošne deklaracije človekovih pravic izdal **publikacijo Mednarodni standardi delovanja Varuha človekovih pravic Republike Slovenije.**[10] Namen publikacije je slovenskim odločevalcem in javnosti približati razumevanje pomena neformalnih mehanizmov varstva človekovih pravic, katerih delovanje že dolgo ni zgolj stvar dobre volje posamezne države, ampak postaja oziroma je že pričakovan mednarodni standard. Uvodniku varuha in urednice v prvem delu sledijo avtorski prispevki namestnice in treh namestnikov varuha, nekdanje generalne sekretarke in pomočnice vodje Centra. V drugem delu so predstavljeni mednarodni standardi delovanja institucij varuha človekovih pravic (ombudsmana), NHRI, državnih preventivnih mehanizmov, varuhov otrokovih pravic, neodvisnega telesa za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov in glede vzpostavitve nacionalnih poročevalcev za spremljanje nacionalnih institucij za boj proti trgovini z ljudmi. V tretjem delu je predstavljen nacionalni pravni okvir, ki določa mandat Varuha, četrti del pa vsebuje Splošno deklaracijo človekovih pravic.

10 Gl. https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/Razne_publikacije/Mednarodni_standardi_VCP_web2.pdf .

30 let po sprejemu ZVarCP je Varuh tudi pozval k posodobitvi zakona v skladu s predstavljenimi mednarodnimi standardi.[11] **Glede tega je Varuh že dal dve priporočili, ki za zdaj še ostajata neuresničeni** (gl. poglavje **1.7. Varuh kot nacionalna institucija za človekove pravice**).

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

Poročila Varuha o stanju pravne države v Sloveniji kot del poročila ENNHRI o pravni državi v Evropski uniji (2023)

Tudi v **februarju 2023** je Center pripravil poročilo Varuha o stanju pravne države v Sloveniji kot del poročila ENNHRI o pravni državi v Evropski uniji (2023), ki je bilo nato predloženo Evropski komisiji. Varuh je tako kot druge evropske nacionalne institucije za človekove pravice po vnaprej dogovorjeni metodologiji pripravil pregled stanja za Slovenijo glede stanja neodvisnih institucij za človekove pravice in sistema zavor in ravnovesij, učinkovitega in neodvisnega pravosodja, svobode medijev, boja proti korupciji in stanja civilne družbe.[12] V tem okviru sta vodja Centra in njegova pomočnica opravila tudi razgovor z Evropsko komisijo o aktualnih vidikih stanja pravne države v Sloveniji.

ENNHRI je pripravil še alternativno poročilo in primerjalni pregled o stanju pravne države v Evropi.[13] Na podlagi aktivnosti NHRI in ENNHRI je Evropska komisija v svojem poročilo o stanju pravne države v EU in njenih državah članicah za leto 2023 jasno navedla, da imajo nacionalne institucije za človekove pravice, varuhi človekovih pravic oziroma ombudsmani, organi za enakost in drugi neodvisni organi pomembno vlogo v nacionalnih sistemih zavor in ravnovesij.[14]

Pisna izjava Varuha v zvezi s Poročilom posebnega poročevalca Združenih narodov za človekove pravice in okolje o stanju v Sloveniji

Center je **marca 2023** pripravil tudi pisno izjavo Varuha v zvezi s Poročilom posebnega poročevalca Združenih narodov za človekove pravice in okolje o stanju v Sloveniji. Izjava je bila kot uradni dokument distribuirana vsem državam članicam Združenih narodov v okviru 52. zasedanja Sveta za človekove pravice (27. 2.–18. 4. 2023). **Na omenjenem zasedanju je 10. marca 2023 slo-**

11 Gl. https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/30-let-po-sprejemu-zakona-o-varuhu-clovekovih-pravic-je-cas-za-posodobitev-zakona-skladno-z-mednarod/ .
12 Gl. https://ennhri.org/rule-of-law-report-2023/#country-reports in https://ennhri.org/wp-content/uploads/2023/08/EEA-NG_Slovenia_Country-Report_Rule-of-Law-2023.pdf .
13 Gl. https://ennhri.org/rule-of-law-report-2023/ .
14 Gl. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Poročilo o stanju pravne države za leto 2023, Bruselj 5. 7. 2023, COM/2023) 800 final. – Stanje pravne države v Evropski uniji.

venski varuh kot vodja nacionalne institucije za človekove pravice s statusom A prvič nagovoril (preko spleta) Svet za človekove pravice Združenih narodov na plenarnem zasedanju.[15] V video nagovoru je izpostavil, da je področje človekovih pravic in okolja izredno pomembno za prihodnje generacije, ne le za našo. Vlado in druge pristojne organe je pozval, da dana priporočila čim prej uresničijo in predstavijo tudi konkretno časovnico. Varuh je izpostavil tudi aktualne izzive, na katere opozarja že leta, vendar večinoma brez pravega učinka**. Implementacija priporočil posebnega poročevalca in Varuha na področju okolja je nujna, čeprav pogosto učinki niso takoj vidni ali pa so potrebne tudi nekatere spremembe, ki na prvi pogled niso všečne. Varuh se popolnoma strinja z ugotovitvijo posebnega poročevalca, da je izvajanje zakonov in politik področje, kjer se Slovenija sooča z velikimi izzivi.** Eden Varuhovih glavnih očitkov je, da je ravnanje pripravljavcev predpisov s področja okolja in prostora vse prevečkrat v neskladju s pravico javnosti do sodelovanja pri sprejemanju predpisov.

Komentar Varuha k 22. nacionalnem poročilu o implementaciji Evropske socialne listine

Center je pripravil komentarje Varuha k 22. nacionalnem poročilu o implementaciji Evropske socialne listine in jih **septembra 2023** posredoval na Evropski odbor za socialne pravice.[16] Tokratno poročilo se je nanašalo na člene Evropske socialne listine, ki se tičejo otrok, družin in migrantov v obdobju 2018– 2021. Varuh je v svojih komentarjih opozoril na sistemske težave, ki jih zaznava pri svojem delu, med drugim na pomanjkljivost ukrepov za ureditev romskih naselij, na težave pri oskrbi otrok z oviranostmi in na dolgotrajne upravne postopke tujcev za pridobitev dovoljenj za prebivanje.

Prispevek Varuha za Temeljno študijo ENNHRI o implementaciji Priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope CM/Rec(2021)1 o nacionalnih institucijah za človekove pravice

Maja 2023 je Center pripravil pregled Varuha glede slovenske implementacije priporočila Odbora ministrov Sveta Evrope o nacionalnih institucijah za človekove pravice CM/Rec(2021)1.[17] Pregled je del Temeljne študije ENNHRI o implementaciji navedenega priporočila, ki obsega analizo stanja v evropski regiji. Namen študije je prispevati k uresničevanju priporočil Odbora ministrov Sveta Evrope.

15 Za pisno izjavo Varuha in video izjavo varuha gl. https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-in-posebni-porocevalec-zn-za-clovekove-pravice-in-okolje-za-slovenijo-na-podrocju-izvajanja/ .
16 Varuhovi komentarji so objavljeni na spletni strani odbora: https://rm.coe.int/comments-ombudsman-slovenia-22-nr-2023/1680ae5b43.
17 Gl. https://ennhri.org/council-of-europe-nhri-recommendation-baseline-study/ .

Posredovanje Varuha kot tretje strani pred Evropskim sodiščem za človekove pravice

Marca 2023 je Center v sodelovanju z drugimi organizacijskimi enotami Varuha na podlagi predhodne odobritve sodišča **pripravil intervencijo Varuha kot tretje strani pred Evropskim sodiščem za človekove pravice v zadevi** *X. in drugi proti Sloveniji.* Osrednji del intervencije se nanaša na **pravico do zakonitega sodnika**, zadeva pa je povezana s spoštovanjem otrokovih pravic v sodnih postopkih. Varuh je opozoril na pomanjkljivosti, na katere je opozarjal že v preteklosti, vključno v letnem poročilu za leto 2021.[18]

Posredovanje Varuha kot tretje strani pred Odborom za otrokove pravice

Center je v letu 2023 pripravil in **v začetku leta 2024** Odboru Združenih narodov za otrokove pravice poslal prispevek Varuha kot tretje neodvisne strani**, v katerem so predstavljene podobne kršitve, ki jih je Varuh zaznal v drugih mejnih postopkih z migranti približno v istem času.** Gre za zadevo, o kateri je Varuh v Letnem poročilu 2022[19] poročal o primeru pritožbe mladoletnega begunca zoper Slovenijo pred Odborom ZN za otrokove pravice. **Zadeva se nanaša na mladoletnika brez spremstva iz Mjanmara (narodnosti Rohingya), ki je živel v begunskem taborišču v Bosni in Hercegovini in je v letih 2020 in 2021 večkrat poskušal nedovoljeno prečkati Hrvaško in Slovenijo.** Večkrat naj bi ga odrinila hrvaška policija in enkrat tudi slovenska policija julija 2021. **Obtožbe v zvezi z njegovim srečanjem s slovensko policijo vključujejo pomanjkanje individualizirane ocene, nepriznavanje mladoletnosti, ignoriranje njegove prošnje za azil in kršitev načela nevračanja.**

Pisno poročilo Varuha Odboru proti mučenju za obravnavo četrtega periodičnega poročila Slovenije in razgovor s člani odbora v Ženevi

Center je sodeloval tudi pri pripravi Pisnega odgovora Varuha kot NHRI in DPM Odboru proti mučenju (CAT) za obravnavo četrtega periodičnega poročila Slovenije, ki je bil v Ženevo poslan **septembra 2023**. V okviru obravnave četrtega periodičnega poročila Slovenije je sodeloval tudi z Ministrstvom za pravosodje, saj je dopolnil splošno informacijo vlade omenjenemu odboru glede delovanja Varuha (posodobitev pravnega in dejanskega stanja). **Vodja Centra in vodja DPM sta se nato v novembru 2023 prvič v zgodovini organa v Ženevi v živo udeležila zasedanja CAT, in sicer na izrecno povabilo odbora**.[20]

18 Gl. Letno poročilo Varuha za leto 2021, str. 696-700 in Pregled dela Varuha za leto 2021, str. 46.
19 Gl. Letno poročilo Varuha za leto 2022, str. 66-67.
20 Gl. https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/institucija-varuha-sodelovala-na-seji-odbora-zdruzenih-narodov-proti-mucenju/ .

1.9.1.4 Drugo sodelovanje s civilno družbo, sindikati in različnimi državnimi organi

Sodelovanje s civilno družbo in sindikati

Center je **nevladne organizacije s področja človekovih pravic in invalidske organizacije informiral**, da bo Odbor Združenih narodov za pravice invalidov (CRPD) na septembrskem zasedanju delovne skupine (18th pre-sessional working group) **sprejemal tako imenovan Seznam vprašanj pred poročanjem (List of issues prior to reporting) za naslednje 2.-4. periodično poročilo Slovenije**, na podlagi katerih naj bi Slovenija pripravila poročilo, ki bo podlaga za pregled CRPD uresničevanja Konvencije o pravicah invalidov (MKPI) v Sloveniji.

V organizaciji **CURE – Kampanje za zaščito pravic v Evropi in Konference mednarodnih nevladnih organizacij Sveta Evrope je od 28. februarja do 1. marca 2023 v Haagu in po spletu potekal prvi Vrh civilne družbe Sveta Evrope**. Njegovi udeleženci so opozorili na pomen Sveta Evrope za ohranjanje in krepitev demokracije, človekovih pravic in vladavine prava v Evropi pa tudi na potrebo za sprejetje učinkovitih ukrepov za spopadanje s sedanjimi in prihodnjimi izzivi v luči priprav na četrti vrh Sveta Evrope, ki je bil 16. in 17. maja 2023 v Reykjaviku na Islandiji. Dogodka so se udeležili predstavniki več kot 100 organizacij iz vse Evrope, tudi iz Slovenije, vključno predstavniki ENNHRI. Institucijo Varuha je zastopala predstavnica Centra.

Varuh je na zaprosilo MZEZ, Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani in Društva za Združene narode za Slovenijo decembra 2023 **sodeloval na okrogli mizi ob 75. obletnici Splošne deklaracije človekovih pravic – uveljavitev njenih načel svoboda, enakost in pravičnost za vse v Sloveniji in na mednarodni ravni.** Okrogla miza je potekala v prostorih Državnega sveta.

Center se je odzval na več zaprosil nevladnih organizacij v okviru priprave njihovih poročil mednarodnim organizacijam, denimo:

- za Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja je pripravil podatke o uporabi Listine EU o temeljnih pravicah pri delu Varuha; in
- za Mirovni inštitut, ki je po naročilu Agencije EU za temeljne pravice (FRA) pripravljal nacionalne prispevke za različna poročila FRA, je pripravil informacije o obravnavanih pobudah in Varuhovih ugotovitvah glede politične participacije invalidov, o uporabi Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v Sloveniji ter o grožnjah demokratičnim vrednotam (tj. zaščiti državljanskega prostora, vključno s krepitvijo udeležbe in pravic do svobode združevanja, mirnega zbiranja in izražanja).

Sodelovanje z različnimi državnimi organi

Januarja 2023 se je predstavnica Centra udeležila **sestanka na Ministrstvu za zunanje in evropske zadeve, na katerem so sodelovali različni vladni in nevladni resorji ter predstavniki različnih odborov Sveta Evrope iz Slovenije**. Namen sestanka je bil pregledati aktivnosti različnih slovenskih organov in

posameznikov (strokovnjakov) v okviru Sveta Evrope. Predstavnica Centra je predstavila sodelovanje Varuha v različnih mehanizmih Sveta Evrope in preko ENNHRI.

Predstavnica Centra se je **9. 6. 2023 udeležila 6. seje Strateškega sveta za preprečevanje sovražnega govora,** na katerem je predstavila delo, stališča in priporočila Varuha glede pregona sovražnega govora v Sloveniji. Strateški svet, ki mu je predsedovala Nika Kovač, se je sestal na osmih zasedanjih in je kot svetovalno telo predsednika vlade tudi na podlagi izmenjave mnenj z različnimi institucijami in strokovnjaki, julija 2023 predstavil svoje ugotovitve in priporočila.[21]

Predstavnica Centra se je tudi v letu 2023 udeleževala **sej Medresorske komisije za človekove pravice (MKČP)**, kamor ima Varuh odprto vabilo. Center je spremljal mednarodna poročanja v okviru MKČP.

Predstavnica Centra se je udeležila **posveta glede izpolnjevanja horizontalnih omogočitvenih pogojev Uredbe 2021/106/EU**, povezanih z Listino EU o temeljnih pravicah in Konvencijo o pravicah invalidov, v okviru Programa ESS+ za odpravljanje materialne prikrajšanosti v Sloveniji v obdobju 2021-2027, ki ga je sklicalo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Predstavnikom Slovenije v Odboru za umetno inteligenco (CAI) je Center posredoval priporočila ENNHRI in Equinet-a glede oblikovanja Konvencije o umetni inteligenci, človekovih pravicah, demokraciji in vladavini prava, MZEZ in MDP pa skupno izjavo ENNHRI in Equinet-a pred sprejemom Akta EU o umetni inteligenci.

Center se je skozi vse leto odzval na več zaprosil državnih organov v okviru priprave njihovih nacionalnih ali mednarodnih poročil, denimo:

- za Ministrstvo za pravosodje je pripravil podatke o pobudah in ugotovitvah glede diskriminacije na podlagi spola;
- za Urad za narodnosti RS je pripravil podatke o obravnavanih pobudah za izpolnitev vprašalnika v zvezi z Akcijskim načrtom OVSE za izboljšanje položaja Romov in Sintov v regiji OVSE; in tudi
- za ambasado Združenih držav Amerike v Sloveniji je pripravil podatke o obravnavanih pobudah, ki se tičejo diskriminacije LGBTIQ+ oseb.

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

Sodelovanje v Regionalnem projektu o vlogi NHRI glede temeljnih pravic EU in vladavine prava (december 2022 – marec 2024)

Varuh je bil že v letu 2022 s strani ENNHRI in Agencije EU za temeljne pravi-

21 https://www.gov.si/assets/ministrstva/MVI/SRI/NASILJE/brosura_priporocila-za-preprecevanje-sovraznega-govora-1.pdf .

ce (FRA) povabljen k sodelovanju v Regionalnem projektu o vlogi nacionalnih institucij za človekove pravice glede temeljnih pravic EU in vladavine prava. Varuh je v projektu sodeloval vsebinsko. Projekt je sicer potekal **od decembra 2022**[22] **do marca 2024**, večina aktivnosti pa je bila izvedena v letu 2023. Pri projektu, ki je bil financi an s strani Norveškega finančnega mehanizma, so kot partnerji sodelovale nacionalne institucije za človekove pravice iz **Bolgarije, Hrvaške, Cipra, Latvije, Poljske, Slovaške in Slovenije, FRA in ENNHRI**.

Projekt je obravnaval tri vsebinske sklope, in sicer spremljanje poznavanja in izvajanja Listine EU o temeljnih pravicah, spremljanje stanja pravne države in vlogo NHRI v okviru EU skladov. Varuh je bil najbolj aktiven v okviru drugega sklopa (pravna država), je pa določene aktivnosti izvajal tudi v okviru drugih vsebin.

V okviru projekta je marca potekal sestanek članic projekta na Dunaju na sedežu FRA, ki sta se ga udeležili predstavnici Centra. Ena predstavnica Centra se je udeležila študijskega obiska na FRA, kjer je predstavila delo institucije na področju pravic migrantov in azila, vključno z obravnavo ljudi, ki so pribežali iz Ukrajine, in predstavila, kako Varuh pri tem uporablja Listino EU o temeljnih pravicah. Center je v sodelovanju s FRA za zaposlene pri Varuhu **septembra** organiziral tudi interno usposabljanje o uporabi Listine EU o temeljnih pravicah na nacionalni ravni. **Da bi Listino EU države pogosteje uporabljale, je FRA s sredstvi projekta v slovenščino prevedla Priročnik za izvajalce usposabljanja: študija primerov, ki se nanašajo na Listino.**[23]

Predstavnici Centra sta sodelovali tudi pri **delu Medresorske delovne skupine za koordinacijo izvajanja Listine o temeljnih pravicah in Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov v okviru evropske kohezijske politike**. V okviru aktivnosti zadevnega projekta je predstavnica Centra **junija** izvedla tudi **usposabljanje o uporabi Listine EU** o temeljnih pravicah v nacionalnih pravnih redih, ki ga je organiziralo Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj. Usposabljanje je bilo namenjeno zaposlenim v različnih državnih institucijah in na lokalni ravni.

Zaključna konferenca z naslovom »Izboljšanje izvajanja Listine EU o temeljnih pravicah (listina) – močne in učinkovite nacionalne institucije o človekovih pravicah« je potekala v **Bruslju 21. in 22. februarja 2024**. Predstavnica Centra je na okrogli mizi v okviru konference predstavila tudi aktivnosti Varuha glede spremljanja stanja pravne države. Kot predsedujoča Pravni delovni skupini ENNHRI je predstavila tudi prizadevanja ENNHRI, da **je Evropska komisija močne, strokovne, neodvisne in učinkovite nacionalne institucije prepoznala kot eno od meril delovanja pravne države**. Na konferenci je bila sprejeta tudi **Izjava Zaključne konference o vlogi nacionalnih institucij za človekove pravice**. Ta države članice med drugim poziva k ustreznemu financi anju nacionalnih institucij za človekove pravice in zagotavljanju njihove neodvisnosti.

22 Gl. npr. https://www.varuh-rs.si/en/news/news/on-the-importance-of-rule-of-law-reports-at-the-enhri-meeting-in-sofia/ .

23 Priročnik je v slovenščino dostopen na naslednji povezavi: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-charter-case-studies-trainers-manual_sl.pdf .

To vključuje uresničevanje in upoštevanje priporočil nacionalnih institucij za človekove pravice pri sprejemanju zakonodaje in predpisov, ki se nanašajo na temeljne pravice posameznic in posameznikov. Nenazadnje pa **je spoštovanje Listine EU pomemben nov pogoj za črpanje evropskih sredstev v okviru EU skladov**, kar je glede na obstoječ pravni okvir že sedaj treba upoštevati pri ocenjevanju in spremljanju financi anja projektov iz evropskih sredstev.[24]

V okviru projekta se je izkazalo, da je nujno krepiti prizadevanja, da bi države pogosteje uporabljale Listino EU o temeljnih pravicah, saj je listina med odločevalci kot tudi med nadzornimi oziroma neodvisnimi institucijami in državljani v večini držav članic EU premalo poznana. Ker želi Varuh krepiti uporabo Listine s strani državnih organov, saj posameznikom zagotavlja dodatno varstvo človekovih pravic, daje naslednje priporočilo, ki je po svoji naravi stalna naloga:

Priporočilo št. 2 (stalna naloga): Varuh priporoča pristojnim institucijam za usposabljanje javnih uslužbencev in funkcionarjev, kot so Upravna akademija, Policijska akademija in Center za izobraževanje v pravosodju, da v svoje programe izobraževanja in usposabljanja v večji meri vključijo vsebine v zvezi z uporabo Listine Evropske unije o temeljnih pravicah na nacionalni ravni.

Sodelovanje v okviru ENNHRI

Junija 2023 je predstavnica Centra Jerneja Turin v okviru ENNHRI prevzela **predsedovanje Delovni skupini za pravice invalidov**. Delovno skupino sestavlja okoli 100 predstavnic in predstavnikov 39 evropskih nacionalnih institucij za človekove pravice in institucij, ki imajo mandat neodvisnega nadzornega organa po mednarodni konvenciji o pravicah invalidov ter dvanajstih institucij, ki sodelujejo v opazovalni vlogi (FRA, Evropski parlament, Komisar za človekove pravice Sveta Evrope, Visoki komisar Združenih narodov za človekove pravice, European Disability Forum, GANHRI, Equinet in pet evropskih teles za enakost). V tem okviru je potekalo več zasedanj delovne skupine in številni mednarodni dogodki, bodisi preko spleta bodisi v živo, ki jih je organizirala oziroma na katerih je sodelovala predstavnica Centra. Predstavnica Centra je v tem okviru pripravljala tudi četrtletne novičnike z informacijami o delu članic in opazovalk delovne skupne ter o novostih na področju pravic invalidov.

Novembra 2023 pa je predstavnica Centra dr. Simona Drenik Bavdek prevzela **sopredsedovanje Delovni skupini ENNHRI za pravne zadeve** (skupaj s fins o kolegico Leeno Leikas).[25] Delovna skupina spremlja področje vladavine prava oziroma delovanje pravne države, uresničevanje sodb Evropskega sodišča za

24 Več o Zaključni konferenci je dostopno na https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-clovekovih-pravic-v-bruslju-na-konferenci-evropskega-projekta-o-krepitvi-temeljnih-pravic-in-v/ .

25 Gl. https://ennhri.org/our-work/topics/democracy-and-rule-of-law/ .

človekove pravice, mednarodna poročanja, v sodelovanju z drugimi delovnimi skupinami pripravlja intervencije ENNHRI kot tretje strani pred Evropskim sodiščem za človekove pravice,[26] obravnava vidike varnosti in človekovih pravic, ocenjevanja vpliva izrednih razmer in stanja na spoštovanja oziroma omejevanje človekovih pravic, kot tudi protiteroristične aktivnosti držav v luči groženj spoštovanju človekovih pravic. Novembra 2023 je prvič po covidnih ukrepih zasedanje delovne skupine potekalo v živo, in sicer v Strasbourgu, ob čemer so ob robu zasedanja člani skupine obiskali tudi Evropsko sodišče za človekove pravice. Predstavnica Centra je kot sopredsedujoča delovni skupini predstavila delovanje skupine tudi na Generalni skupščini ENNHRI, ki je ob praznovanju 10. obletnice delovanja ENNHRI potekala v Bruslju. Za vse udeležence in širšo javnost pa je sodelovala tudi pri pripravi informativnega videa o pomenu vladavine prava za spoštovanje človekovih pravic.[27]

Predstavnik Centra se je junija 2023 v Atenah udeležil srečanj **Delovne skupine ENNHRI za azil in migraci**j in na njem sodeloval **pri pripravi ocenjevalne študije o vplivu novih tehnologij na migracije in spoštovanje človekovih pravic migrantov**, ki bo izšla v letu 2024.

Predstavnici Centra pa sta spremljali tudi še delo nekaterih drugih **delovnih skupinah ENNHRI: Delovne skupine za človekove pravice v gospodarstvu, Delovne skupine za ekonomske, socialne in kulturne pravice, Delovne skupine za pravice starejših in Delovne skupine za umetno inteligenco in človekove pravice**.

Na povabilo češkega ombudsmana je predstavnica Centra **septembra 2023** sodelovala na konferenci o transformaciji iz institucije, ki ni NHRI oziroma ima status B v institucijo s statusom A po Pariških načelih. Predstavila je slovenski primer dobre prakse tako z zakonodajnega vidika kot vidika preoblikovanja oziroma nadgradnje delovanja same institucije. Na konferenci so sodelovali tudi predstavniki ENNHRI, FRA in nekaterih drugih institucij. Na češkem pripravljajo zakonodajo, ki bi češkemu ombudsmanu omogočila delovanje v skladu s Pariškimi načeli, ob tem pa želijo tudi razširiti mandat institucije na način, da bi v okviru nje deloval tudi varuh otrokovih pravic.

Sodelovanje pri organizaciji dogodka ENNHRI o umetni inteligenci v Ljubljani

V Ljubljani je **30. 11. in 1. 12. 2023** potekal mednarodni dogodek ENNHRI o vplivu umetne inteligence na človekove pravice z naslovom »**Co-Lab: AI - ENNHRI Capacity Building Event on Artificial Intelligence**«.[28] Dogodka so se udeležili

26 Gl. npr. https://ennhri.org/our-work/topics/climate-change-human-rights/ ; https://ennhri.org/news-and-blog/history-in-the-making-ennhri-speaks-before-the-grand-chamber-of-the-european-court-of-human-rights-in-major-climate-case/ ; https://ennhri.org/news-and-blog/ennhri-submits-a-third-party-intervention-to-the-european-court-of-human-rights-on-the-criminalisation-of-public-begging/ .

27 Gl. https://ennhri.org/our-work/topics/democracy-and-rule-of-law/ .

28 Gl. https://ennhri.org/ennhri-co-lab-ai/ in https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-poudarja-pomen-spostovanja-clovekovih-pravic-pri-delovanju-in-razvoju-umetne-inteligence/ .

številni predstavniki evropskih nacionalnih institucij za človekove pravice iz več kot 30 držav in drugi mednarodni strokovnjaki, ki so izmenjali spoznanja, izkušnje in razpravljali o tem, kako si lahko (skupaj) prizadevajo za prihodnost, v kateri umetna inteligenca ne le pospešuje tehnološki napredek, temveč tudi ohranja in krepi temeljne pravice. Dogodek so soorganizirali predstavniki Centra in na njem tudi sodelovali.

ENNHRI je pripravila svoja stališča[29] k predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi harmoniziranih pravil o umetni inteligenci ter stališča k osnutku Okvirne konvencije Sveta Evrope o umetni inteligenci, človekovih pravicah, demokraciji in vladavini prava. ENNHRI izpostavlja potrebo po nacionalnih nadzornih organih, ki bodo spremljali skladnost z omenjeno konvencijo in prepovedovali prakse, ki predstavljajo nesprejemljivo tveganje z vidika spoštovanja človekovih pravic in enakosti. Nacionalne institucije za človekove pravice so pozvale k močnim in učinkovitim zaščitnim orodjem za enakost in temeljne pravice, ki bi zagotovila ustrezno ravnovesje med razvojem in zaupanjem v umetno inteligenco.

Predstavnica Centra in predsednica delovne skupine ENNHRI za pravice invalidov je predstavila nekatere priložnosti in izzive, ki jih umetna inteligenca, avtomatizirano odločanje in tehnologije strojnega učenja predstavljajo z vidika pravic invalidov.[30] Izpostavila je, da ima umetna inteligenca velik potencial, da z naslavljanjem različnih izzivov in inovativnimi rešitvami pozitivno vpliva na življenje oseb z oviranostmi. Od aplikacij za pretvorbo govora v besedilo do orodij za izboljšanje vida lahko umetna inteligenca odpravi ovire ter zagotovi nove možnosti za komunikacijo in interakcijo. Umetna inteligenca lahko izboljša dostopnost digitalnih platform in storitev. Je pa hkrati umetna inteligenca povezana tudi s precejšnjimi tveganji za invalide,[31] na kar opozarja tudi posebni poročevalec Združenih narodov za pravice invalidov Gerard Quinn v svojem poročilu.

Priporočilo št. 5: Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da pri ustanavljanju nacionalnega centra za umetno inteligenco zagotovi, da bo med nalogami omenjenega centra tudi preučevanje in obravnavanje delovanja umetne inteligence glede spoštovanja človekovih pravi in temeljnih svoboščin.

29 Gl. https://ennhri.org/our-work/topics/artificial-intelligence/ .
30 Gl. https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/vpliv-umetne-inteligence-na-pravice-invalidov/ .
31 Npr. v določenih okoliščinah so na primer umetna inteligenca in druge tehnologije postale vratarji za prejemke socialne pomoči. Upravičenost do prejemkov, kot je pomoč za brezposelnost, lahko umetna inteligenca omeji z uporabo pristranskih podatkovnih nizov in diskriminatornih algoritmov. Na področju zaposlovanja, kjer se umetna inteligenca vse pogosteje uporablja, naj bi orodja umetne inteligence povečala učinkovitost postopka iskanja pravega kandidata za delovno mesto in zmanjšala možnost človeške pristranskosti. Vendar dokazi kažejo, da so podatkovni nizi, na katerih se stroj uči, že „okuženi“ s pristranskostjo: zgodovinsko premalo zastopane skupnosti, kot so osebe z oviranostmi, verjetno manjkajo v zgodovini uspešnih zaposlitev podjetja, zato jih ni v podatkovnih nizih.

Mednarodni inštitut ombudsmanov (IOI)

Predstavnika Centra sta sodelovala tudi na več usklajevalnih sestankih glede ustanavljanja **IOI akademije,** saj je bil prav slovenski varuh med pobudniki za ponovno oživitev ideje, da se tovrstna akademija vendarle ustanovi. Potekalo je več spletnih sestankov, katerih cilj je bil pripraviti kakovostno in trajno platformo usposabljanja po meri institucij ombudsmanov in njihovih zaposlenih.

Na pobudo in ob prisotnosti ombudsmanov iz Slovenije, Grčije in Nizozemske je tako **16. 1. 2024, v Manchestru** v Veliki Britaniji pod pokroviteljstvom britanskega parlamentarnega in zdravstvenega ombudsmana **zaživela Akademija učenja (Learning Academy) v okviru IOI**. Udeležuje se je skoraj 100 udeleženk oziroma udeležencev, tudi iz Slovenije. Akademija je namenjena predvsem strokovnim sodelavcem ombudsmanskih institucij, ki obravnavajo vprašanja in pobude ljudi, ki menijo, da so jim kršene njihove pravice oziroma temeljne svoboščine. Cilj je deliti izkušnje in dobre prakse med institucijami, se povezovati in sodelovati ter krepiti znanje na najrazličnejših specifičnih področjih. Na prvem srečanju so se s pomočjo strokovnjakov posvetili področju mediacije, ki je neformalen, neobvezujoč in zaupen način reševanja sporov, v katerem stranke prostovoljno ob pomoči nevtralne tretje osebe (mediatorja) skušajo doseči mirno rešitev spora oziroma ob upoštevanju želja in potreb obeh strani iskati skupne rešitve.[32]

Svet Evrope

Predstavnica Centra je v Svetu Evrope **na Delovni skupini za človekove pravice v kriznih razmerah (CDDH-SCR) zastopala interese ENNHRI**. V letu 2023 sta potekali dve zasedanji skupine (eno v Strasbourgu, eno v Varšavi), zadnje zasedanje skupine pa je potekalo v Strasbourgu konec januarja in v začetku februarja 2024. Predstavnica ENNHRI je prispevala k večji kakovosti besedila tudi z vidika izpostavljanja pomena vključevanja različnih deležnikov med postopkom ocene vpliva na človekove pravice v kriznih situacijah. Skupina je sprejela dva dokumenta, in sicer:

- **predlog Priročnika za oceno učinka ukrepov države v kriznih razmerah na človekove pravice**[33] in
- **(Osnutek) Priporočila CM/Rec(2024)xx Odbora ministrov državam članicam o učinkoviti zaščiti človekovih pravic v kriznih razmerah in (osnutek) njegovega Pojasnilnega memoranduma.**[34]

32 Gl. https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/v-manchestru-v-okviru-mednarodnega-instituta-ombudsmanov-zazivela-akademija-ucenja/ .
33 Ang. Toolkit for human rights impact assessment of the measures taken by the State in situations of crisis, dostopen na: https://rm.coe.int/steering-committee-for-human-rights-cddh-draft-toolkit-for-human-right/1680ad8e26 .
34 (Draft) Recommendation CM/Rec(2024)xx of the Committee of Ministers to member States on the effective protection of human rights in situations of crisis and its (draft) Explanatory Memorandum, CDDH-SCR(2024)R6 Addendum, 2 February 2024, dostopno na: https://rm.coe.int/draft-recommendation-of-the-committee-of-ministers-on-the-effective-pr/1680ae67a2 .

Priporočilo je Odbor ministrov Sveta Evrope sprejel na svojem zasedanju marca 2024. Gre za **prvi mednarodni instrument, sprejet na medvladni ravni, ki je namenjen pomoči nacionalnim oblastem v procesu kriznega odzivanja**, da se zagotovi, da sprejeti ukrepi spoštujejo človekove pravice. Pričakuje se tudi, da bo tudi omenjen osnutek priporočila sprejet v letu 2024.

Novembra 2023 se je predstavnica Centra **na povabilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope (PACE) kot govorka udeležila zasedanja Pododbora za izvrševanje sodb Evropskega sodišča za človekove pravice Odbora za pravna vprašanja in človekove pravice PACE.**[35] Zasedanje je potekalo v Zagrebu, v hrvaškem Saboru. Predstavnica Centra je predstavila, kako je Sloveniji v le nekaj letih uspelo izrazito zmanjšati število neizvršenih sodb ESČP in kako je v ta postopek vključen Varuh. Na zasedanju je bil s strani več strokovnjakov izpostavljen deficit parlamentarne dimenzije spremljanja izvrševanja sodb ESČP, glede česar **daje Varuh v tem letnem poročilu tudi priporočilo št. 1**.

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE)

V letu 2023 je Center nadaljeval sodelovanje z **OVSE/ODIHR v okviru sestankov kontaktnih točk za krepitev odpornosti nacionalnih institucij za človekove pravice** v sodelujočih državah OVSE. Izvedena sta bila dva sestanka, ki sta potekala preko spleta, namen pa je, da v letu 2024 vsaka institucija pripravi načrt odpornosti v skladu z enotno metodologijo, ki jo je ODIHR razvil v letu 2023 v sodelovanju s samimi institucijami.

1.9.2 Pregled uresničevanja preteklih Varuhovih priporočil

S področja delovanja Centra številna pretekla priporočila ostajajo neuresničena.

Varuh je s **priporočilom št. 2 (2022)** Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje priporočil, naj pri prenovi učnih načrtov od vrtca do osnovne šole upošteva tudi priporočila Prve faze Svetovnega programa o izobraževanju za človekove pravice glede pospeševanja izobraževanja o človekovih pravicah in strpnosti, vključno glede pregleda novih in obstoječih učbenikov, ter da v komisijo strokovnjakov, ki bo zastavila reformo, po posvetovanju z Varuhom vključijo tudi strokovnjake za področje človekovih pravic. To priporočilo **ostaja neuresničeno**. MVI je v odzivu navedlo, da je v okviru načrtovanja učbeniške politike minister s sklepom imenoval delovno skupino, kjer je v načrtu tudi posvet z Varuhom. Varuh ocenjuje, da je takšno sodelovanje premalo, saj že bežen pregled

35 Gl. https://rm.coe.int/draft-agenda-for-the-meeting-to-be-held-in-zagreb-croatia-on-13-and-14/1680ace578 in https://www.coe.int/cs/web/execution/-/meeting-of-the-pace-sub-committee-on-the-implementation-of-judgments-of-the-european-court .

učnih načrtov in obstoječih učbenikov kaže, da bi lahko bila vprašanja, povezana s človekovimi pravicami pogosteje in bolje vključena v šolski kurikulum, za kar pa je potrebno tesnejše sodelovanje s strokovnjaki s področja človekovih pravic. **Varuh priporočilo ponavlja.**

Varuh **ponavlja** tudi svoje **priporočilo št. 1 (stalno nalogo, 2022)**, s katerim je vlado oziroma ministrstva pozval k večji transparentnosti pri pripravi predpisov ter da naj skladno z načelom dobrega upravljanja v postopek priprave predpisa še pred javno razpravo smiselno vključijo tiste subjekte oziroma združenja, na katere se predpis oziroma njegov predlog neposredno nanaša. Varuh izpostavlja, da pristojna ministrstva pogosto v postopku priprave predloga zakona predhodno ne vključujejo vseh relevantnih udeležencev še pred javno obravnavo predpisa preko eDemorkacije. **Tak primer je bil decembra 2023 objavljen predlog novele Zakona o medijih (ZMed-2), ki je predvideval nove pristojnosti Varuha, te pa ne bi bile v skladu z ZVarCP in tudi ne z mednarodnimi standardi delovanja institucije Varuha. A Varuh glede tega sploh ni bil kakor koli kontaktiran, z vsebino se je seznanil šele, ko je šel zakon v javno razpravo.** Tak primer tudi ni osamljen, iz medijev smo npr. zasledili, da se je tudi več verskih skupnosti pritoževalo, da pri spreminjanju Zakona o verski svobodi (ZVS), niso bile predhodno vključene v razpravo o spremembi predpisa, ampak so se lahko vanjo vključile šele v okviru javne razprave, tako kot tudi vse druge javnosti. Varuh pričakuje večje vključevanje različnih deležnikov v zgodnejše faze priprave predpisov, kar bo prispevalo k večji transparentnosti in vključujočemu postopku sprejemanja predpisov, ki bo v večji meri upošteval tudi oceno vplivov na človekove pravice.

Varuh je v **priporočilu št. 2 (2021)** priporočil, naj Vrhovno državno tožilstvo formalno uskladi svoje pravno stališče o pregonu kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja ali nestrpnosti po 297. členu KZ-1 s sodbo Vrhovnega sodišča Republike Slovenije iz leta 2019, in v zvezi s tem upošteva tudi ugotovitve Evropske komisije proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI) iz marca 2022. **Konkretnega odziva s strani VDT na to priporočilo Varuh še ni prejel in ga šteje kot neuresničeno, Priporočilo ostaja aktualno, zato ga Varuh ponavlja in pričakuje, da bo čim prej uresničeno.**

Varuh je v **priporočilu št. 3 (2021)** Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za notranje zadeve in Ministrstvu za kulturo priporočil, naj čim prej pristopijo k pripravi ustreznih zakonskih podlag, ki bodo omogočile učinkovito preprečevanje sovražnega govora na spletu, vključno z družabnimi omrežji. Varuh šteje priporočilo za **neuresničeno**, saj iz odzivov naslovnih ministrstev izhaja predvsem pojasnjevanje, zakaj je obstoječa ureditev ustrezna, zadostna in sorazmerna, s čimer pa se Varuh glede na sovražno komunikacijo na spletu ne strinja. **Tudi predlog prenove medijske zakonodaje je še v teku in še ni povsem jasno ali in na kakšen način bo novela ZMed-1 naslovila preprečevanje sovražnega govora na spletu.**

S **priporočilom št. 4 (2021)** je Varuh priporočil, naj Ministrstvo za pravosodje pripravi spremembo zakonodaje, ki bo omogočila možnost subsidiarnega pregona v primeru kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1 na način, da bo ta mogoč

ne le za konkretnega oškodovanca, zoper katerega je bilo kaznivo dejanje po 297. členu strojeno, ampak tudi za širši krog oškodovanih oseb (bodisi za vsakega predstavnika napadene skupine bodisi za pooblaščene organizacije). **MP je pred dvema letoma priporočilo zavrnilo zaradi nestrinjanja, v zadnjem vladinem odzivnem poročilu pa tudi ni razbrati nobenih dodatnih pojasnil,** in to kljub temu, da je **Varuh dodatno pojasni**l, da pričakuje**, da najdejo učinkovito rešitev, ki bo omogočila bistvo priporočila, ki je v tem, da bo subsidiarni pregon kaznivega dejanja po 297. členu KZ-1 mogoč tudi za širši krog oškodovanih oseb,** pri tem pa upošteva družbeni vidik in specifi e kaznivega dejanja t. i. sovražnega govora, ki izhajajo iz spoznanja, da posledice takšnih kaznivih dejanj sežejo širše kot samo na konkretno žrtev, saj izvršitev kaznivega dejanja s takim motivom lahko povzroči občutek ogroženosti in napetosti v celotni skupnosti. **Varuh priporočilo ponavlja.**

Varuh je v **priporočilu št. 6 (2021)** Ministrstvu za javno upravo (Upravni akademiji) priporočil, naj v svoje programe usposabljanja javnih uslužbencev (glede obveznega usposabljanja za imenovanje v naziv, obveznega usposabljanja za vodenje v upravi in neobveznega izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev) v večji meri vključi usposabljanje javnih uslužbencev o človekovih pravicah. **Napredek je bil storjen v okviru usposabljanja vodilnih javnih uslužbencev, kjer je bil v letu 2023 s strani Upravne akademije dodan modul »človekove pravice in integriteta« (UVU 6), v leto 2024 pa so bile v isti sklop dodane še enake možnosti. V tem delu je torej priporočilo uresničeno, do priprave tega poročila so bili izvedeni že štirje tovrstni sklopi predavanj. Vendar Varuh priporočilo ponavlja predvsem v delu glede obveznega usposabljanja za imenovanje v naziv, kjer napredka ne na normativni ne na dejanski ravni še ni zaznati**.

Kot **stalno nalogo** Varuh **ponavlja** tudi **priporočilo št. 7 (2021)**, s katerim priporoča Ministrstvu za zdravje, naj sprejme učinkovite ukrepe za izboljšanje zdravstvenega stanja Romov in zagotovi odpravo izrazite neenakosti v njihovem zdravju v primerjavi z večinskim prebivalstvom. Varuh v zvezi s tem priporoča tudi redno spremljanje učinkovitosti ukrepov skozi kazalnike zdravja in zdravstvenega varstva.

Varuh šteje **priporočilo št. 8 (2021)** s katerim Varuh poziva k sprejemu strategije, ki naslavlja vse oblike nasilja nad ženskami, preučitvi vseh priporočil GREVIO Sloveniji ter oblikovanju in sprejemu ukrepov za njihovo uresničitev, za **uresničeno**. **Pozdravlja, da je bila 7. 3. 2024 po desetih letih sprejeta Resolucija o nacionalnem programu za preprečevanje nasilja v družini in nad ženskami 2024-2029.** Varuh bo spremljal implementacijo te resolucije in po potrebi tudi v prihodnje opozarjal na pomanjkljivosti ali prepočasnosti implementacije resolucije.

Varuh **ponavlja priporočili št. 9 (2021)** in **10 (2021)** glede prevodov pomembnejših sodb Evropskega sodišča za človekove pravice in tudi akcijskih načrtov in akcijskih poročil glede uresničevanja sodb ESČP proti Sloveniji v slovenski jezik, argumenti pa ostajajo enaki kot v preteklih letih.

Varuh je v **priporočilu št. 2 (stalna naloga, 2021)** priporočil, naj policija, tožilci in sodišča pri obravnavi kaznivega dejanja iz 297. člena KZ-1 opravijo tudi presojo o vplivu kaznivega dejanja na oškodovanca ali skupnost, kot to izhaja iz Smernic Evropske komisije za praktično rabo Okvirnega sklepa Sveta 2008/913/PNZ o boju proti nekaterim oblikam in izrazu rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi. Ministrstvo za notranje zadeve je pojasnilo, da policija pri obravnavi kaznivega dejanja iz 297. člena KZ-1 na podlagi določb 143.č člena ZKP pripravi individualno oceno. To pomeni, da presojo o vplivu kaznivega dejanja na oškodovanca opravi v okviru priprave individualne ocene. **Gre za stalno nalogo, ki jo Varuh ponavlja**, saj je pomembno, da se dobro uveljavi praksa, da presojo kaznivega dejanja na oškodovanca vedno opravijo tako policija kot tudi tožilci in sodišča, pričakoval pa bi tudi informacijo o podrobnejši metodologiji tovrstnega pregleda.

S spremembo Zakona o odškodninah žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD), s katero je bila pravica do državne odškodnine določena tudi za osebe, ki niso državljani Republike Slovenije in drugih držav EU, je bilo realizirano Varuhovo **priporočilo št. 4 (2020)**, **kar Varuh pozdravlja**.

Zaradi potrebe po rednem, periodičnem, sistematičnem spremljanju vseh oblik nad ženskami in nasilja v družini z namenom odkrivanja njihovih vzrokov in učinkov ter ustreznega oblikovanja politik in ukrepov za preprečevanje in boj proti takšnim oblikam nasilja na osnovi raziskav in znanja, Varuh **priporočilo št. 5 (2020)**, s katerim poziva k rednemu izvajanju raziskav o pojavnosti nasilja nad ženskami in nasilja v družini, ponavlja kot **stalno nalogo.**

V zvezi s **priporočilom št. 6 (2020)** glede zagotovitve ustreznih kapacitet za učinkovito izvajanje nalog, določenih v Zakonu o dostopnosti spletnih strani in mobilnih aplikacij, Varuh na podlagi odgovora v odzivnem poročilu Vlade to priporočilo do polne realizacije **ponavlja**.

Priporočilo št. 7 (2020), ki se nanaša na prenehanje pridržanja otrok migrantov (migrantov (tako tistih brez spremstva, kot tistih, ki so pridržani skupaj s starši), **ostaja neuresničeno in aktualno**. V Centru za tujce Postojna je bilo v letu 2021 pridržanih 240 otrok. **Varuh priporočilo ponavlja in pričakuje čimprejšnje izboljšanje stanja.**

Priporočili št. 8 (2020) in **št. 4(2019)** glede finančne avtonomije Varuha in še teh neodvisnih institucij v skladu z odločbo Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-474/18-17 z dne 10. 12. 2020 sta bili konec junija 2023 (**s skoraj leto in pol zamude** pri sprejemanju sprememb Zakona o javnih financah glede na rok ustavnega sodišča) **uresničeni**.

Varuh kot stalno nalogo **ponavlja** tudi **priporočilo 5s (2020) enako/ podobno: 3 (2019),** naj Vlada Republike Slovenije v skladu z ratifici animi mednarodnimi pogodbami o človekovih pravicah pristojnim odborom, ustanovljenim po teh pogodbah, redno in pravočasno pošilja poročila o uresničevanju svojih obveznosti iz teh mednarodnih pogodb. **Slovenija niti do konca leta 2023 ni oddala poročila po Mednarodnem paktu o kulturnih, ekonomskih in socialnih pravicah in s tem glede na rok za oddajo zamujala že več kot tri leta**.

Od leta 2019 Varuh **ponavlja** svoji **priporočili št. 5 (2019)** in **priporočilo** št. 6 (2019). S slednjim priporoča, naj pristojni organi zagotovijo sistematično zbiranje razčlenjenih podatkov po zaščitenih osebnih okoliščinah na vseh področjih družbenega življenja z namenom natančne določitve stanja in trendov glede (ne)enakosti v družbi. **Vlada v svojem odzivnem poročilu pojasnjuje, da je priporočilo realizirano, ker je to vprašanje urejeno v petem odstavku 6. člena novega Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-2). Urejena je možnost obdelave osebnega podatka o narodni in etnični pripadnosti, v skladu s strogimi ustavnimi pogoji na način, da se to – če je nujno potrebno za odločanje o pravicah posameznikov in posameznic – lahko uredi s področnimi zakoni. Ker omenjena zakonska ureditev možnosti zbiranja razčlenjenih podatkov še ne pomeni, da se takšni podatki dejansko (lahko) zbirajo in so na voljo, Varuh priporočilo ponavlja.**

Aktualno ostaja tudi **priporočilo št. 10 (2019)** glede zagotovitve ustreznega dostopa do zdravstvenih storitev z zmanjšanjem dolgih čakalnih dob v zdravstvu, kjer je to potrebno. **Varuh ga zato ponavlja.**

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

Varuh **ponavlja** tudi **priporočilo št. 12 (2019),** s katerim priporoča **deinstitucionalizacijo opravljanja storitev** oskrbe v skladu s priporočili odbora za pravice invalidov v praksi.

1.9.3 Nova priporočila

Na podlagi dejavnosti Centra v letu 2023 daje Varuh naslednja nova priporočila:

4. Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj primarno odgovornost za uresničevanje Nacionalnega akcijskega načrta za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu, sprejetega novembra 2018, vključno z koordinacijo dejavnosti za njegovo uresničevanje in poročanjem o njegovem uresničevanju, prenese iz ministrstva, pristojnega za mednarodne in evropske zadeve na ministrstvo, pristojno za gospodarstvo, slednje pa naj tudi pregleda potrebo za posodobitev vsebine samega akcijskega načrta.

5. Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da pri ustanavljanju nacionalnega centra za umetno inteligenco zagotovi, da bo med nalogami omenjenega centra tudi preučevanje in obravnavanje delovanja umetne inteligence glede spoštovanja človekovih pravi in temeljnih svoboščin.

Center daje tudi naslednje priporočilo, ki je po svoji naravi stalna naloga:

2 (stalna naloga). Varuh priporoča pristojnim institucijam za usposabljanje javnih uslužbencev in funkcionarjev, kot so Upravna akademija, Policijska akademija in Center za izobraževanje v pravosodju, da v svoje programe izobraževanja in usposabljanja v večji meri vključijo vsebine v zvezi z uporabo Listine Evropske unije o temeljnih pravicah na nacionalni ravni.

1.9.4 Dejavnosti Centra za človekove pravice

Vsebinsko bolj podrobno sta v tem razdelku, ki je v priloga letnega poročila, predstavljeni naslednji dejavnosti Centra v letu 2023:

1.9.4.1 Več o II. javnem natečaju Varuha za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic

1.9.4.2 Skupna izjava Varuha človekovih pravic in organizacij, ki se zavzemajo za otrokove pravice, o napovedani prenovi nacionalnega programa vzgoje in izobraževanja za naslednje desetletje

1.10 MEDNARODNO SODELOVANJE

Varuh se je tudi v letu 2023 še naprej aktivno udejstvoval na mednarodnem parketu, in sicer z udeležbo na različnih mednarodnih dogodkih in izobraževanjih ter s krepitvijo dvostranskih odnosov in sodelovanja, dogodki pa so prvič po epidemiji covida-19 večinoma potekali v živo.

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

Varuh je leta 2023 sodeloval pri več kot 60 mednarodnih dogodkih.

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

SODELOVANJE S SVETOM EVROPE

Od 28. februarja do 1. marca je v Haagu in po spletu, v organizaciji CURE (Kampanje za zaščito pravic v Evropi in Konference mednarodnih nevladnih organizacij Sveta Evrope), potekal prvi Vrh civilne družbe Sveta Evrope, na katerem je sodelovala tudi predstavnica Varuha (Centra za človekove pravice). Njegovi udeleženci so opozorili na pomen Sveta Evrope pri ohranjanju in krepitvi demokracije, človekovih pravic ter vladavine prava v Evropi, pa tudi na potrebo po sprejetju učinkovitih ukrepov za spopadanje s sedanjimi in prihodnjimi izzivi v luči priprav na četrti vrh Sveta Evrope, ki je potekal 16. in 17. maja 2023 v Reykjaviku na Islandiji. Dogodka so se udeležili predstavniki več kot 100 organizacij iz 29 držav, tudi iz Slovenije, vključno s predstavniki Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI). Namen vrha civilne družbe je bil izmenjati stališča glede aktualnih izzivov Sveta Evrope in pripraviti prioritete potrebnih reform Sveta Evrope. Udeleženci so se strinjali, da samo potrditev pripadnosti vrednotam Sveta Evrope ni dovolj in da je delovanje organizacije nujno prilagoditi sedanjim in prihodnjim izzivom. Na vrhu Sveta Evrope v Reykjaviku udeležba civilne družbe in nacionalnih institucij za človekove pravice namreč ni bila predvidena. Udeleženci so opozorili, da je pomembno, da bi Svet Evrope v svoje delo v prihodnje bolj vključeval civilno družbo in nacionalne institucije za človekove pravice. V Reykjaviško deklaracijo je bil nato vendarle vključen tudi poziv h krepitvi smiselnega sodelovanja Sveta Evrope s civilno družbo in nacionalnimi institucijami za človekove pravice,

priznala pomen civilne družbe in nacionalnih institucij za človekove pravice pri spremljanju izvajanja Evropske konvencije o človekovih pravicah in sodb Evropskega sodišča za človekove pravice ter izpostavila vlogo civilne družbe in nacionalnih institucij za človekove pravice pri zaščiti okolja.

V marcu se je predstavnik Varuha (Centra za človekove pravice) udeležil tudi virtualnega srečanja v organizaciji Sveta Evrope, ENNHRI in EQUINET s temo *How can National Human Rights Institutions and Equality Bodies engage with the European Committee of Social Rights under the reporting procedure of the European Social Charter*. Izmenjava dobrih praks sodelovanja in možnosti znotraj pravnega okvira delovanja Odbora za socialne pravice je bila za Varuha pomembna v luči alternativnega poročanja Odboru za socialne pravice in dialoga z njim o stanju implementacije revidirane Evropske socialne listine v Sloveniji.

Konec marca se je varuh človekovih pravic v Amsterdamu na Nizozemskem udeležil izmenjave pogledov o umetni inteligenci in človekovih pravicah s komisarko Sveta Evrope za človekove pravice Dunjo Mijatović. Varuh je srečanje ocenil kot posebej pomembno, saj se večina pozornosti v zvezi z umetno inteligenco sicer osredotoča na potencial za podporo gospodarski rasti, manj pa je je namenjeno vprašanju njenega vpliva na temeljne pravice. Varuh je navzoče seznanil, da se je institucija Varuha ukvarjala z dvema primeroma, ki sta segala na področje delovanja organov pri uporabi podatkovnih tehnologij oziroma umetne inteligence. Primer policijske uporabe podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR – iz angl. *passenger name record*) za preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ter pregona terorističnih in hudih kaznivih dejanj in primer policijske uporabo računalniških tehnologij prepoznavanja obrazov (angl. *face recognition*) je tudi podrobneje predstavil. Čeprav Varuh še ni obravnaval primera, v katerem bi se potrdile morebitne nepravilnosti pri uporabi umetne inteligence za potrebe oblasti, se zaveda pasti uporabe umetne inteligence za človekove pravice in področje skrbno spremlja. Varuh je poudaril, da razvoj tehnologij od vseh, ki si prizadevajo za zaščito pravic in svoboščin, terja zadostno in kakovostno znanje. Spomnil je tudi na nujno medresorsko sodelovanje v posameznih državah, pa tudi na mednarodno sodelovanje ter pomen pretoka informacij med oblikovalci politik na eni strani in skupnostjo, ki umetno inteligenco razvija in uporablja, na drugi. Opozoril je še na odgovornost razvitih zahodnih držav, da na področju umetne inteligence pomagajo državam v razvoju.

Maja se je predstavnik Varuha (namestnik varuha in vodja Državnega preventivnega mehanizma) v Strasbourgu v Franciji udeležili srečanja Mreže neodvisnih organov za obravnavo pritožb zoper postopke policistov (IPCAN), katerega član je Varuh od leta 2022. IPCAN je neformalna mreža za izmenjavo in sodelovanje med neodvisnimi strukturami, pristojnimi za zunanji nadzor policijskih in drugih varnostnih sil. Srečanje mreže IPCAN je bilo namenjeno razpravi o vprašanju uporabe sile s strani policije, zlasti pa postopkom policije ob varovanju protestov. Namestnik Šelih je v svoji predstavitvi izpostavil tudi nekatera priporočila Varuha iz njegovih ugotovitev pri nadzoru policijskih postopkov pri

izvajanju nalog vzdrževanja javnega reda na protestih v času epidemije covida-19. Ob izmenjavi izkušenj, zlasti pa težav in izzivov pri svojem delu, so člani IPCAN sprejeli tudi deklaracijo o uporabi sile s strani policije, ki bo objavljena po uskladitvi. Predstavniki mreže IPCAN so sodelovali tudi kot opazovalci na letni konferenci Mreže nacionalnih korespondentov policijskih organov Sveta Evrope z naslovom *Dejavnosti policije v kontekstu nasilja in uporabe sile*. Predstavniki ministrstev za notranje zadeve in/ali policije so razpravljali o situacijah, v katerih je prišlo do nasilja in uporabe sile. Potrebo po sorazmernosti pri uporabi sile in zavzemanje za umirjanje napetosti ter ustrezno komuniciranja so izpostavili kot prednosti pri delovanju policije v demokratičnih družbah. Hkrati so se seznanili tudi s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi z uporabo sile in mehanizmi nadzora nad policijo v državah članicah Sveta Evrope.

Predstavnica Varuha (Centra za človekove pravice) se je septembra v Strasbourgu v Franciji ter novembra v Varšavi na Poljskem udeležila sestankov delovne skupine Odbora ministrov Sveta Evrope o človekovih pravicah v izrednih razmerah (CDDH-SCR). Zastopala je interese ENNHRI, ki se je zavzemal za večjo vključenost NHRI in civilne družbe v procese odločanja in glede ocenjevanja stanja spoštovanja človekovih pravic. Na septembrskem sestanku CDDH-SCR je bil sprejet Osnutek Priročnika za ocenjevanje učinka ukrepov države v izrednih razmerah na človekove pravice (CDDH-SCR(2023)R4 Addendum, 14. september 2023) za nadaljnjo obravnavo v okviru Odbora ministrov; na oktobrskem pa okvir za pripravo nezavezujočega pravnega instrumenta o človekovih pravicah v izrednih razmerah, ki ga je skupina nato pripravila in sprejela na svojem zasedanju konec januarja in začetek februarja v Strasbourgu v Franciji, na katerem je interese ENNHRI prav tako zastopala predstavnica Varuha (centra za človekove pravice). Za nadaljnjo obravnavo v okviru Odbora ministrov je CDDH_SCR pripravil (tj. sprejel) predlog Priporočila Odbora ministrov o učinkoviti zaščiti človekovih pravic v izrednih razmerah in predlog Obrazložitvenega memoranduma k priporočilu (CDDH-SCR(2024)R6, 2. februar 2024).

Oktobra so predstavniki Varuha (Centra za človekove pravice in Državnega preventivnega mehanizma) na sedežu sprejeli predstavnike Oddelka Sveta Evrope za izvrševanje sodb Evropskega sodišča za človekove pravice, ki so bili na delovnem obisku v Sloveniji. Udeleženci so se strinjali, da Slovenija sodbe omenjenega sodišča na splošno izvršuje dobro, da pa je nujno nenehno spremljanje splošnih ukrepov za njihovo izvrševanje, in sicer z namenom, da bi imeli tudi dejanski učinek in pomenili ustrezne spremembe, ki bodo preprečile podobne kršitve v prihodnje. Varuh do sedaj na Odbor ministrov še ni naslovil vloge po 9. pravilu Poslovnika Evropskega sodišča za človekove pravice, vendar ne izključuje možnosti, da bi, če bi ocenil, da sprejeti splošni ukrepi ne gredo v pravo smer oziroma da ni obeta, da bi imeli dovoljšen učenk, takšno vlogo v bodoče vložil. Varuh v okviru ENNHRI namreč aktivno sodeluje pri usposabljanjih za pripravo tovrstnih vlog, saj želi prispevati k večjemu in bolj sistematičnemu izvrševanju sodb Evropskega sodišča za človekove pravice v državah članicah Sveta Evrope ter k izmenjavi dobrih praks v zvezi s tem.

Novembra se je predstavnica Varuha (Centra za človekove pravice) na povabila Parlamentarne skupščine Sveta Evrope (PACE) udeležila zasedanja Pododbora za implementacijo sodb Evropskega sodišča za človekove pravice PACE, ki je potekal v hrvaškem saboru v Zagrebu. Predstavnica Varuha je na zasedanju predstavila primer dobre prakse, kako je Sloveniji ob politični volji in izgradnji administrativnih sposobnosti z aktivnim pristopom vzpostavitve medresorske delovne skupine in posebne projektne skupine na Ministrstvu za pravosodje uspelo v nekaj letih zmanjšati veliko število neizvršenih sodb Evropskega sodišča za človekove pravice. Poudarila je pomen Varuha in nacionalnih institucij za človekove pravice in se zavzela tudi za večjo vlogo nacionalnih parlamentov pri spremljanju implementacije sodb.

SODELOVANJE Z EVROPSKO UNIJO

Februarja je varuh človekovih pravic v okviru projekta Evropske unije na študijskem obisku v Sloveniji gostil predstavnike turškega ombudsmana. Seznanili so se z najboljšimi praksami in izkušnjami različnih institucij ombudsmanov oziroma nacionalnih institucij za človekove pravice z namenom povečanja institucionalne zmogljivosti turškega ombudsmana. Predstavnikom delegacije, ki jo je vodil namestnik ombudsmana Sadettin Kalkan, so predstavniki Varuha predočili strukturo institucije Varuha, njene prioritete, delovanje Centra za človekove pravice, Državnega preventivnega mehanizma in Zagovorništva, orisali pomen Sveta varuha za človekove pravice ter se dotaknili tudi praktičnega reševanja pobud, ki jih prejema institucija Varuha človekovih pravic.

Marca sta predstavnika Varuha (Centra za človekove pravice) na povabilo Evropske komisije sodelovala v konzultacijah glede stanja pravne države v Sloveniji. Predstavila sta stališča Varuha, ki so bila Evropski komisiji posredovana tudi prek poročila o stanju pravne države ENNHRI v EU in njenih državah članicah.

Istega meseca sta se predstavnici Varuha (Centra za človekove pravice) na Dunaju v Avstriji udeležili dogodka v okviru Regionalnega projekta podpore nacionalnih institucij za človekove pravice glede širjenja Listine EU o temeljnih pravicah in vladavine prava. Dogodek je potekal v organizaciji Agencije za temeljne pravice (FRA) z naslovom *Supporting National Human Rights Institutions in monitoring fundamental rights and the fundamental rights aspects of the rule of law.* Pregledani so bili namen in cilji projekta, v katerem je kot partner sodeloval tudi Varuh, ter načrti za izpolnjevanje njihovih ciljev s strani različnih projektnih partnerjev. Srečanju je sledil študijski obisk FRA.

Septembra se je predstavnica Varuha (Centra za človekove pravice) udeležila virtualnega dogodka *Annual Meeting of the EU Framework to promote, protect and monitor the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities with ENNHRI.*

Varuh človekovih pravic Peter Svetina se je novembra srečal s podpredsednikom Evropskega parlamenta Marcom Angelom in evropsko komisarko za ena-

kost Heleno Dalli, ki ju je v Slovenijo povabil in ju spremljal evropski poslanec dr. Milan Brglez. Na srečanju, na katerem se jim je pridružila tudi vodja Predstavništva Evropske komisije v Sloveniji dr. Jerneja Jug Jerše, je varuh Svetina predstavil delo in aktivnosti Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, ki je slovenska nacionalna institucija za človekove pravice ter glavne izzive na področju varovanja človekovih pravic s posebnim poudarkom na področju enakosti. Sogovornike je seznanil tudi z delom, ki ga v mednarodnem okolju opravlja v vlogi podpredsednika Mediteranskega združenja ombudsmanov in direktorja za področje Evrope v Mednarodnem inštitutu ombudsmanov.

SODELOVANJE Z ORGANIZACIJO ZDRUŽENIH NARODOV

Februarja je predstavnica Varuha (Centra za človekove pravice) sodelovala na spletnem dogodku *Dialogue of the CEDAW Committee with the Slovenian delegation* (sodelovala je s svojim govorom).

Meseca marca je varuh človekovih pravic Peter Svetina prek videopovezave o problematiki varovanja okolja prvič nagovoril Svet Združenih narodov za človekove pravice (Svet) v Ženevi. Pred videonagovorom je udeleženkam in udeležencem Sveta posredoval tudi svojo pisno izjavo. Na 52. rednem zasedanju Sveta so namreč obravnavali tudi Poročilo posebnega poročevalca Združenih narodov za človekove pravice in okolje Davida R. Boyda o njegovem obisku v Sloveniji oktobra 2022. Takrat ga je sprejel tudi varuh Svetina in ga seznanil z ugotovitvami institucije Varuha človekovih pravic RS (Varuh) na področju varovanja okolja in prostora. Obžaloval je, da Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) že leta spada med ministrstva z največjim številom kršitev. V videonagovoru udeleženkam in udeležencem 52. rednega zasedanja Sveta je varuh Svetina izpostavil, da je področje človekovih pravic in okolja izredno pomembno za prihodnje generacije, ne le za našo. Njegov nastop na zasedanju pa je še dodatna podpora institucije slovenskega Varuha poročilu posebnega poročevalca Združenih narodov za človekove pravice in okolje, ob mnogih drugih pa še dodatno opozorilo odgovornim na nujnost ukrepanja. Instituciji Varuha človekovih pravic aktivno sodelovanje na zasedanju Sveta omogoča januarja 2021 pridobljena akreditacija nacionalne institucije za človekove pravice s statusom A po Pariških načelih. V okviru Združenih narodov je Varuh že sodeloval tudi s svojimi alternativnimi poročili in nastopi v okviru mednarodnih pogodbenih odborov Združenih narodov za človekove pravice in 3. cikla Univerzalnega periodičnega pregleda.

Marca se je predstavnica Varuha (Centra za človekove pravice) udeležila tudi virtualne konference organizacije European Disability Forum s temo *Disability Rights, Accessibility and Artificial In elligence*.

Novembra sta se namestnika varuha I (vodja DPM in vodja Centra za človekove pravice) v imenu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije v Ženevi udeležila 78. seje Odbora proti mučenju (angl. *Committee Against Torture*, krajše:

CAT), ustanovljenega na podlagi Konvencije Združenih narodov proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju. Odbor na navedeni seji obravnava s strani Republike Slovenije predloženo četrto periodično poročilo Republike Slovenije o implementaciji omenjene konvencije (država je s predložitvijo sicer zamujala več let). CAT je že večkrat poudaril pomen informacij v zvezi z implementacijo konvencije, ki mu jih zagotovijo nacionalne institucije za človekove pravice (angl. *National Human Rights Institution,* krajše: NHRIs) oziroma državni preventivni mehanizmi (angl. *National Preventive Mechanism,* krajše: NPMs). V Republiki Sloveniji je nosilec obeh navedenih mandatov Varuh človekovih pravic Republike Slovenije – pristojnosti in naloge državnega preventivnega mehanizma (DPM) po Opcijskem protokolu k že omenjeni konvenciji izvršuje od leta 2008, v začetku leta 2021 pa je kot edina slovenska institucija dosegel tudi najvišji možen status (status A) po Načelih o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice (t. i. Pariška načela), sprejetih s strani Generalne skupščine Združenih narodov. Varuh je letos že na lastno pobudo posredoval CAT svoje alternativno poročilo, v katerem je izpostavil svoje kritične ugotovitve o implementaciji navedene konvencije, na povabilo k srečanju pa sta namestnika plenumu odbora še ustno predstavila nekatere dodatne tozadevne podrobnosti in nato tudi odgovarjala na vprašanja njegovih članov.

Istega meseca se je namestnica varuha v Ženevi udeležila 12. letnega foruma Združenih narodov, ki je bil tokrat posvečen človekovim pravicam v gospodarstvu in nosil naslov *Do učinkovite spremembe izvajanja obveznosti, odgovornosti in pravnih sredstev.* Udeležence je nagovoril tudi visoki komisar ZN za človekove pravice Volker Türk in pozval institucije Evropske unije, ki trenutno zaključujejo zakonodajo o skrbnem pregledu človekovih pravic podjetij, naj zagotovijo njeno usklajenost z mednarodno sprejetimi standardi ZN o podjetništvu in človekovih pravicah. Namestnica varuha je v razpravi poudarila, da se je Varuh, poleg pristojnosti varovanja človekovih pravic, odločil pozornost posvetiti tudi promociji človekovih pravic na področju gospodarstva, saj je pri letno približno 6000 obravnavanih zadevah nemogoče spregledati kršitve pravic zaposlenih, ki jih izvajajo nekateri deležniki v gospodarstvu in v posameznih podjetjih. Tako je v okviru širših pooblastil, ki jih ima kot Nacionalna institucija za človekove pravice, začel kampanjo ozaveščanja o človekovih pravicah v gospodarstvu in povezovanje relevantnih deležnikov. Udeležence je seznanila še z dejstvom, da je Slovenija na podlagi Smernic Združenih narodov za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu iz leta 2011 novembra 2018 pripravila Nacionalni akcijski načrt za spoštovanje človekovih pravic v gospodarstvu. To so bili prvi koraki pri ozaveščanju o zavezi podjetij k spoštovanju človekovih pravic v poslovnih dejavnostih v celotni vrednostni verigi, je poudarila.

SODELOVANJE Z OVSE

Aprila se je predstavnica Varuha udeležila virtualnega dogodka *The 23rd Conference of the Alliance against Traffickin in Persons* z naslovom *It's About People: National Leadership to End Human Traffickі* , ki ga je priredila Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE).

Oktobra se je predstavnica Varuha v Beogradu udeležila regionalnega panela z naslovom *Defining the Framework for Establishing National Independent Human Rights Border Monitoring Mechanisms*, ki ga je v sodelovanju z OVSE-misijo v Beogradu organizirala Skupina 484 (*Group 484*). Predstavniki nacionalnih institucij, pristojnih za varovanje človekovih pravic, so si na javni razpravi izmenjali izkušnje in načrte za vzpostavitev nacionalnih neodvisnih mehanizmov nadzora postopkov na mejah.

SODELOVANJE Z OMBUDSMANI, MEDNARODNIMI ZDRUŽENJI OMBUDSMANOV IN NACIONALNIMI INSTITUCIJAMI ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

Varuh je se že v prvem mesecu leta začel aktivno udeleževati mednarodnih dogodkov. Januarja je predstavnica Varuha (Centra za človekove pravice) sodelovala na spletnem dogodku v organizaciji Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) s temo *Guidance for NHRIs work towards a new Convention on the Human Rights of Older Persons*.

Marca se je varuh človekovih pravic Peter Svetina v Palači Združenih narodov v Ženevi v Švici udeležili letnega srečanja Globalnega zavezništva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI), ki združuje več kot 110 nacionalnih institucij za človekove pravice z vsega sveta, tudi iz Slovenije. Povezuje regionalne mreže iz Afrike, Amerike, Azijskega Pacifі a in Evrope, ki se, kljub solidni razvitosti mednarodnih standardov človekovih pravic, v različnih državah po svetu še vedno srečujejo s sistematičnimi in grobimi kršitvami. Predstavniki nacionalnih institucij za človekove pravice so zato ponovno poudarili pomen globalne odgovornosti, saj je vrzel med normativnim zavarovanjem pravic in dejanskim obstojem mehanizmov za njihovo varovanje še vedno prevelika. Ob letošnjih obletnicah, 30-letnici Pariških načel in 75-letnici Splošne deklaracije o človekovih pravicah – temeljnih dokumentov za delovanje nacionalnih institucij za človekove pravice, so države ponovno pozvali k nesebičnemu spoštovanju dostojanstva slehernika, k solidarnosti ter sodelovanju in povezovanju, ki so ključ za izgradnjo oziroma krepitev močnih, vključujočih in odpornih skupnosti. Ob robu letnega srečanja GANHRI se je na generalni skupščini sestal še njen evropski del, povezan v okviru ENNHRI. Varuh Svetina je opravil tudi številne bilateralne sestanke, med drugim z veleposlanico Anito Pipan, stalno predstavnico Republike Slovenije pri Uradu Združenih narodov in drugih mednarodnih organizacijah v Ženevi, s katero sta se strinjala, da imajo nacionalne institucije za človekove pravice ključno vlogo pri spodbujanju in

spremljanju izvajanja mednarodnih standardov človekovih pravic. Letnega srečanja GANHRI se sicer udeležuje več kot dvesto predstavnikov nacionalnih institucij za človekove pravice z vsega sveta, predstavniki Urada Organizacije združenih narodov za človekove pravice, s katero GANHRI tesno sodeluje, ter predstavniki drugih mednarodnih oziroma regionalnih organizacij.

Maja se je varuh človekovih pravic na povabilo kosovskega ombudsmana Naima Qelaja mudil na srečanju Mediteranskega združenja ombudsmanov (AOM) v Prištini na Kosovu. Osrednji temi srečanja sta bili namenjeni pomenu integritete in neodvisnosti nacionalnih institucij za človekove pravice, ob robu pa sta se sestala tudi Upravni odbor in Generalna skupščina Združenja. Ta je med drugim obravnavala in s stoodstotno podporo izglasovala predlog predsednika AOM dr. Andreasa Pottakisa, naj se varuh Svetina, doslej član upravnega odbora, imenuje za podpredsednika AOM. Varuh Svetina je poudaril, da bo v srž svojega delovanja še naprej postavljal pomen vladavine prava, ki zaradi vojnih, političnih ali družbenih dogodkov v EU in zunaj nje žal drsi civilizacijsko navzdol, ponovno pa se je zavzel tudi za krepitev delovanja in finančne avtonomije neodvisnih institucij ter kritiziral vsakršne politične poskuse morebitne razgradnje njihovih pooblastil. V imenu Slovenije je na srečanju podprl sprejetje posebne deklaracije (angl. *AOM Pristina Declaration*), s katero AOM med drugim poziva države in vlade prav k zagotavljanju in krepitvi neodvisnosti ombudsmanskih institucij. Ob tem je varuh Svetina sogovornicam in sogovornikom predstavil slovenski primer, ko Ustava Republike Slovenije instituciji Varuha človekovih pravic RS sicer zagotavlja samostojen in neodvisen položaj, katerega prvina je tudi proračunska neodvisnost, zakonodaja pa Vladi Republike Slovenije omogoča, da zahteva uskladitve predlogov finančnih načrtov, kar lahko povzroči uklanjanje vsakokratni volji izvršilne oblasti. Spomnil je tudi na tretje letno poročilo Evropske komisije o stanju pravne države za leto 2022, v katerem tudi Evropska komisija priporoča spremembo zakonodaje v smislu krepitve delovanja in zagotavljanja finančne avtonomije, za kar si enako prizadevajo tudi druge nacionalne institucije za človekove pravice. Ob robu srečanja je ombudsmane mediteranske regije sprejela tudi predsednica Republike Kosovo dr. Vjosa Osmani-Sadriu. V kratkem pogovoru ji je varuh Svetina čestital k nedavni 15-letnici neodvisnosti, ki jo je Republika Kosovo obeležila februarja 2023, in izrazil željo po nadaljevanju prijateljskih odnosov med državama. Slovenski varuh je na Kosovu opravil tudi druga bilateralna srečanja s kolegi ombudsmani, sestal pa se je tudi z veleposlanico Republike Slovenije v Republiki Kosovo Minco Benedejčič.

Maja se je namestnik varuha, pristojen za otrokove pravice, v Stockholmu na Švedskem udeležil srečanja varuhov otrokovih pravic v okviru evropske mreže ENOC. Govorili so o neodvisnem položaju varuhov za otrokove pravice v Evropi in o pomoči otrokom v stiski. Namestnik varuha je predstavil pooblastila in delo institucije Varuha človekovih pravic na področju skrbi za pravice otrok v Sloveniji. Poudaril je prednosti delovanja varuha otrokovih pravic v okviru krovne institucije Varuha človekovih pravic in pomen neodvisnosti varuha otrokovih pravic, posebej z vidika ločenosti od državnih oblastvenih organov. Posebno

pozornost so varuhi otrokovih pravic namenili položaju otrok, ki se znajdejo v stiski. Udeležencev se je posebej dotaknila predstavitev ukrajinske varuhinje za otrokove pravice, ki je zelo konkretno predstavila izjemno težke življenjske usode otrok, ki so se znašli v vojni. Problematiko otrok beguncev so natančno orisali tudi predstavniki Poljske, Slovaške in Madžarske. V tej luči so varuhi potrebno pozornost namenili tudi obvladovanju duševnih stisk med mladimi. Namestnik varuha je poudaril številna prizadevanja institucije Varuha na tem področju, posebej pa je izpostavil tudi prizadevanje na področju problematike medvrstniškega nasilja in nasilja v družini.

Meseca junija je varuh Svetina na uradnem obisku gostil Predsednika Mednarodnega inštituta ombudsmanov (IOI – International Ombudsman Institute) Chrisa Fielda, ki je obenem tudi varuh človekovih pravic zahodne Avstralije. Predsednik Field se je na širšem delovnem sestanku o vsebini dela in problematiki človekovih pravic v Sloveniji pogovarjal s kolegijem varuha človekovih pravic. Pozornost so namenili promociji koncepta ombudsmana, spodbujanju njegovega razvoja ter aktivnostim na področju mednarodnega sodelovanja in izmenjave izkušenj med državami, saj so to glavni cilji IOI. Ta organizacija, katere delo je posvečeno človekovim pravicam in temeljnim svoboščinam in združuje več kot dvesto organizacij ombudsmanov z vsega sveta, je bila sicer ustanovljena leta 1978, v njej pa že od začetka svojega delovanja sodeluje tudi slovenska institucija Varuha človekovih pravic. Od leta 2021 dalje je varuh Peter Svetina eden od direktorjev IOI za Evropo in tudi član svetovnega upravnega odbora IOI. Predsednika Fielda sta v spremstvu varuha Svetine sicer sprejeli tudi predsednica Republike Slovenije dr. Nataša Pirc Musar in predsednica Državnega zbora Republike Slovenije mag. Urška Klakočar Zupančič. Varuh in predsednik IOI sta se sestala tudi z ministrico za pravosodje dr. Dominiko Švarc Pipan, z ministrom za Slovence v zamejstvu in po svetu Matejem Arčonom in s predsednikom Komisije za preprečevanje korupcije dr. Robertom Šumijem. Obiskala sta Bled in Piran ter si ogledala Postojnsko jamo. Po številnih pogovorih, ki jih je imel v tednu obiska, je predsednik Field ocenil, da je slovenski institut Varuha človekovih pravic dobro urejen. Ob zaključku gostovanja v Sloveniji se je zavzel za krepitev vloge nacionalnih institucij za človekove pravice. Med drugim je poudaril pomen finančne neodvisnosti in delovanja ombudsmanskih organizacij ter nacionalnih institucij za človekove pravice, kar nenazadnje izhaja iz t. i. Beneških in Pariških načel. Po njegovem mnenju lahko svoje naloge učinkovito opravljajo le, če so neodvisne od organov oz. institucij, ki jih nadzorujejo. Poudaril je, da se neodvisnost ne kaže zgolj v vsebinskem delovanju, pač pa je možnost neodvisnega vsebinskega delovanja v veliki meri odvisna od finančne neodvisnosti in avtonomije. Poleg neodvisnosti je še posebej poudaril pomen uresničevanja priporočil institucij varuhov človekovih pravic. Izpostavil je namreč, da Ombudsman predstavlja neformalno varstvo človekovih pravic v državi, in čeprav njegova priporočila niso pravno obvezujoča, niso zato nič manj pomembna.

Junija se je predstavnica Varuha (Centra za človekove pravice) udeležila dogodka FRA, namenjenaga predstavitvi orodja *FRA ON-LINE Information Session – FRA Data Explorer: a key tool for national authorities*.

Mesec september je bil zapolnjen s številnimi mednarodnimi dogodki, najpomembnejši med njimi so našteti v nadaljevanju.

Na povabilo predsednika nacionalne koordinacije italijanskih ombudsmanov, ki je obenem tudi ombudsman italijanske dežele Lacij, Marina Fradellija, se je varuh v družbi več kot sto kolegov z vsega sveta v Rimu udeležili Mednarodne konference o vlogi in pristojnostih ombudsmanov. S predstavniki mednarodnih organizacij in gosti iz akademskega ter političnega sveta je v italijanskem parlamentu razprava tekla o delu in izzivih, s katerimi smo soočeni v času globalnih kriz, ki močno načenjajo uresničevanje temeljnih pravic. Udeležence sta med drugimi nagovorila predsednik deželnega sveta Lacija Antonello Aurigemma in župan Rima Roberto Gualtieri. Udeleženci so v razpravah ugotavljali, da so posledice vojn, migracij, pandemije, podnebnih sprememb in ostalih kriz, ki smo jim priča po svetu, močno zamajale našo varnost in vrednostni sistem. V razpravi, v kateri je varuh Svetina sodeloval s kolegi iz Grčije, Maroka, Moldavije, Bosne in Hercegovine, Ukrajine, Italije in Turčije, so ugotavljali, da nas krize še bolj opominjajo na pomen naših pravic, ki se kdaj morda zdijo samoumevne. Pandemija covida-19, vojna v Ukrajini, migracije in silovite posledice podnebnih sprememb, ki smo jih v obliki katastrofalnih poplav nedavno doživeli v Sloveniji, na Cipru, v Grčiji in Bolgariji, največji požari, ki smo jih kdajkoli zabeležili v Evropski uniji, ter potresi v Turčiji in Maroku so močno prizadeli tisoče ljudi. Izgube premoženja, zaposlitev, pa raznolikih habitatov, rodovitne kmetijske zemlje in gozdnih površin, kar med drugim ogroža tudi varnost in oskrbo s pitno vodo in hrano, so povzročile nepredstavljive stiske. S sogovorniki so se dotaknili tudi problematike spoštovanja človekovih pravic migrantov oz. beguncev in izpostavili pomen meddržavne oz. regionalne solidarnosti. Ombudsmani so se strinjali, da bo mednarodna skupnost na področju spoštovanja mednarodnega humanitarnega prava in prava človekovih pravic morala narediti več; enako tudi na področju vzpostavitve enotnega mehanizma spremljanja beguncev v državah EU in v zvezi z njihovo nediskriminatorno obravnavo ter ustreznim evidentiranjem, da bi jih zaščitili pred morebitnimi zlorabami. Varuh Svetina se je ob robu konference srečal tudi z veleposlanikom Republike Slovenije v Italiji Matjažem Longarjem in veleposlanikom Republike Slovenije pri Svetem sedežu Francem Butom.

V Helsinkih na Finskem se je predstavnica Varuha (Centra za človekove pravice) udeležila sestanka ENNHRI-delovne skupine za ekonomske in socialne zadeve in sestanka CoE-FRA-ENNHRI-EQUINET (angl. *Collaborative Platform on Social and Economic Right*).

V Kopru je Varuh (kot soorganizator) aktivno sodeloval na mednarodni znanstveni konferenci Corporate social responsibility (CSR) in green and digital tranzition v organizaciji Znanstveno-raziskovalnega središča Koper. Konferenca je potekala v angleškem jeziku. V uvodnem nagovoru je namestnik varuha, pristojen za otrokove pravice, izpostavil našo zavezanost k trajnostnemu razvoju in človekovim pravicam v gospodarstvu. Spoštovanje dostojanstva slehernega posameznika predstavlja temelj našega delovanja. Družbena odgovornost podjetij poveže v holistični lok tako skrb za okolje kot tudi skrb za posameznika

in predstavlja sodobno orientacijo demokratične kulture v gospodarstvu. Zato je namestnik varuha posebej izpostavil pomembnost »človeškega kapitala«. Gre za izboljšanje položaja zaposlenih in poslovnega okolja. V sodobni družbi, ki je pomembna za razvoj znanja in tehnologij, bi morali človeški/socialni cilji predstavljati okvir za demokratično življenje in socialno blaginjo. Družbena odgovornost države pa predstavlja sposobnost posamezne države, da zagotovi visoko raven socialne blaginje, gospodarske in okolijske trajnosti in spoštovanja človekovih (ekonomskih in socialnih) pravic. Gospodarski razvoj ne more biti cilj sam zase, ne da bi izpolnjeval tudi splošne cilje razvoja človeške družbe, vključno s socialnimi in okolijskimi v smislu trajnostnega razvoja in kakovosti življenja za vse ljudi. To je družbeno odgovoren koncept gospodarske rasti, ki vključuje vse posameznike določene družbe. Potreba po participaciji je ena najglobljih človeških potreb in v družbenem smislu bi to morala biti pravica. Participacija posameznikov v smislu temeljnih človekovih pravic pomeni, da mora biti vsakomur omogočeno, da enakopravno sodeluje v družbenih/ekonomskih procesih.

Septembra se je namestnik varuha, pristojen za otrokove pravice, v Bruslju v Belgiji udeležil tudi Mednarodne konference evropske mreže ombudsmanov za pravice otrok – ENOC. Osrednja tema srečanja je bilo vprašanje, kako otroka, skladno s Konvencijo o otrokovih pravicah, postaviti v središče družbe. Udeleženci so se strinjali, da je za otroke nujno graditi boljši svet, bolj prijazen in pravičen, bolj razumevajoč in bolj vključujoč, to pa da je mogoče le s povezovanjem in vključevanjem vseh deležnikov: državnih organov, civilne družbe, strokovne javnosti in drugih. Ombudsmani za pravice otrok so izrazili prepričanje, da morajo biti ranljive skupine deležne njihove posebne pozornosti, še posebej je nujno, da je pod nadzorom uresničevanje pravic številnih otrok s posebnimi potrebami. Namestnik varuha dr. Ruparčič je med drugim opozoril tudi na medvrstniško nasilje in nasilje v družini ter s tem odprl razpravo. Spomnil je, da Varuh do tega pojava zavzema ničelno toleranco in si prizadeva, da bi žrtve nasilja postale vidne in da bi se jim v sistemu skrbi nemudoma in ustrezno pomagalo. Ombudsmani za pravice otrok so se strinjali, da imajo pri spreminjanju družbe na bolje pomembno vlogo in odgovornost, za to pa je potrebna velika mera občutljivosti in vztrajnosti, saj gre »za tek na dolge proge«.

Oktobra se je namestnik varuha, pristojen za otrokove pravice, udeležil še virtualnega dogodka s temo *Growing Up In Digital Europe: Evidence for child wellbeing policy making across Europe*. Namen dogodka je bil predstaviti pomen spremljanja osebnega počutja in psihosocialnega razvoja otrok v povezavi s ključnimi kazalniki otroških domov, sosesk in šol po vsej Evropi. Čeprav enotne opredelitve dobrega počutja ni, se ta kategorija na splošno nanaša na različne razsežnosti kakovosti življenja. Dobro počutje je večplasten koncept, saj se nanaša tako na življenjske razmere, subjektivne občutke in izkušnje kot tudi na sedanjost in prihodnost.

Oktobra so se varuh človekovih pravic in še dodatno vabljeni predstavniki institucije Varuha v Bruslju v Belgiji udeležili Generalne skupščine in konference

Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI). Ta je v letu 2022 obeležila 10. obletnico delovanja, njena dolgoletna članica pa je tudi slovenska institucija Varuha človekovih pravic. Praznovanja jubileja se je udeležilo več kot dvesto predstavnikov nacionalnih institucij za človekove pravice in drugih organizacij oz. institucij, med njimi Evropske komisije, Sveta Evrope, OECD, OVSE in OZN, udeležence pa je med drugimi nagovorila komisarka Sveta Evrope za človekove pravice Dunja Mijatović. Rdeča nit konference je bila vizija za naslednjih deset let, v ospredju pogovorov pa, kako navdihovati in spodbujati države k vztrajnejšemu zavzemanju in borbi za človekove pravice, za pravično, strpno in varno družbo. Varuh Svetina je na povabilo organizatorja na konferenci kot govorec sodeloval na okrogli mizi o izzivih na področju človekovih pravic, predvsem na področju digitalizacije, umetne inteligence in podnebnih sprememb. Poudaril je pomen odprtega dialoga in dejal, da brez skupnih prizadevanj ne bo učinkovitih rešitev. Osvetlil je vlogo institucije Varuha človekovih pravic Republike Slovenije kot nacionalne institucije za človekove pravice in njeno delovanje na omenjenih področjih. Izpostavil je pomen delovanja ENNHRI in njena prizadevanja za spodbujanje človekovih pravic na področju umetne inteligence na evropski ravni. Kot je dejal, je ta organizacija pomemben korak na tem področju naredila s sprejetjem skupnega stališča – Akta EU o umetni inteligenci. Dve predstavnici Varuha sta na Generalni skupščini predstavili tudi delo dveh delovnih skupin ENNHRI, in sicer delovne skupine za invalide in pravne delovne skupine.

Istega meseca je varuh človekovih pravic sodeloval na Mednarodni konferenci o pomembnosti spoštovanja načela dobrega upravljanja v poslovanju, ki je v organizaciji Parlamentarnega ombudsmana Malte potekala v Valletti. Udeleženke in udeleženci so razpravljali o vlogi instituta ombudsmana pri varovanju pravic prebivalcev, ki se je v kompleksnem svetu razvila daleč čez svoje tradicionalne meje. Varuh Svetina je v svojem govoru izpostavil, da mora za učinkovito služenje ljudem vsak ombudsman delovati po načelih transparentnosti, pravičnosti, objektivnosti, nepristranskosti in empatije. Poudaril je pomen proaktivnega komuniciranja, še posebej z ranljivimi skupinami. Predstavil je tudi t. i. Varuhove kotičke v slovenskih občinah, prav tako pa se je dotaknil tudi pomena oblastvenega spoštovanja odločitev in priporočil ombudsmanov. Kot je dejal, ne sprejema izgovorov politike, ko ta določenih pravic ne uresniči zgolj zaradi visokih stroškov. Sicer pa se je varuh dotaknil tudi drugih izzivov – od umetne inteligence do podnebne krize – in kolege ombudsmane pozval, naj se z njimi na svojih področjih aktivno spoprimejo in spodbudijo spremembe na bolje. Udeleženke in udeležence konference sta nagovorila tudi predsednik malteške vlade Robert Abela in parlamenta Angelo Frrugia, uradno večerjo pa je gostil predsednik republike dr. George Vella. Varuh Svetina je opravil tudi bilateralne pogovore, med drugim z gostiteljem konference, malteškim ombudsmanom Josephom Zammitom McKeonom.

Novembra so se v prestolnici Danske, Köbenhavnu, predstavniki nacionalnih institucij za človekove pravice, med njimi tudi slovenski varuh človekovih pravic, na 14. Mednarodni konferenci Globalne zveze nacionalnih institucij za

človekove pravice (GANHRI) posvečali svoji vlogi pri preprečevanju mučenja in drugega nehumanega ravnanja z ljudmi. Varuh Svetina je s kolegicami in kolegi razpravljal o izkušnjah na tem področju tako v lokalnem kot mednarodnem okolju. Med drugim je predstavil bogate izkušnje slovenskega Državnega preventivnega mehanizma, ki skladno z opcijskim protokolom proti mučenju in drugemu nehumanemu ravnanju – z namenom preprečevanja mučenja in drugega nečloveškega ravnanja – obiskuje ustanove, v katerih je ljudem odvzeta prostost. Poudaril je predanost slovenske nacionalne institucije za človekove pravice pri uveljavljanju človekovih pravic, spoštovanju človekovega dostojanstva ter preprečevanju mučenja in drugega nečloveškega ravnanja. Ob robu konference so udeleženke in udeleženci počastili tudi 30. obletnico sprejetja Pariških načel in 75. obletnico sprejetja Splošne deklaracije o človekovih pravicah. Prav omenjena dokumenta dajeta – poleg še vrste drugih – nacionalnim institucijam za človekove pravice temelje za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin, med njimi tudi zaščite pravice do dostojanstva in svobode pred mučenjem in drugim nehumanim ravnanjem. Varuh Svetina se je med drugim srečal s predstavniki Danskega inštituta za človekove pravice in se z njimi pogovarjal o pomembnosti uveljavljanja človekovih pravic v gospodarstvu, obiskal pa je tudi Veleposlaništvo Republike Slovenije v Københavnu in se srečal z veleposlanikom g. Mihaelom Zupančičem. GANHRI kot globalna mreža sicer zagotavlja platformo za promocijo človekovih pravic ter podporo delovanju NHRI. Članicam omogoča izmenjavo znanj in medsebojno podporo na številnih področjih za zaščito pravic ljudi. Konferenco v Københavnu so poleg GANHRI pripravili še ukrajinski parlamentarni komisar za človekove pravice (UPCHR), Danski inštitut za človekove pravice (DIHR) in Urad visokega komisarja Združenih narodov za človekove pravice (OHCHR). Članice GANHRI so ob zaključku konference sprejele deklaracijo, ki ponuja nabor strategij za promocijo človekovih pravic in zaščito ljudi pred mučenjem in drugimi oblikami nehumanega.

Istega meseca se je varuh človekovih pravic v Evropskem parlamentu v Strasbourgu v Franciji udeležil dvodnevne konference Evropske mreže varuhov človekovih pravic (ENO – European Network of Ombudsmen). Razprava je tekla o aktualnih vsebinah s področja človekovih pravic s poudarkom na vprašanjih umetne inteligence in etičnih standardih pri delu javne uprave, posvetili pa so se tudi vprašanjem migracij. Konferenco je pripravila evropska varuhinja človekovih pravic Emily O'Reilly. Varuh Svetina je v razpravi o umetni inteligenci v javni upravi razmišljal o njenih potencialnih koristih in izzivih pri zagotavljanju varovanja pravic ljudi. Zavzel se je za visoko spoštovanje etičnih standardov pri delovanju javne uprave, saj edino tak način dela omogoča tudi polno spoštovanje človekovih pravic. Pri vprašanju migracij je poudaril pomembnost skupnega ukrepanja držav Evropske unije. Še pred uradnim delom konference, 8. novembra, se je varuh Svetina skupaj z evropsko varuhinjo človekovih pravic Emily O'Reilly in kolegoma ombudsmanoma, iz Grčije dr. Andreasom Pottakisom in iz Nizozemske Rainerjem van Zutphenom, odzval povabilu podpredsednika Evropske komisije Margaritisa Schinasa na delovno večerjo v Berlaymontu. Sogovorniki so se osredotočili na vprašanja migracij in temelj-

nih človekovih pravic ter govorili tudi o drugih, za Evropsko unijo pomembnih izzivih. Varuh Svetina je povabilo na večerjo ocenil kot izjemno priznanje delu in prizadevanjem institucije Varuha človekovih pravic Republike Slovenije tako doma kot v tujini. V dialogu s kolegi ombudsmani in podpredsednikom Evropske komisije je poudaril pomen odprte komunikacije in sodelovanja pri obravnavi izzivov, povezanih z migracijami. Spomnil je na pismo, ki ga je pred časom naslovil na Evropsko komisijo, in poudaril, da pravo EU nalaga državam članicam določene obveznosti, ki jih te ne morejo enostransko prezreti ali zaobiti. Ob robu ENO-konference se je varuh Svetina udeležil tudi upravnega odbora evropskega dela Mednarodnega inštituta ombudsmanov (angl. *International Ombudsman Institute* – IOI), v katerem opravlja funkcijo enega izmed evropskih direktorjev.

Prav tako meseca novembra je predstavnica Varuha (Centra za človekove pravice) v Rigi v Latviji sodelovala na simpoziju in konferenci s temo *Human Rights and autonomy in mental healthcare*, na katerih je predstavila prispevek o vlogi nacionalnih institucij za človekove pravice pri uresničevanju avtonomije na področju duševnega zdravja.

V novembru se je predstavnica Varuha (Centra za človekove pravice) v Strasbourgu v Franciji udeležila zasedanja Pravne delovne skupine ENNHRI (angl. *Legal Working group* – LWG), ob robu katere sta potekala Delavnica o izgradnji kapacitet nacionalnih institucij za človekove pravice glede spremljanja izvrševanja sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) in obisk ESČP. Na zasedanju je bila predstavnica Varuha dr. Simona Drenik Bavdek izvoljena za sopredsedujočo Pravni delovni skupini ENNHRI. Na delavnici je predstavila tudi primer dobre prakse vzpostavitve koordinativnega mehanizma za izvrševanja sodb ESČP v Sloveniji in vlogo Varuha pri spremljanju izvrševanja sodb. Konec novembra in začetek decembra je Varuh v sodelovanju z Evropsko mrežo nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) organiziral mednarodni dogodek o vplivu umetne inteligence na človekove pravice z naslovom *Co-Lab: AI - ENNHRI Capacity Building Event on Artificial Intelligence*, ki je potekal v Ljubljani. Dogodka so se udeležili številni predstavniki evropskih nacionalnih institucij za človekove pravice iz več kot 30 držav in drugi mednarodni strokovnjaki. Na dogodku je v izmenjavi pogledov o umetni inteligenci sodelovala tudi ministrica za digitalno preobrazbo dr. Emilija Stojmenova Duh. Varuh človekovih pravic Peter Svetina je v uvodnem nagovoru poudaril, da se večina pozornosti v zvezi z umetno inteligenco osredotoča na potencial za podporo gospodarski rasti, manj pa je je namenjene vprašanju njenega vpliva na temeljne pravice. Razvoj umetne inteligence in nove tehnologije ustvarjajo velike priložnosti, a hkrati tudi tveganja glede spoštovanja človekovih pravic. Dodal je, da je Evropska mreža nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI), katere članica je institucija Varuha, že pripravila svoja stališča k predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi harmoniziranih pravil o umetni inteligenci ter stališča k osnutku Okvirne konvencije Sveta Evrope o umetni inteligenci, človekovih pravicah, demokraciji in vladavini prava. Mreža ENNHRI izpostavlja potrebo po nacionalnih nadzornih organih, ki bodo spre-

mljali skladnost z omenjeno konvencijo in prepovedovali prakse, ki predstavljajo nesprejemljivo tveganje z vidika spoštovanja človekovih pravic in enakosti. Dejstvo je, da se področje umetne inteligence hitro razvija in da se bo njena uporaba v prihodnjem desetletju močno razširila, zato je varuh Svetina še opozoril na odgovornost razvitih zahodnih držav, da na področju umetne inteligence pomagajo državam v razvoju, saj obstaja tveganje, da bi lahko v pravni in tehnološki vakuum vstopile države in zasebna podjetja, ki jim spoštovanje človekovih pravic pri razvoju umetne inteligence ni visoko med prednostnimi nalogami. Uporaba algoritmov, avtomatizirano odločanje in drugi procesi so namreč že vzbudili številne pomisleke glede dostopa do osebnih podatkov in pravice do pravnega varstva. Udeleženci dogodka so obiskali tudi Mednarodni raziskovalni center za umetno inteligenco (IRCAI) pod okriljem UNESCO, ki deluje v Sloveniji v prostorih Instituta »Jožef Stefan«, da bi si izmenjali stališča in poglede na prihodnji razvoj umetne inteligence z vidika etike. Varuh Svetina se je ob robu konference na bilateralnem srečanju sestal z albansko kolegico Erindo Ballanca, ki je tudi članica upravnega odbora ENNHRI. Govorila sta o perečih tematikah, s katerimi se srečujeta na področju varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ter izmenjala nekaj dobrih praks pri delovanju institucij, ki ju vodita.

Zaposleni pri Varuhu so tudi v letu 2023 sodelovali v različnih delovnih skupinah Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI). V letu 2023 so se virtualnim srečanjem spet pridružila tudi srečanja v živo, sodelavci Varuha so se tako aktivno udeležili številnih strokovnih srečanj, izobraževanj in posvetov. Redna srečanja skozi vse leto so imele: delovna skupina za komuniciranje (angl. *Communications Working Group*), delovna skupina za pravice oseb z ovirami (angl. *CRPD Working Group*), ki ji od junija predseduje predstavnica Varuha Jerneja Turin, delovna skupina za ekonomske, socialne in kulturne pravice (angl. *Economic, Social and Cultural Rights Working Group*), delovna skupina za azil in migracije (angl. *Working Group on Asylum and Migration*), delovna skupina za umetno inteligenco (angl. *Artificial Intelligence Working Group*) in pravna delovna skupina (angl. *Legal Working Group*), ki ji od novembra sopredseduje predstavnica Varuha dr. Simona Drenik Bavdek. Delovne skupine so pomemben povezovalni in izobraževalni člen med člani ENNHRI, namenjene izmenjavi izkušenj, dobrih praks ter krepitvi strokovnega znanja na nacionalni in regionalni ravni.

MEDNARODNO SODELOVANJE NA PODROČJU DPM

Varuhovi sodelavci s področja državnega preventivnega mehanizma (DPM) pod vodstvom namestnika Ivana Šeliha so bili tudi v letu 2023 aktivni na mednarodnem parketu na področju DPM in sodelovali tudi na mnogih mednarodnih dogodkih, v nadaljevanju pa so navedeni najvidnejši:

Januarja se je vodja DPM udeležil virtualne delavnice v okviru projekta Pravičnost za vse, ki jo je organiziral Inštitut Ludwiga Boltzmanna za temeljne in

človekove pravice v sodelovanju s partnerji iz Slovenije (Mirovni inštitut), Italije (Antigone), Nemčije (Fachhochschule Dortmund), Bolgarije (Bulgarian Helsinki Committe) in Litve (Mental Health Perspective). Projekt je namenjen osvetlitvi in spodbujanju pravic oseb s psihosocialnimi in intelektualnimi oviranostmi v EU, financi a ga Evropska Unija. Delavnice so se udeležili predstavniki več DPM in CRPD v EU, da bi si izmenjali informacije o ključnih izzivih in obetavnih praksah ter razpravljali o skupnih priporočilih na to temo.

Decembra so se predstavniki Varuha (DPM) udeležili zaključne virtualne konference v okviru omenjenega projekta Pravičnost za vse, ki so ga organizirali isti deležniki. Po dveh letih raziskav na nacionalni in mednarodni ravni ter posvetovanjih z deležniki iz različnih strok (vključno s sodniki, tožilci, odvetniki, predstavniki DPM in drugih nadzornih mehanizmov, z medicinskimi strokovnjaki, socialnimi delavci, nadzorniki za pogojne kazni ter drugimi pomembnimi akterji) so ugotovitve predstavili udeležencem na zaključni konferenci. Svoje ugotovitve iz domačega terena je predstavilo šest partnerskih držav, in sicer Avstrija, Bolgarija, Nemčija, Litva in Slovenija. Udeležencem je bilo predstavljeno tudi primerjalno poročilo, ki podatke iz nacionalnih, regionalnih in mednarodnih raziskav ter posvetovanja s pomembnimi deležniki. Konferenca se je zaključila s predstavitvijo končnih zaključkov, ugotovitev in priporočil, ki izhajajo iz projekta.

Februarja se je vodja DPM udeležil virtualnega praznovanja dveh pomembnih mejnikov, in sicer 20. obletnice Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim kaznim ali ravnanju (OPCAT) in 15. obletnice Pododbora ZN za preprečevanje mučenja in drugega okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja Odbora proti mučenju (SPT), ki je dogodek tudi organiziral. Dogodek je bil sestavljen iz različnih okroglih miz o dosežkih, izzivih in prihodnjih usmeritvah za SPT, DPM in druge deležnike na področju preprečevanja mučenja.

Prav tako meseca februarja sta predstavnika Varuha (vodja in član DMP) sodelovala na virtualni delavnici v okviru skupnega projekta Evropske Unije in Sveta Evrope z imenom *The European NPM Forum* v sodelovanju z Združenjem za preprečevanja mučenja iz Ženeve (APT) s temo *Spremljanje skrbi za duševno zdravje v zaporih* (angl. *Monitoring mental health care in prisons)*. Namen delavnice je bila razprava o skupnih izzivih in dobrih praksah v zvezi s spremljanjem skrbi za duševno zdravje v zaporih. Delavnica je DPM ponudila priložnost, da si udeleženci izmenjajo svoje prakse, izkušnje in izzive pri spremljanju omenjene tematike. Bolj kot kdajkoli prej je jasno, da je zapor okolje z visokim tveganjem za ljudi z duševnimi težavami, ki potrebujejo posebno nego in pozornost. Čeprav je znano, da razmere v priporu poslabšajo duševno zdravstveno stanje, je na voljo zelo malo statističnih podatkov. Pogoji za dobro duševno zdravje so med zaporniško populacijo precej višji ter zahtevajo bolj integrirane in kompleksne storitve. Ne le zato, ker imajo zaporniki mnogo več težav z duševnim zdravjem, temveč tudi zato, ker lahko same razmere pripora in pomanjkanje ali neustrezno zdravljenje povzročijo in poslabšajo duševna stanja. Izmenjave izkušenj med udeleženci so ponovno pokazale, kako

pomembni so sodelovanje in redna srečanja med predstavniki državnih preventivnih mehanizmov širom po svetu, saj z razpravo o ovirah, s katerimi se soočajo, in deljenjem dobrih praks pripomorejo k boljšemu in učinkovitejšemu delu drug drugega.

Junija se je v Solunu v Grčiji vodja DPM udeležil prvega srečanja članov mreže državnih preventivnih mehanizmov jugovzhodne Evrope (SEE NPM Network), ki ga je kot predsedujoči mreži organiziral grški ombudsman. Tema tokratnega srečanja je bilo nadzorovanje enot za duševno zdravje v zaporskih ustanovah. Srečanje je bilo namenjeno izmenjavi dobrih praks, izkušenj ter znanja s področja omenjene tematike, ki so jo predstavili vsi prisotni predstavniki nacionalnih državnih preventivnih mehanizmov. Delo slovenskega DPM na področju nadzora skrbi za duševno zdravje v zaporskih ustanovah v Sloveniji je zbranim predstavil namestnik varuha ter vodja DPM Ivan Šelih. Nanizal je tudi nekatera priporočila za izboljšanje razmer, ki jih je DPM podal ob dosedanjih obiskih forenzične enote. Nanašajo se na prezasedenost enote, pomanjkanje osebja, uporabo posebnih varovalnih ukrepov (npr. glede pogostosti uporabe, trajanja, zagotavljanja zasebnosti ...), možnost gibanja na prostem, uporabo pižam, preprečevanje medsebojnega nasilja, hišni red, ureditev videoklicev, uporabo pritožbenih poti, ureditev prostorov (npr. za obiske) in drugo. Člani mreže so ob koncu srečanja sprejeli zaključke in izmenjali poglede o nadaljnjem delu mreže.

Prav tako junija se je predstavnica Varuha (DPM) udeležila spletnega seminarja v organizaciji Pododbora ZN za preprečevanje mučenja in drugega okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja, ki deluje v okviru Odbora proti mučenju (SPT), s temo *Krepitev zmogljivosti DPM za učinkovitejše spremljanje izvajanja priporočil* (angl. *Enhancing the capacity of NPMs to effecti ely monitor the implementation of the recommendations*). Organizacija seminarja je bila neposreden odziv na vse večje potrebe po praktičnih smernicah v zvezi s preprečevanjem oziroma ukrepanjem v primeru povračilnih ukrepov in v zvezi z uresničevanjem priporočil DPM. Predstavniki evropskih državnih preventivnih mehanizmov so na srečanju izmenjali svoje izkušnje in dobre prakse glede navedenih tem. Predstavnica DPM Slovenije je v ta namen predstavila podatkovno bazo priporočil, ki jo slovenski DPM pripravlja od leta 2018 zaradi bolj učinkovitega spremljanja priporočil in učinka, ki ga ta imajo.

Oktobra se je vodja DPM udeležil zaključnega sestanka dveletnega projekta z naslovom *Izboljšava sistema kazenskih sankcij za mladoletnike ter krepitev izobraževanja in usposabljanja osebja zaporov* (angl. *Improving the juvenile justice system and strengthening the education and training of penitentiary staff*). Pobudo za projekt je dal Svet Evrope, da bi Slovenijo podprl v njenih prizadevanjih za izboljšavo pravosodnega sistema. Projekt v izvedbi Sveta Evrope financi ata EU in Svet Evrope.

Novembra se je vodja DPM v Köbenhavnu na Danskem udeležili 6. letnega srečanja za DPM in organizacije civilne družbe; tema je bilo duševno zdravje v prostorih za pridržanje. Usposabljanje je organiziral Urad za demokra-

tične institucije in človekove pravice (OVSE/ODIHR) v sodelovanju z Združenjem za preprečevanja mučenja iz Ženeve (APT) in danskim parlamentarnim ombudsmanom; namen je bil prepoznati izzive in dobre prakse na področju omenjene tematike na podlagi izkušenj in dobrih praks državnih preventivnih mehanizmov in organizacij civilne družbe. Srečanje se je osredotočalo na štiri specifične cilje, in sicer: (1) raziskati dejavnike tveganja in situacije, ki prispevajo k mučenju in drugemu nehumanemu ravnanju z osebami z motnjami v duševnem zdravju v prostorih za pridržanje, ter načine za njihovo obravnavo; (2) preučiti standarde, prakse spremljanja in strategije DPM za obravnavo izzivov, povezanih z duševnim zdravjem v različnih kontekstih pridržanja; (3) omogočiti sodelovanje med državnimi preventivnimi mehanizmi, organizacijami civilne družbe in strokovnjaki za izmenjavo in prepoznavanje dobrih praks ter krepitev sodelovanja; ter (4) pomagati DPM bolje izkoristiti svoja pooblastila za poročanje ter priporočila pri zagovarjanju sprememb.

Drugo srečanje članov mreže DPM jugovzhodne Evrope (SEE NPM Network) je konec novembra in v začetku decembra potekalo v organizaciji grškega ombudsmana v funkciji grškega DPM v Atenah v Grčiji; udeležil se ga je tudi vodja DPM. Glavna tema srečanja so bile obstoječe izobraževalne politike in prakse v zaporih, poklicno usposabljanje in programi za razvijanje usposobljenosti oziroma spretnosti kot pravice zapornikov in sredstva za podporo rehabilitacije in ponovnega vključevanja v družbo. Udeleženci so se seznanjali z izobraževalnimi politikami in praksami vsake države članice ter omejitvami, s katerimi se te srečujejo, oblikovali so priporočila in smernice za izboljšanje zagotavljanja izobraževanja v zaporih, podali predloge za usposabljanja, tehnično pomoč in druge vire za nadaljnji razvoj, izobraževanje v zaporih, predstavili pa so tudi pridobljene izkušnje v zvezi z rehabilitacijo in reintegracijo. Namestnik varuha Ivan Šelih je predstavil izkušnje slovenskega DPM na tem področju. Udeleženci dogodka so ob koncu sprejeli deset zaključkov oz. priporočil ter začrtali smernice nadaljnjega delovanja mreže.

Mednarodno sodelovanje Centra za človekove pravice

Mednarodno sodelovanje Centra je podrobneje predstavljeno **v poglavju 1.9.1.5,** saj se to v veliki meri nanaša na vsebinska področja delovanja Centra, vključno z mednarodnimi poročanji Varuha o stanju človekovih pravic in pravne države v Sloveniji in skladnosti ureditve z mednarodnimi standardi. Delo Centra se v veliki meri nanaša tudi na mednarodno sodelovanje Varuha kot nacionalne institucije za človekove pravice, pri čemer je pomembno podrobneje izpostaviti določene vsebinske vidike.

Sodelovanje z veleposlaništvi in tujimi predstavniki

V letu 2023 je imel varuh več delovnih srečanj s predstavniki veleposlaništev v Sloveniji. Marca se je srečal z nuncijem msgr. Jean-Marie Speichem ter na obisk sprejel madžarskega veleposlanika Andorja Davida. Varuh se je srečal tudi z ukrajinskim veleposlanikom Andrijem Taranom. Govorila sta o položaju begunk in beguncev iz Ukrajine od pomladi 2022. Institucija Varuha njihove usode in ravnanje slovenskih oblasti z njimi celovito spremlja vse od njihovega prihoda. Nadzoruje obseg in čas pridobivanja pravic, dostop otrok in mladih do šolanja, zaposlovanje odraslih, njihove bivanjske razmere v namestitvenih kapacitetah, ki jih ima država, pa tudi ukrepe za preprečevanje trgovine z ljudmi. Konec marca ga je obiskala Pooblaščenka za varstvo enakosti v Republiki Srbiji Brankica Janković. Pogovarjala sta se o pristojnostih obeh institucij in o skrbi za ranljive družbene skupine, ki so največkrat žrtve diskriminacije ali kršenja pravic. Dotaknila sta se tudi pomena neodvisnosti nadzornih institucij ter varovanja njihovega položaja v luči globalnih izzivov in dogodkov.

1.11
VARUH KOT DRŽAVNI PREVENTIVNI MEHANIZEM

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

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

Kraji odvzema prostosti v Sloveniji so zlasti:

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

Varuh izvaja naloge DPM od pomladi 2008. Delo je od leta 2015 organizirano v obliki notranje organizacijske enote Varuha, ki jo vodi namestnik varuha Ivan Šelih. Poleg njega v enoti delujejo še štirje uradniki: **diplomirani varstvoslovec – specialist** kriminalističnega preiskovanja, ki je odgovoren za obiske zavodov za prestajanje kazni zapora, policijskih postaj, centra za tujce in azilnega doma, **magister pravnih znanosti,** pristojen za obiske socialnovarstvenih zavodov, ter dve **univerzitetni diplomirani pravnici,** od katerih je ena dejavna na področju delovanja psihiatričnih bolnišnic, strokovnih centrov za otroke in mladostnike s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami ter drugih krajev odvzema prostosti otrok, druga pa na področju obiskov krajev odvzemov prostosti otrok in odraslih z motnjami v duševnem in telesnem razvoju.

Vsaka skupina, ki opravlja obisk, je praviloma sestavljena iz predstavnikov Varuha in izbranih organizacij. **Nevladne organizacije, ki so v letu 2023 z Varuhom sodelovale pri izvajanju nalog DPM, so bile: Novi paradoks – Slovensko društvo za kakovost življenja, Društvo Pravo za VSE, SKUP – Skupnost privatnih zavodov, PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja, Mirovni inštitut, Zveza društev upokojencev Slovenije, Spominčica – Alzheimer Slovenija, Slovenska fundacija za UNICEF, Zveza prijateljev mladine Slovenije in Zveza Sožitje.**

Leta 2023 je **DPM obiskal 87 krajev odvzema prostosti, in sicer 22 različnih lokacij VDC, 21 PP, 15 domov starejših, 13 različnih lokacij SC, šest ZPKZ, štiri posebne SVZ, tri PB, dva KC in en CUDV. Vsi obiski razen dveh so bili opravljeni brez predhodne najave,** osem pa jih je bilo kontrolnih (ob katerih je DPM zlasti preverjal uresničitev priporočil s preteklih obiskov).

O vsakem obisku pripravi DPM 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, naj 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 (kadar gre za obiske socialnovarstvenih ustanov, psihiatričnih bolnišnic in vzgojnih zavodov) pa se izdela tudi predhodno poročilo.

Vsa priporočila z obiskov DPM in odzive pristojnih nanje objavlja Varuh v posebnih preglednicah, pripravljenih po obiskanih institucijah, na spletišču Varuha. V preglednici je navedeno celotno priporočilo, nato (če je treba) kratko pojasnilo priporočila, vrsta priporočila (sistemsko, splošno ali individualno), ključna beseda, odziv na priporočilo in (če je treba) komentar odziva, ugotovitve s kontrolnega obiska in odziv na te ugotovitve. V preglednico so vnesene tudi dobre prakse in pohvale, ki jih DPM podaja pri svojem delu. DPM na podlagi prejetih odzivov (obiskane institucije oziroma nadrejenega organa) na svoja priporočila ugotavlja, ali sta obiskana ustanova ali/in nadrejeno ministrstvo sprejela priporočilo DPM in ga izvedla ali pa ga nista sprejela. Uresničitev priporočil DPM redno preverja tudi ob naslednjih obiskih v zadevnih ustanovah

in po potrebi tudi s kontrolnimi obiski. **DPM z zadovoljstvom ugotavlja, da je bila večina njegovih priporočil z obiskov v letu 2023 (teh je bilo 578) sprejetih, od tega več kot 50 % takoj uresničenih, skoraj 40 % pa sprejetih in že v postopku uresničevanja.**

Poleg obiskov krajev odvzema prostosti opravlja DPM tudi številne druge naloge oziroma dejavnosti. Med te spada priprava predlogov in pripomb k veljavnim ali predlaganim zakonom. Člani DPM pripravljajo še odgovore na vprašanja različnih mrež oziroma drugih DPM in organov, udeležujejo pa se tudi različnih izobraževanj, usposabljanj in drugih srečanj, na katerih predstavljajo svoje delo.

DPM vsako leto pripravi tudi podrobnejše poročilo o svojem delu. Poročilo DPM za leto 2023 je tudi tokrat tiskano v ločeni publikaciji, vendar je sestavni del rednega Poročila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2023. Obe poročili sta objavljeni na Varuhovem spletišču.

1.12 ZAGOVORNIŠTVO OTROK

1.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Varuh poudarja, da predstavlja zagovorništvo predvsem dejavnosti za opolnomočenje otrok, da bi se ti zavedali svoje pomembnosti in se zavzeli zase ali za drugega, ko gre za upoštevanje njegovih potreb oz. potreb druge osebe. Pomen zagovorništva je predvsem v zavzemanju za pravice otroka, da bi se njegova moč povečala in da se njegov položaj ne bi poslabšal (tudi če je že v strokovni obravnavi). Zagovorništvo pomeni govoriti za nekoga, vendar ne v pokroviteljskem smislu, temveč tako, da bodo interesi, želje in pravice – v tem primeru otroka, ki ima manj ekonomske, družbene in simbolne moči ter znanja – zares upoštevani.

Varuh izpostavlja, da je pomembno, da se v okviru prepoznavanja otrokovih želja in koristi otrok počuti varnega, videnega in slišanega. Zagovorniki niso terapevti, ima pa zagovorništvo lahko terapevtske učinke. Šele ob vzpostavitvi varnega in zaupnega okolja bo otrok lahko govoril o svojih stiskah, ki jih je nato treba ustrezno obravnavati. Zagovorništvo je tako lahko v pomoč drugim strokovnjakom, da bi na podlagi resnične in prave volje otroka lažje diagnosticirali in prepoznali njegove resnične potrebe in koristi.

Varuh je lani obravnaval različne primere s področja zagovorništva otrok. Nekaj jih izpostavljamo:

- primer zagovorništva za čustveno hudo poškodovanega najstnika,
- primer, ko je to, da slišimo glas otroka, pomembno sporočilo, ki ga ta začuti od odraslih,
- primer, ko gre za zavrnitev postavitve zagovornika otroka v postopku preverjanja ustreznosti usmeritve v program vzgoje in izobraževanja,
- primer, ki obravnava vprašanje, ali otrok v času stikov na CSD potrebuje tudi zagovornika otrok,
- primer, ko Varuh ni pravočasno prejel informacije o strinjanju otroka z zagovorništvom,
- primer, ki obravnava ponovno postavitev zagovornika otroku zaradi spremenjenih družinskih razmer in novih postopkov na sodišču,
- primer, ko Varuh sledi volji otroka in mu ne imenuje zagovornika, kadar otrok s tem ne želi sodelovati,

- primer, ko zagovorništvo ni vselej prava rešitev za otroka,
- primer, ko pri odvzemu otrok ne gre za njihovo voljo, temveč njihovo zaščito,
- primer, ko sodna poravnava in proces zagovorništva otrok ne bi smela sovpadati, idr.

Vsi našteti primeri in še mnogo drugih kaže na raznolikost problematike, s katero se Varuh srečuje pri izvajanju zagovorništva otrok.

Za leto 2023 je lahko glede poročila o delu na področju zagovorništva strnjeno prikazano naslednje:

- **101** prejeta pobuda za postavitev zagovornika.
- **43**-krat je bil zagovornik postavljen (v eni pobudi je lahko obravnavanih več otrok).
- **40**-krat zagovornik ni bil postavljen.
- **15** pobud je še v obravnavi.
- **enkrat** je pobudnik umaknil pobudo.
- **dve** pobudi sta bili začasno ustavljeni.

Od vseh prejetih pobud so bili:

- **45**-krat pobudniki starši.
- **19**-krat pobudniki CSD.
- **29**-krat pobudniki okrožna sodišča.
- **trikrat** pobudniki drugi.
- **petkrat** pobudniki otroci.
- **85** otrok je dobilo zagovornika v letu 2023: 21 z območja Ljubljane in okolice, 21 z območja SV dela Slovenije, 22 z območja Gorenjske, sedem z območja Celja, Koroške in Zasavja, dva z območja Goriške ter 12 z območja Primorske, Krasa in Notranjske; na območju Dolenjske, Posavja in Bele krajine ni bil postavljen noben zagovornik.
- **69** otrokom je bil zagovornik postavljen s soglasjem staršev.
- **Petim** je bil postavljen s soglasjem otroka samega, ki je bil ob tem starejši od 15 let.
- **11** otrokom je bil postavljen s sklepom sodišča.
- **Z odločbo** CSD v letu 2023 ni bilo postavljenih zagovornikov.
- **785** srečanj zagovornikov z otroki je bilo opravljenih v letu 2023.
- **6,41** srečanj je bilo povprečno opravljenih na primer.
- **44** deklic in **41** dečkov je dobilo zagovornika.
- **10,84** let je bila povprečna starost otrok.

Število pobud za postavitev zagovorništva je bilo v letu 2023 torej primerljivo z letoma 2021 in 2020 ter še vedno nekaj večje kot v letu 2019, kar pomeni, da rast pobud v letu 2023 ni sledila skoraj tretjinskemu povečanju pobud v letu 2022. **Tudi za leto 2023 Varuh ugotavlja, da se zagovornik v praksi postavi predvsem v primerih, ko se starša pred sodiščem dogovarjata o tem, kje naj bi otrok živel po ločitvi, komu naj bi bil zaupan v varstvo in vzgojo, s katerim od staršev bo imel stike, ter o tem, kje naj bi se šolal.** Otrok lahko svoje mnenje sodišču prek zagovornika posreduje tudi takrat, ko se v družini zalomi do te mere, da se razmišlja o odvzemu otroka ali namestitvi v rejništvo, zavodsko varstvo in podobno. Varuh opozarja, da je o pravicah otrok treba odločati hitro, saj je en mesec v percepciji otroka mnogo več kot leto dni v življenju odraslega. Otroku je nujno dati sporočilo, da ima lahko rad oba starša, tudi če sta sprta. S tem se odreši velikega bremena. Varuh opozarja še, da mora država perečemu vprašanju nameščanja otrok v zavode nameniti več pozornosti, saj gre za še posebej ranljive otroke, ki so ostali tudi brez svojih družin.

Zagovornik otroku pomaga izraziti njegove želje in pričakovanja, ni pa nujno, da bo v postopkih skladno z njimi tudi odločeno. Eno so želje, drugo je otrokova največja korist. Mnenja otrok so v procesu odločanja pomembna, zato nas veseli, da se z institutom zagovorništva lahko pomaga pri njihovem izražanju. **Zagovorništvo se je v več kot petnajstih letih izkazalo za institut, ki omogoča, da se v postopkih pred organi države in v drugih zadevah glas otrok sliši in da se upošteva njihovo mnenje, kot to zahteva Konvencija o otrokovih pravicah (12. člen).** Večinoma gre za primere, ko se odloča o stikih otroka s staršema ali pa ko gre za vprašanje predodelitve otroka pri spremembi bivanja ter za podobne primere. Zagovornik se lahko dodeli tudi v primeru, ko se razmišlja o odvzemu otroka, namestitvi v rejništvo, v zavodsko varstvo ali v drugih primerih. Če želi otrok izraziti svoje stiske ali mnenja v postopkih, pogosto ne naleti na posluh odraslih, čeprav mu ta pravica pripada po Konvenciji o otrokovih pravicah. Zagovorništvo pomaga okrepiti njegov glas in pomaga, da se ta v postopkih sliši. **Namen promocije instituta zagovorništva otrok je zato med drugimi tudi ta, da strokovnim delavcem, ki delajo z otroki ali družinami, predstavimo, kdaj je čas, da zagovornika predlagajo, in kdaj je morda zanj prepozno ali pa bi to bilo nesmiselno**.

Zagovorniki so usposobljene osebe, ki prostovoljno prisluhnejo otrokom, jih čustveno podprejo in jim pomagajo pri razumevanju dogajanja in postopkov, v katere so vpleteni. Prav tako jih seznanjajo z možnimi izbirami in skupaj z njimi iščejo rešitve. **Pravzaprav je zagovornik otrokov zaupnik.** Otrok lahko z zagovornikom zapiše izjavo s svojim mnenjem in željami in jo pokaže osebam, ki jih sam izbere. Izjava je namenjena tudi sodišču, saj si sodnik skuša s pomočjonje ustvariti realno sliko in sprejeti najboljšo odločitev za otroka. Zato, da bo otrokovo mnenje slišano, je z zagovorništvom sicer poskrbljeno, ni pa nujno, da bo njegovo mnenje vedno tudi upoštevano; tako je tedaj, kadar otrokove želje niso v skladu z njegovo koristjo.

1.12.2 Strokovni posvet udeležencev zagovorništva otrok »Pomen zagovorništva pri skrbi za duševno zdravje otrok«

Nosilna tema tradicionalnega strokovnega posveta udeležencev zagovorništva otrokovih pravic, ki je potekal 6. in 7. oktobra 2023 je bila skrb za duševno zdravje otrok in mladih. Tej temi je Varuh posvetil posebno pozornost.

Na posvetu je bilo izpostavljeno, da so za duševno zdravje pomembni dobra samopodoba, samozaupanje, samozavest. T. i. egocentrični pogled na duševnost krepi posameznika pri tem, da bi se prilagodil, obvladal, izpolnil zahteve okolja, postal usklajen z družbeno določenim idealom ega in s tem dosegel osebno zadovoljstvo. Vendar so na področju družboslovja tudi tokovi, ki obravnavajo duševno zdravje posameznika kot člana skupnosti in v njenem kontekstu. Počasi se premikamo proti povezovanju individualnega duševnega zdravja z dogajanji v skupnosti. Udeleženci posveta so ugotavljali, da je duševno zdravje vir pozitivnih energij in dejavnosti za posameznika, za skupnost in za družbo.

Otroci v zagovorništvu izhajajo iz družin, ki so velikokrat globoko ranjene. Razlogov, zakaj se otroci znajdejo v postopku zagovorništva, je veliko, so kompleksni in so lahko posledica več dejavnikov. Dogajajo se hude stiske, ko se otrok v fazi ločevanja staršev noče zameriti nobenemu izmed njih. Zgodi se, da začne omahovati in mu je vidno neprijetno. Noče povedati, kako se je kaj v resnici zgodilo, da ne bi koga užalil, zato doživlja konfli te/stiske. Izbruhi jeze, ki so mnogokrat pokazatelji tesnobe, pa so večkrat označeni kot vedenjske težave. Otroci, ki so dalj časa izpostavljeni različnim travmatičnim izkušnjam, velikokrat kažejo svoje stiske s neprimernim in destruktivnim vedenjem. Otroci z vedenjskimi motnjami kažejo ponavljajoče se vzorce agresivnega vedenja, bistveno več izbruhov jeze, kot bi jih pričakovali glede na otrokovo starost, sovražno vedenje do drugih, zvračanje krivde za svoja dejanja na druge in preostale oblike razdiralnega vedenja. Otroci, ki pridejo v proces zagovorništva, velikokrat doživijo travmatične izkušnje oziroma odraščajo v okoljih, v katerih doživljajo tudi nasilje skrbnikov, so zanemarjani in doživljajo zlorabe ter imajo mnogo težav v vsakdanjem delovanju. To so vidni znaki stisk, ki jih v vedenju otrok pri svojem delu opažajo zagovorniki.

S tovrstnimi posveti Varuh utrjuje pomen zagovorništva in njegovo vlogo pri zaščiti otrokovih pravic skladno z določbo 12. člena Konvencije o otrokovih pravicah, ki izpostavlja, da države pogodbenice jamčijo otroku, ki je sposoben izoblikovati lastna mnenja, pravico do svobodnega izražanja teh mnenj v vseh zadevah v zvezi z njim, o tehtnosti izraženih mnenj pa se presoja v skladu z otrokovo starostjo in zrelostjo. V ta namen ima otrok tudi možnost

zaslišanja v katerem koli sodnem ali upravnem postopku v zvezi z njim, bodisi neposredno bodisi preko zastopnika ali ustreznega organa, na način, ki je v skladu s procesnimi pravili notranje zakonodaje.

1.12.3 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je s **priporočilom št. 2 (2022)** ponovno priporočil Vladi Republike Slovenije, naj glede na pomanjkanje sodnih izvedencev v družinskih zadevah stori vse potrebno, da se nevzdržno stanje v najkrajšem možnem času odpravi, saj to lahko vodi v kršitve pravic in koristi otrok, ter naj sprejme jasen nabor ukrepov in časovnico za uresničevanje tega priporočila. Gre za **stalno nalogo.**

Ministrstvo za pravosodje (MP) se kot resorno pristojno ministrstvo za imenovanje sodnih izvedencev s problematiko pomanjkanja kliničnih psihologov oziroma sodnih izvedencev za področje družinskih razmerij ukvarja že dalj časa. K reševanju te problematike aktivno pristopa že od leta 2013, ko je organiziralo številne sestanke in začelo nuditi spodbude različnim organizacijam (npr. Univerza v Ljubljani, Zdravniška zbornica Slovenije, Zbornica kliničnih psihologov, Slovenska krovna zveza za psihoterapijo, Skupnost centrov za socialno delo ipd.), da bi se strokovnjaki, zaposleni pri njih, v čim večji meri odločili za delo sodnih izvedencev za otroško psihologijo, pedopsihiatrijo oziroma za delo na področjih, ki so v sodnih postopkih ključna za ugotovitev koristi otroka in njegovo nadaljnjo zaščito. Med izvajanjem prizadevanj za izboljšanje stanja se je izkazalo, da je izvorni problem pomanjkanje strokovnjakov – zlasti kliničnih psihologov ter psihiatrov, ki se ukvarjajo z otroki in mladostniki. Ozadje za nastalo situacijo in pomanjkanje izvedencev te stroke je treba iskati širše, saj izvira iz dejstva, da v Sloveniji nimamo zadostnega števila specialistov klinične psihologije, izmed katerih bi lahko imenovali sodne izvedence. Stanje je posledica neurejenega financi anja specializacij klinične psihologije, se je pa potem, ko je MZ razpisalo skupaj 100 specializacij za klinično psihologijo, vsaj delno izboljšalo.

MP je doslej že sprejelo nekatere dodatne ukrepe, ki izboljšujejo položaj imenovanih sodnih izvedencev, in sicer z njihovo uvrstitvijo na seznam deficitarnih področij, s čimer je plačilo za opravljeno izvedensko delo povečalo za 50 odstotkov. Njihov položaj je dalje poskusilo izboljšati tudi z imenovanjem sodnih izvedencev na področju socialnega dela, ki imajo znanja in izkušnje v družinskih zadevah (od leta 2018 je bilo imenovanih osem sodnih izvedencev na področju socialnega dela). Strokovni svet za sodno izvedenstvo, sodno cenilstvo

in sodno tolmačenje je kot najvišji strokovno usklajevalni organ na področju sodnega izvedenstva, sodnega cenilstva in sodnega tolmačenja v Republiki Sloveniji sprejel sklep, da se obdobje specializacije iz klinične psihologije kandidatom za sodne izvedence klinične psihologije šteje kot delovne izkušnje, s čimer se omogoči čimprejšnje izpolnjevanje pogojev za imenovanje sodnih izvedencev klinične psihologije.

Varuh priporočilo ponavlja, saj kljub obširnemu pojasnjevanju to po več letih še vedno ni uresničeno.

1.12.4 Dejavnosti Varuha glede zagovorništva otrok – primeri

1.12.4.1 Zagovorništvo za čustveno hudo poškodovanega najstnika

V letu 2023 je na Varuha pobudo naslovil najstnik, ki je bil po izraženem večkratnem nasilju nameščen v enega od kriznih centrov za mlade. Tam je pravzaprav tudi dobil informacijo, kaj institut zagovornika otrok sploh predstavlja in v katerih primerih otroci in mladostniki lahko posežejo po njem.

Mladostnik je želel, da bi se njegov glas slišal, s čimer je soglašal tudi krajevno pristojni center za socialno delo. Ker je bil starejši od 15 let, soglasja staršev ni potreboval. V družinski situaciji šlo za hudo vzgojno nemoč staršev, za veliko prekrškov mladoletne osebe, izostajanje od pouka idr.

Center za socialno delo je predlagal, naj se mladostnik vključi v stanovanjsko skupino, s čimer pa on sam ni soglašal. Zagovornik je bil fantu imenovan, vendar je ta po nekaj srečanjih nadaljnje sodelovanje odklonil, ker naj bi se tako s svojimi starši kot tudi s centrom za socialno delo dogovoril o konstruktivnih pravilih, ki naj bi jih odslej dosledno upošteval (obiskovanje pouka, primeren in nenasilen odnos do staršev in vrstnikov). Izhajajoč iz poročil različnih strokovnjakov, fant potrebuje strokovno pomoč za obvladovanje svojih težav in vzpostavitev zdravih življenjskih navad ter spoštljive komunikacije.

Primer kaže na to, da si tudi odraščajoči otroci med postopkom zagovorništva občasno premislijo in ga prekinejo. To nenazadnje tudi lahko storijo, saj je zagovornik otrokova pravica, in ne dolžnost. Varuh je njegovo odločitev z obžalovanjem sprejel, zato se je zagovorništvo prekinilo.

1.12.4.2 Slišati glas otroka je pomembno sporočilo odraslih otroku

Pobudo za postavitev zagovornika v postopku za razvezo zakonske zveze, odločitve glede zaupanja v vzgojo in varstvo, določitve preživnine in stikov je Varuhu posredoval starejši sorojenec, ki je že dopolnil 15 let.

Oba otroka sta želela po razpadu družinske skupnosti ostati z mamo, zato je Varuh ocenil in nato predlagal materi, naj dobi zagovornika tudi mlajši sorojenec, star 13 let. Oče otrok je v postopku poskušal dokazati, da sta otroka podvržena materini manipulaciji in da njuno mnenje ne odraža njune dejanske volje.

Zagovorniški proces je potekal brez zapletov, oba otroka sta ob koncu podala svoji izjavi in ju predstavila obema staršema. Otroka sta bila vesela, da sta se v zagovorniškem procesu toliko opolnomočila, da sta zmogla sama prebrati svoje mnenje obema staršema.

1.12.4.3 Zavrnitev postavitve zagovornika otroka v postopku preverjanja ustreznosti usmeritve v program vzgoje in izobraževanja

Varuh je zavrnil postavitev zagovornika otroka v postopku preverjanja ustreznosti usmeritve v program vzgoje in izobraževanja po Zakonu o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP-1), saj bi postavitev zagovornika v tem konkretnem postopku presegla meje zagovorništva in dala otroku neutemeljeno upanje, da bo njegovo mnenje v tem postopku tudi upoštevano.

Na Varuha se je obrnila pobudnica in prosila za postavitev zagovornika svojemu mladoletnemu sinu v postopku preverjanja ustreznosti usmeritve v program vzgoje in izobraževanja po ZUOPP-1, ki se vodi po uradni dolžnosti. Pobudnica je navajala, da tako ona kot njen mladoletni sin želita, da bi se iz Ljubljane, kamor je bil usmerjen v vzgojno-izobraževalno ustanovo, ki je namenjena vzgoji in izobraževanju otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, prešolal na osnovno šolo v kraju njunega stalnega prebivališča, ki izvaja veljavni izobraževalni program za obvezne osnovne šole, ki je prilagojen za otroke s posebnimi potrebami. Pobudnica je navajala, da je mladoletni sin to šolo že obiskoval, pozneje pa je bil z odločbo Zavoda Republike Slovenije za šolstvo (ZRSŠ) usmerjen v izobraževalno ustanovo v Ljubljani, tam je med tednom tudi nastanjen. Dalje je navajala, da sin prešolanje želi zato, ker pogreša svoje prijatelje iz prejšnje šole, dodala pa je tudi logistične razloge, saj se mora ob bolezni oziroma zdravniških pregledih sam z avtobusom vračati v kraj stalnega prebivališča. Pobudnica je menila, da ne obstajajo bistvene razlike med programi vzgoje in izobraževanja za otroke s posebnimi potrebami, saj imajo vsi učitelji, ki poučujejo na teh šolah, enako

izobrazbo. Varuha je prosila za postavitev zagovornika zato, da bo v postopku preverjanja veljavne usmeritve v program vzgoje in izobraževanja slišana tudi otrokova želja po prešolanju.

Varuh se je s poizvedbo obrnil na vzgojno-izobraževalno ustanovo v Ljubljani za pridobitev informacije o tem, ali je pobudničin sin v zvezi s postopkom preverjanja veljavne usmeritve izrazil željo po prešolanju; ob tem je Varuh pridobil tudi poročilo te ustanove, ki je bilo pripravljeno za namen navedenega postopka. Varuh je tej podlagi tega ugotovil, da je pobudničin sin svojo željo po prešolanju jasno izrazil v pogovoru s šolsko psihologinjo, ta želja pa je bila skupaj s poročilom izobraževalne ustanove iz Ljubljane posredovana ZRSŠ.

Postopek preverjanja ustreznosti usmeritve se vodi po uradni dolžnosti glede na predhodno strokovno mnenje, po katerem je bil pobudničin sin usmerjen v poseben program izobraževanja. ZRSŠ je tako na podlagi ZUOPP-1 pridobil tudi zgoraj navedeno poročilo izobraževalne ustanove, iz katerega je izhajalo mnenje, da je pobudničin sin ustrezno usmerjen in da v tem programu napreduje. ZRSŠ in komisija za usmerjanje pa morata na podlagi tega odločiti, ali je pobudničin sin ustrezno usmerjen, pri čemer je treba zasledovati njegove največje koristi, kar v konkretnem primeru pomeni, da je treba preveriti, ali je v programu, ki ga trenutno obiskuje, v največji možni meri zagotovljena pravica do izobraževanja z upoštevanjem njegovih spodobnosti in največjega možnega napredka.

Skladno z Zakonom o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) je namen zagovornika nudenje strokovne pomoči otroku, da bi ta izrazil svoje mnenje v vseh postopkih in zadevah, v katerih je udeležen, ter mnenje otroka posredoval pristojnim organom in institucijam, ki odločajo o njegovih pravicah in koristih. Varuh je menil, da je postavitev zagovornika otroku treba presojati v skladu z okoliščinami vsakega posameznega primera, in v predmetni zadevi je ocenil, da postavitev zagovornika ne bi predstavljala prave pomoči pobudničinemu sinu, saj je ta svojo željo že izrazil in je bila ta tudi posredovana v zgoraj navedenem poročilu na ZRSŠ. Poleg navedenega je Varuh še ocenil, da bi pobudničinemu sinu z morebitno postavitvijo zagovornika lahko dali neutemeljeno upanje, da bo njegovo mnenje v postopku usmerjanja tudi upoštevano, to pa presega meje zagovorništva. Zagovorniki otrok pri svojem delu namreč ne podajajo lastne ocene glede največje koristi otroka, temveč nudijo pomoč in oporo otroku, da ta lahko izrazi svoje mnenje in s tem okrepi svoj glas v postopku ali zadevi, v kateri se odloča o njem. Cilj zagovorniškega procesa je torej to, da se otrokovo mnenje sliši; ali bo tudi upoštevano, pa zagovornik otroku ne more zagotoviti, saj je glavno vodilo vseh postopkov otrokova korist, in ne otrokova želja, ki je morda v nasprotju z njegovo največjo koristjo.

Varuh je na podlagi navedenega pobudo za postavitev zagovornika zavrnil in ob tem navedel, da tudi ni mogoče slediti trditvam pobudnice, da obe izobraževalni ustanovi njenemu sinu nudita enakovredno izobraževanje. Če bi bilo tako, bi ZRSŠ njenega sina namreč že s predhodno usmeritvijo usmeril v posebni program vzgoje in izobraževanja v kraju stalnega prebivališča, kjer se je predhodno tudi sicer že šolal.

1.12.4.4 Ali otrok v času stikov na CSD potrebuje tudi zagovornika otrok?

Varuh je prejel pobudo mame, katere 12-letni sin je po razvezi začel odločno zavračati stike z očetom. Po obravnavi družine je CSD na sodišče podal mnenje, da na očetovi strani ni razlogov, zaradi katerih stikov ne bi bilo, zato so sodišču predlagali, naj se z namenom ponovne vzpostavitve stikov med očetom in sinom določijo stiki na CSD, mama pa naj se napoti na strokovno svetovanje. Mama je v pobudi in kasnejših pogovorih navajala, da sin stike z očetom odklanja, ker je bil ta do mame v preteklosti nasilen; z odločitvijo sodišča se ni strinjala, zatrjevala je, da na sinovo odločitev ne more vplivati in da so to potrdili tudi strokovnjaki, na katere se je obrnila samo enkrat, saj naj ne bi bilo potrebe, da se v svetovanje sploh vključijo.

Po pogovoru z mamo se je Varuh, kot je običajno, obrnil tudi na CSD, od koder so sporočili, da se je v daljši obravnavi družine izkazalo, da se je za razvezo odločil oče, s čimer se mama ni mogla sprijazniti, prijavo o nasilju pa je podala šele več mesecev kasneje. V družini je bil poleg omenjenega sina še en otrok. Mlajša, šestletna hčerka je stiske z očetom po razvezi ohranila in ti so ves čas redno potekali, saj si jih je hčerka želela, mama pa jim ni nasprotovala.

CSD je poudaril, da je ob obravnavi družine ugotovil, da mama svojo čustveno stisko in zamero do očeta prenaša na sina ter da ga na neprimeren način seznanja in obremenjuje z informacijami o odnosu med staršema; v pogovoru na CSD je povedala tudi, da je našla sinu novega očeta – svojega brata. CSD je z mamo opravil več pogovorov, ji ponudil vključitev v osebno pomoč, vendar jo je zavrnila, svojega vpliva na sinovo zavračanje stikov z očetom pa ni prepoznala. Sodelovanju s CSD se je začela izogibati. CSD je sodišču zato predlagal, naj se mama napoti na strokovno svetovanje zunaj CSD, dogovorili so se tudi, kje bi se lahko takoj vključila v terapijo.

Varuh je bil seznanjen, da se je mama res udeležila razgovora s psihoterapevtom, toda le uvodnega, in potrdile so se njene že predhodne navedbe, da niti v najmanjšem delu ne prepoznava, da bi bila tudi ona odgovorna za stisko otroka; za svetovanje ni motivirana, zato se ni nadaljevalo.

Tako mama kot CSD pa sta potrdila, da so stiki med očetom in sinom na CSD neuspešni; da sin sicer pride, vendar se z očetom ne pogovarja, z njim ne vzpostavi niti očesnega stika in kljub spodbudam in pomoči strokovnih delavcev zavrača kakršnokoli dejavnost . Takšnih stikov je bilo že več, opravili so tudi več pogovorov s fantom in obema staršema, vendar se situacija ni spremenila.

Mama je povedala, da bi sin potreboval zagovornika zato, da bi CSD in sodišče končno upoštevala, da si stikov ne želi. CSD je menil, da fant jasno izraža mnenje in ga ne spreminja, zato ni ocenil, da bi glede tega potreboval zagovornika.

Mami je Varuh pojasnil, da je zagovornik namenjen otroku, ki potrebuje informacije o odprtih postopkih, razbremenitev morebitne stiske in pomoč pri tem, da bi izrazil svoje mnenje, želje in potrebe glede situacije, v kateri je. Poudar-

jeno je bilo, da zagovornik ne zastopa otroka v pravnem smislu in da v njegovem imenu ne vlaga predlogov na sodišče. Tudi zagovornik mora upoštevati največje koristi otroka, ki so bile v opisanem primeru nedvoumno ugotovljene, prav tako pa je bilo jasno, da so želje otroka v nasprotju z njimi in da vsaj del odgovornosti za to nosi mama.

Pobudo za postavitev zagovornika fantu je Varuh iz navedenih razlogov zavrnili. Mama je potrdila, da je bil sin že na CSD ustrezno informiran o postopkih, in dejala, da je v stiski samo zato, ker se ga sili v stike z očetom, ter izrazila svoje pričakovanje, da zagovornik lahko doseže, da stikov ne bi bilo. Ko smo ji pojasnili, da to ni mogoče, je povedala, da potem ni razloga, da bi zagovornika dobil. Spodbudili smo jo, da bi sprejela strokovno svetovanje, saj je navajala, da je tudi sama v stiski, ker se ji očita, da bi morala sina pripraviti na stike z očetom. Zatrjevala je, da mu to sicer pove, vendar da sin od svojega mnenja ne odstopa in da je pri tem nemočna.

Čez pol leta se je mama ponovno obrnila na Varuha, saj so neuspešni stiki, kadar zaradi zadržanosti ali bolezni otroka niso odpadli, na CSD občasno še vedno potekali. Mama je povedala, da je sin v vse večji stiski zaradi stikov in se jim upira, njej pa da se očita, da ga na stik ne pripravi. V času od prve obravnave pobude se situacija ni spremenila, mlajša hči je še vedno imela redne stike z očetom, čeprav ni vedno rada šla; ona pa se ni vključila v svetovanje, ker še vedno ne verjame, da bi ji lahko pomagalo. Kot največjo težavo je zaznavala pritisk CSD, ki da ne odstopa od svojih stališč in je ne razume.

Varuh se je ponovno obrnil tudi na CSD in bil seznanjen, da bo v kratkem obravnava na sodišču in da pričakujejo, da bodo stiki na CSD odpravljeni, saj so bili neuspešni, zato so sodišču predlagali, naj se ukinejo. Potrdili so tudi, da v družini žal ni prišlo do izboljšanja oziroma da se kažejo znaki vplivov mame tudi na hčer, zato so očetu predlagali, naj poda predlog, da bi se varstvo in vzgoja hčerke zaupala njemu, za kar se ne ob razvezi ne po njen ni potegoval.

Pobudo je Varuh tudi ob svoji drugi obravnavi ocenil kot neutemeljeno, zelo kmalu pa je od mame izvedel, da so bili stiki sina z očetom na CSD po odločitvi sodišča res ukinjeni, zato ni več videla potrebe po zagovorništvu.

Varuh na podlagi obravnave pobud za zagovorništvo v zadnjem letu pozitivno ugotavlja, da je na CSD postala redna praksa, da se sodno določeni stiki na CSD začnejo s predhodno pripravo tako staršev kot otrok nanje, da se o njih pripravljajo podrobna poročila, da se stiki sproti evalvirajo z obema staršema ter da posamezni CSD ves čas trajanja stikov nudi ustrezno strokovno pomoč in podporo vsem udeležencem ter o tem redno poroča sodišču.

Obenem pa Varuh ravno na podlagi tega ugotavlja, da je zagovorništvo v času, ko ima otrok že stike na CSD, lahko nepotrebno. Odvisno od okoliščin vsakega primera zato Varuh ugotavlja in presoja, zakaj eden od staršev zagovornika za otroka želi in kaj od njega pričakuje. V primerih, ko otrok stike s staršem zavrača in od tega ne odstopa, kot se je zgodilo tudi v opisanem primeru, tudi ni razloga, da bi zagovornika imel. Če so že drugi strokovnjaki namreč ugotovili,

da obstajajo druge okoliščine, ki niso v otrokovo korist in vplivajo na njegovo mnenje, je bolj smiselno, da se otroku po neuspešnih stikih na CSD uredi bolj poglobljena strokovna pomoč psihologa ali ustrezno usposobljenega psihoterapevta kot pa zagovornika.

Nasprotno pa je lahko postavitev zagovornika otroku, ki ima stike z enim od staršev na CSD, smiselna tedaj, kadar so stiki vsaj delno uspešni in je otrok pri izražanju svojega mnenja negotov ali pa ga spreminja. Če ob tem sodelujeta tudi oba starša in prepoznavata razloge za stisko otroka ter si iskreno želita, da bi imel otrok stike z obema, je lahko zagovornik – kot nevtralna oseba (neodvisna od sodišča, CSD in staršev), ki v več srečanjih pomaga otroku oblikovati lastno mnenje in ga opolnomočiti, da to mnenje tudi izrazi – dobrodošla pomoč tako otroku kot odraslim v postopkih, ki se odvijajo.

1.12.4.5 Varuh informacije o strinjanju otroka z zagovorništvom ni prejel pravočasno

Varuh je prejel pobudo Okrožnega sodišča za postavitev zagovornika 15-letnemu dekletu, ki je bilo udeleženo v sodnem postopku urejanja stikov z babico in stricem po pokojni mami. Pobudi sodišča je bilo priloženo tudi mnenje pristojnega CSD o stikih s sorodniki ter zapisnik razgovora mladostnice s sodnikom. Razgovor je bil opravljen konec pomladi, pobudo pa je Varuh prejel pet mesecev kasneje.

Varuh mora za presojo utemeljenosti pobude vedno preveriti trenutno situacijo, v kateri otrok živi, okoliščine v zvezi s postopkom, v katerem je udeležen otrok, pridobiti mora morebitne dodatne informacije o otroku in družini, če te iz pobude niso razvidne, pa tudi soglasje staršev in otroka za sodelovanje v zagovorništvu. V opisanem primeru je bilo soglasje očeta priloženo, preverjanje navedenih dejstev pa je bilo še toliko pomembnejše, saj so bile iz pobude razvidne zgolj informacije izpred petih mesecev.

Mladostnica je pred letom dni po kratki bolezni izgubila mamo, s katero sta živeli pri babici in stricu. Dekle z očetom že več let ni imelo rednih stikov, saj je bil odnos med mamo in očetom konfli ten, z leti so se stiki očeta in hčerke povsem prekinili, oče pa je vsa leta plačeval preživnino. CSD je o smrti dekletove mame obvestil očeta in poskrbel za postopno vzpostavitev stikov med očetom in hčerko. Oče, ki ni živel v bližini in je imel tudi novo družino, je takoj želel prevzeti skrb za hčerko. Njun odnos se je v nekaj mesecih obnovil do te mere, da se je hčerka k očetu preselila. Selitev je podprl tudi CSD, saj babica in stric nista mogla sprejeti, da ima dekle ponovno redne stike z očetom, zato sta nanjo pritiskala in jo obremenjevala z občutki krivde.

Dekle je zaživelo v očetovi novi družini, zamenjalo šolo in se po oceni CSD na novo okolje hitro prilagodilo, dobro se je počutilo tako v šoli kot doma. Oče stikov s sorodniki po dekletovi pokojni mami ni preprečeval, ni pa jih niti pre-

tirano spodbujal, saj so bili odnosi med odraslimi skrhani. Hčerki je prepuščal odločitev za stike, ta pa jih je vse bolj zavračala, potem ko babica in stric nista prenehala s pritiski nanjo. Nenapovedano sta se pojavila celo na pomembnem dogodku, kar je mladostnico spravilo v novo stisko.

Sorodniki so po krajšem času mladostničinega zavračanja stikov sprožili sodni postopek za določitev stikov, saj so bili prepričani, da oče vpliva nanjo na tak način, da stikov z njimi ne dovoli. CSD si je od smrti mame aktivno prizadeval, da bi se odnos med očetom in sorodniki po dekletovi pokojni mami uredil in da bi bili stiki vzpostavljeni, vendar pri tem ni bil uspešen.

Po selitvi mladostnice k očetu si je podobno prizadeval tudi novi CSD, opravil je pogovore z vsemi vpletenimi, obiske na domu in o tem poročal sodišču. Dekle je ves čas navajalo, da potrebuje čas, potem pa bo spet obiskalo babico in strica, v danem trenutku pa na stike še ni bilo pripravljeno.

Z mladostnico je neformalni pogovor opravil tudi sodnik. Iz zapisnika, ki je bil priložen pobudi, je bilo razvidno, da so jo pritiski babice in strica (klici, pošiljanje daril, pisem, nenapovedana srečanja ipd.) zelo vznemirjali, saj je imela občutek, da je ne slišita in da ne upoštevata tega, da potrebuje čas za ponovno vzpostavitev stikov.

Iz zapisnika je bilo razvidno tudi, da ji je bila predstavljena možnost zagovornika in da se je z njo strinjala.

Ko je Varuh po prejemu pobude opravil pogovore s CSD in očetom, smo izvedeli, da se družina na CSD od podaje mnenja spomladi ni več obračala. Oče je sicer izrazil razočaranje nad našim »poznim« odzivom in ogorčenost zaradi dolgotrajnosti sodnega postopka. Povedal je, da si je hčerka spomladi morda res želela zagovornika, sedaj pa si ga ne želi več oziroma ga ne potrebuje, saj njeno mnenje glede stikov ostaja enako. Zagotovil je, da se doma z njo pogovarjajo o stikih s sorodniki, vendar si jih hči še vedno ne želi.

Ne glede na očetove navedbe smo se želeli o možnosti zagovorništva pogovoriti še z mladostnico, saj bi se, glede na starost, zanj lahko odločila ne glede na mnenje očeta. Oče temu ni nasprotoval.

Zakaj sodišče informacije o tem, da je mladostnica izrazila željo, da bi se o stikih rada pogovorila z neodvisno osebo, torej zagovornikom, od pomladi do jeseni ni sporočilo naprej, ni jasno. Ko smo se želeli pogovoriti tudi z mladostnico, da bi se prepričali o njenem stališču do zagovorništva, smo prejeli obvestilo očeta, da ga je odvetnica ravno v tistih dneh obvestila, da sta babica in stric na sodišču umaknila predlog za stike.

Varuh pogovora z mladostnico ni opravil, saj je ocenil, da za to ni več potrebe. Očetu je Varuh vseeno priporočil, naj se v primeru morebitne kasnejše hčerine stiske obrne na CSD, saj mu bodo tam lahko svetovali ali pomagali pri ponovni vzpostavitvi hčerinih stikov z babico in stricem. Varuh je sodišču poročal o izvedenih aktivnostih, obravnavo pobude pa zaključil, saj postavitev zagovornika ni bila več potrebna, mladostnica pa se z njegovo postavitvijo ni več strinjala.

Varuh je pri obravnavi pobud že večkrat zasledil, da mu želja otroka, da bi sprejel zagovornika, ni bila sporočena v doglednem času. V predstavljenem primeru je bila priložnost za pomoč otroku verjetno zamujena, zato si Varuh želi, da bi institucije in strokovni delavci, ki otroku predstavijo ali celo ponudijo možnost zagovornika, to tudi upoštevali in o izraženi želji obvestili Varuha. Ta vsako pobudo dodatno prouči in se odloča na podlagi ugotovitev vsakega posameznega primera, zato zagovornik morda niti ne bi bil postavljen, otrok pa bi bil o tej možnosti vseeno ustrezno obveščen. Po Varuhovi oceni je namreč storjena manjša škoda, če je zagovornik predstavljen, kljub temu, da to ni nujno, kot pa da otrokova želja, da bi imel zagovornika, obleži v predalu.

1.12.4.6 Ponovna postavitev zagovornika otroku zaradi spremenjenih družinskih razmer in novih postopkov na sodišču

Varuh je prejel pobudo okrožnega sodišča za ponovno postavitev zagovornika otroku v rejništvu, in sicer za nov postopek pred sodiščem. Varuh je pobudo ocenil kot utemeljeno in otroku ponovno imenoval zagovornika. Po proučitvi pobude je Varuh ugotovil, da je ta utemeljena in da bi bila postavitev zagovornika otroku v korist. Zagovornik in otrok sta zaradi dobre pretekle izkušnje lahko hitro ponovno vzpostavila zaupen odnos.

Okrožno sodišče (sodišče) se je obrnilo na Varuha s predlogom, naj se postavi zagovornik otroku, ki je bil pred štirimi leti že vključen v zagovorništvo otrok. Na sodišču je bil namreč sprožen nov postopek zaradi spremembe stikov starša z otrokom. Poleg navedenega postopka je pristojni center za socialno delo (CSD), ki je zakoniti zastopnik otroka, sodišču predlagal namestitev otroka v vzgojni zavod.

Varuh je od sodišča prejel vse potrebne informacije za proučitev utemeljenosti pobude, dodatne informacije pa so bile pridobljene tudi od CSD. Ker je otrok že dopolnil 15 let, je Varuh soglasje k temu, da se otroku postavi zagovornik, želel pridobiti tudi od njega samega. CSD je z otrokom opravil pogovor in Varuha obvestil, da si otrok želi zagovornika, ki bo sodišču prenesel njegovo mnenje in želje.

Varuh je na podlagi soglasja otroka imenoval zagovornika skladno s 25.a členom Zakona o varuhu človekovih pravic, ki določa, da soglasje staršev ali zakonitega zastopnika ni potrebno, če otrok, ki je že dopolnil 15 let, z imenovanjem zagovornika soglaša.

V postopku zagovorništva je bil otroku imenovan isti zagovornik kot v prvi postavitvi zagovornika štiri leta predtem. Zagovornik je poznal družinsko situacijo in stisko otroka, ta pa je imel z zagovornikom že iz preteklosti dobro izkušnjo in mu zaupal. Zagovornik in otrok sta lahko hitro ponovno vzpostavila zaupen odnos in skozi ponovna srečanja dosegla namen zagovorništva. Zagovornik

je otroka seznanil z njegovimi možnostmi, varoval njegove koristi, ga razbremenil in prenesel njegov glas. Otrok je dobil možnost, da aktivno sodeluje pri odločanju o svoji prihodnosti in neobremenjeno izrazi svoje želje, ki so bile posredovane sodišču.

1.12.4.7 Varuh sledi volji otroka in mu ne imenuje zagovornika, kadar s tem otrok ne želi sodelovati

Varuh je prejel pobudo okrožnega sodišča za postavitev zagovornika otroku v nepravdni zadevi zaradi razveze zakonske zveze, zaupanja mld. mladoletnega otroka v varstvo, vzgojo in oskrbo ter zaradi določitve stikov in preživnine. Varuh je med obravnavo pobude pridobil informacijo, da otrok ne želi, da bi mu bil postavljen zagovornik. Varuh je sledil volji otroka in mu zagovornika ni imenoval.

Varuh je prejel pobudo Okrožnega sodišča (sodišče) za postavitev zagovornika otroku v nepravdni zadevi zaradi razveze zakonske zveze, zaupanja mladoletnega otroka v varstvo, vzgojo in oskrbo ter zaradi določitve stikov in preživnine.

Varuh od sodišča ni prejel zadostnih informacij, potrebnih za obravnavo pobude in oceno o utemeljenosti pobude za postavitev zagovornika. Sodišče je tako pozval, naj dopolni pobudo za postavitev zagovornika z informacijami, potrebnimi za nadaljevanje obravnave pobude. Po proučitvi dopolnitve pobude je Varuh opravil telefonski pogovor s staršem, pri katerem je otrok bival, in se dogovoril, da otroku predstavi zagovorništvo s pomočjo Zloženke o zagovorništvu otrok za mladostnike, ki mu jo je posredoval. Ker je bil otrok že dovolj star, da se sam odloči glede sodelovanja z zagovornikom, je Varuh želel pred postavitvijo zagovornika pridobiti informacijo, ali otrok soglaša s tem, da bi imel zagovornika, s katerim bi sodeloval.

Varuh je od starša prejel odgovor, da je govoril z otrokom ter mu predstavil zagovorništvo otrok in mu tudi predal zloženko. Otrok se je odločil, da vključitve zagovornika ne želi.

Ker otrok ni želel zagovornika oziroma je zavrnil sodelovanje z njim, dodelitev zagovornika otroku pa je njegova pravica in ne dolžnost, je Varuh sledil volji otroka in zagovornika ni postavil. Varuh ocenjuje, da postavitev zagovornika v primeru, ko se otrok ne želi srečevati z zagovornikom, ne bi bila v korist otroku. Varuh pobudnike za postavitev zagovornika otroku vedno seznani z dejstvom, da Varuh zadevo, če bi se v prihodnje situacija spremenila in bi otrok zaradi spremenjenih razmer želel svoje želje in mnenje sodišču sporočiti prek zagovornika, lahko ponovno prouči.

1.12.4.8 Zagovorništvo ni vselej prava rešitev za otroka

V sodnem postopku za spremembo stikov je eno od okrožnih sodišč predlagalo, da bi enajstletni otrok dobil zagovornika. Krajevno pristojni center za socialno delo (CSD) je družino obravnaval v okviru postopkov za zaščito koristi otroka v smislu urejanja starševske skrbi in stikov pod nadzorom. Družina je bila prav tako obravnavana v okviru nalog za preprečevanje nasilja v družini, v okviru prve socialne pomoči ter v okviru predhodnega svetovanja po Družinskem zakoniku.

Otrok se je v času, ko so z njegovim očetom potekali stiki pod nadzorom, počutil dobro in sproščeno, oče se je do njega vedel primerno. Občasno se je oče do otroka vedel neprimerno v smislu žaljenja sorodnikov po mamini strani, kar je otroka spravljalo v stisko. Takrat je s srečanj z očetom prihajal žalosten in razdražljiv. Očetove težave z odvisnostjo od alkohola so se stopnjevale ne le v vsakdanjem življenju, temveč tudi pri stikih z otrokom. Mama je v strahu, da bi se v cestnem prometu pripetilo kaj hudega, na CSD večkrat poudarila, da oče otroka prevaža pod vplivom alkohola. CSD je sklenil, da mora v takem primeru otroka zaščititi, saj morajo biti stiki s staršem varni, predvidljivi in ne ogrožajoči, zato je ponovno uvedel stike pod nadzorom.

V sodnem postopku je sodišče postavilo tudi sodnega izvedenca toksikologa in izvedenca psihiatrične stroke zaradi ugotavljanja očetovega uživanja psihoaktivnih snovi in njegovega psihičnega stanja.

Otrok je skozi celotno obdobje stikov pod nadzorom in stikov brez nadzora jasno izražal svoje mnenje, da ima očeta rad in je z veseljem v njegovi družbi, seveda pa ni razumel očetovih težav z alkoholom. Ker je bilo mnenje otroka konsistentno in se skozi čas ni spreminjalo, je Varuh ocenil, da otrok zagovornika ne potrebuje, morajo pa strokovne službe narediti vse, kar je v njihovi pristojnosti, da bi se oče odločil za zdravljenje in s tem bistveno izboljšal kakovost stikov s svojim otrokom.

1.12.4.9 Pri odvzemu otrok ne gre za njihovo voljo, temveč njihovo zaščito

Eno od okrožnih sodišč je Varuhu posredovalo pobudo, da bi ta v nepravdni zadevi predlagatelja, centra za socialno delo (CSD), v postopku zaradi predloga ukrepa trajnejšega značaja – odvzema otrok staršem namestitve v zavod, določitve stikov in preživnine – imenoval več sorojencem v isti družini zagovornika otrok.

Pobudi je naslovno sodišče priložilo tudi izčrpno dokumentacijo CSD z obrazložitvijo predloga za izdajo trajnejšega ukrepa. Prav tako je navedlo, da starša nista podala soglasja za postavitev zagovornika, zato naj bi tega postavilo sodišče s sklepom.

Pobudo za postavitev zagovornika otroku je Varuh preučil tudi na timskem sestanku strokovnih delavcev s področja zagovorništva otrok in ocenil, da postavitev zagovornika trenutno ne bi predstavljala največje koristi za mladoletne sorojence.

Varuh za odločitev glede izpolnjevanja pogojev za postavitev zagovornika otroku potrebuje dodatne informacije o trenutni situaciji, v kateri se je znašel otrok oziroma družina. V postopku ugotavljanja utemeljenosti predloga za postavitev zagovornika otrok je Varuh temeljito preučil dokumentacijo družine, ki jo CSD spremlja že več let; iz nje izhaja, da so mladoletni sorojenci pri starših ogroženi do te mere, da družinske razmere ne omogočajo zdravega psihofizi - nega razvoja otrok.

Iz dokumentacije, ki jo je Varuh prejel v okviru pobude za zagovornika otrok, je razvidno, da je CSD izvedel številne ukrepe za zaščito koristi mladoletnih sorojencev, nudil staršem različne vrste pomoči, ki pa sta jih vztrajno zavračala.

Institut zagovornika otrok je namenjen okrepitvi glasu otroka, da ta bi lahko izrazil svoje mnenje, kako bi si želel živeti v prihodnje po razpadu družine. Pri mladoletnih sorojencih pa ne gre za njihov glas, temveč za to, da jim je treba nemudoma zagotoviti ustrezno strokovno pomoč ob umiku iz zanje nevarnega družinskega okolja, saj so že doslej utrpeli veliko škodo.

Smiselnost postavitve zagovornika je treba vsakokrat znova presojati glede na okoliščine vsakega primera posebej; v konkretnem primeru obstaja možnost, da bi se z odlašanjem umika otrok iz ogrožajočega okolja njihova poškodovanost še povečala. Imenovanje zagovornika v tem primeru bi predstavljalo zgolj podaljševanje agonije otrok v toksičnem družinskem okolju. Ob tem velja, glede na dokumentacijo, s katero Varuh razpolaga, posebej izpostaviti, da so organi in službe, ki skrbijo za korist otrok (CSD, Policija, pediatrinja otrok, osnovna šola, nevladne organizacije) več kot zgledno sodelovali in izvajali ukrepe za varovanje koristi otrok, kar pa se je zaradi nesodelovanja staršev izkazalo za nezadostno.

1.12.4.10 Sodna poravnava in proces zagovorništva otrok ne bi smela sovpadati

Varuh je prejel pobudo očeta, da bi v sodnem postopku, ki teče pred enim od okrožnih sodišč, dodelili zagovornika otrok njegovemu sedemletnemu otroku. Oče je povedal, da je otrok zainteresiran, da bi imel zagovornika, ki bi okrepil njegov glas. Pri pregledu relevantne dokumentacije je Varuh na skupinski obravnavi ugotovil, da bi bil zagovornik otroku v korist. Otrokovo mamo je Varuh pozval, naj poda soglasje za imenovanje zagovornika otroku, a se mama na Varuhovo povabilo ni odzvala.

Na podlagi razpoložljivih informacij je Varuh ocenil, da bi bila postavitev zagovornika mladoletnemu otroku, ki obiskuje drugi razred osnovne šole, v korist,

saj bi lahko izrazil svojo voljo in mnenje, kako si želi živeti v prihodnje, prav tako pa bi ga zagovorniški proces lahko razbremenil.

Varuh je nato pozval pristojno sodišče, naj odloči, ali bo otroku v predmetnem sodnem postopku s sklepom sodišča postavilo zagovornika otrok. Sodišče se za to ni odločilo, svoje stališče pa je argumentiralo s tem, da je otrok že imel razgovor na CSD, prav tako pa sta se starša vmes poravnala v okviru mediacije, ki jo nudi sodišče.

Varuh večkrat opozarja, da sodna poravnava in proces zagovorništva otrok ne bi smela sovpadati, saj se s trenutkom sklenitve sodne poravnave zaključi zagovorništvo, ker zanj ne obstajajo več relevantni razlogi. Otrok bi lahko imel za seboj denimo že nekaj zagovorniških srečanj, nato bi se proces prekinil. Tu gre predvsem za vprašanje spoštovanja do otroka, saj na tak način prekinemo njegov proces oblikovanja lastnega mnenja, namenjenega tistim, ki odločajo o njegovi prihodnosti, kar pa je z več vidikov nekoristno.

1.13
SODELOVANJE VARUHA S CIVILNO DRUŽBO

V letu 2023 je Varuh izvajal številne dejavnosti za krepitev dialoga s civilno družbo. Ne nazadnje to izhaja tudi iz 16. cilja Agende za trajnostni razvoj do leta 2030: spodbujati miroljubne in vključujoče družbe za trajnostni razvoj; zagotoviti univerzalen dostop do pravnega varstva; oblikovati učinkovite, odgovorne in vključujoče institucije na vseh ravneh.

Organiziranje srečanj s civilno družbo se je tako nadaljevalo kot sistematična oblika sodelovanja ob obeleženju pomembnih mednarodnih, svetovnih in slovenskih dni, vse s cilji spoznavanja izzivov, težav in ozkih grl posameznega segmenta civilne družbe, pa tudi ozaveščanja organov oblasti o nujnosti krepitve dialoga s civilno družbo.

Sledijo povzetki srečanj s posameznimi deli civilne družbe.

Srečanje z NVO s področja pravic žensk

Ob mednarodnem dnevu žena (8. 3.) je varuh organiziral srečanje z NVO s tega področja. Udeleženci so govorili o preprečevanju nasilja nad ženskami in v družini, enakopravnosti med spoloma, odpravi stereotipov in predsodkov o družbenih vlogah.

Kljub velikemu napredku, ki je bil dosežen v zadnjih desetletjih, še vedno obstajajo občutne razlike med spoloma. V slabše plačanih panogah so še vedno zaposlene pretežno ženske, tudi na vodilnih položajih jih je premalo. **Žal je tudi nasilje nad ženskami še vedno zelo razširjeno, število femicidov v Sloveniji je v porastu.**

Sogovorniki so se strinjali, da je treba poskrbeti za večjo občutljivost družbe v zvezi z nasiljem, saj gre za kaznivo dejanje, ki ne sme biti zgolj opazovano. Ob tem so opozorili na nujnost rednega usposabljanja in izobraževanja za vse tiste, ki delajo z žrtvami nasilja, prav tako je treba prenoviti šolski sistem in v programe sistematično vključiti vsebine glede izobraževanja o človekovih pravicah, enakopravnosti spolov, preprečevanju škodljivih stereotipov in o prepoznavanju nasilja.

Skrb vzbujajoča je tudi problematika žensk na podeželju, ki so zaradi ekonomske odvisnosti in neozaveščenosti glede svojih pravic zelo pogosto žrtve nasilja in različnih zlorab. Kritično je tudi slabo zdravstveno stanje in oskrba romskih žensk in deklet. Gre za področje, na katerem si Varuh že vrsto let prizadeva za ureditev pitne vode in elektrike v vseh romskih naseljih in tako za izboljšanje življenja celotne romske populacije.

Med mladimi je izpostavljena problematika prostitucije, zato so udeleženci srečanja poudarili večjo potrebo po preventivnih aktivnostih glede ozaveščanja mladih o prostituciji in drugih zlorabah. Posebej je nujno izobraževati mlade v vzgojnih zavodih in mladinskih centrih, kjer se po njihovi oceni mladi pogosteje srečujejo s prostitucijo oziroma so vanjo prisiljeni. Že v zgodnjih fazah izobraževanja je nujno mlade izobraževati o novi opredelitvi kaznivega dejanja posilstva in spolne zlorabe.

V zaključku so bili navzoči enotni, da so za krepitev enakopravnosti potrebni konkretni ukrepi.

Srečanje z NVO s področja medgeneracijskega sodelovanja

Ob evropskem dnevu medgeneracijske solidarnosti (29. 4.) se je varuh srečal s predstavniki civilne družbe s tega področja.

V uvodu srečanja je varuh poudaril, da je solidarnost eno temeljnih načel delovanja sistema socialne države ter da je s solidarnostjo povezana tudi razmejitev med socialnim in zasebnim tveganjem ob nastanku določenih obremenjujočih dogodkov v življenju posameznika, kot so starost, bolezen, invalidnost ali smrt ter podobno.

Udeleženci srečanja so bili enotni, da se v družbi prepogosto ločeno govori o problematiki mladih in starejših, namesto da bi spodbujali medgeneracijsko razumevanje in sodelovanje, ki sta ključna za prihodnost družbe.

Sogovorniki so med drugim naglasili problematiko financi anja programov medgeneracijskega sodelovanja, dostop do ustrezne zdravstvene oskrbe vseh generacij, deinstitucionalizacijo, vstop mladih na trg dela in dostojno plačilo za opravljeno delo, zasnovo mentorstva, ki je še premalo uveljavljeno, ter pomanjkanje stanovanj in stanovanjsko politiko. Pozornost so namenili tudi motnjam v duševnem zdravju in s tem povezano stigmo osamljenosti in socialne izključenosti.

Govorili so tudi o tako imenovani intersekcijski diskriminaciji ali izključenosti, ko gre za prikrajšanje na podlagi več osebnih okoliščin posameznika. V teh primerih se diskriminacija in izključenost kažeta še v hujši obliki. Kot primer za to so navedli upokojenke.

Navzoči so se dotaknili tudi področja digitalizacije družbe, na katerem so sinergije med mladimi in starejšimi še posebej mogoče. Čeprav se zdi, da bo digitalizacija rešila vse probleme posameznega podsistema, pa to seveda ne drži. Digitalizacija za nekatere prinaša še dodatno skrb, saj niso vsi vešči prilagajanja na vedno nove tehnologije in aplikacije, so ocenili udeleženci.

Posebna zahvala gre vsem, ki gojijo vrednote prostovoljstva, saj ima ta posebno mesto v okviru medgeneracijske solidarnosti, so v zaključku poudarili sodelujoči na srečanju.

Srečanje s sindikati

Pred praznikom dela (1. 5.) se je varuh srečal s predstavniki sindikatov. **Razprava je bila namenjena problematiki varstva pravic zaposlenih in brezposelnih ter tudi pomenu socialnega dialoga na ravni države in posameznih delodajalcev.**

Na srečanju je varuh poudaril, da je tristranski dialog med delavci, državo in delodajalci temelj za dogovarjanje glede pravic delavcev in drugih demokratičnih pridobitev na ravni Evropske unije. Ta dialog je prav tako temelj delovanja Mednarodne organizacije dela, ki je glede tega sprejela več konvencij in te veljajo tudi v Sloveniji. **Ključna je vzpostavitev zaupanja v proces pogajanj o plačah in drugih pravicah delavcev,** saj je le s socialnim dialogom možno doseči uravnoteženje gospodarskih ciljev konkurenčnosti s socialnimi cilji družbene kohezivnosti.

Sogovorniki so se strinjali, da mora delo ostati vrednota in biti tudi primerno ovrednoteno. Za nesprejemljivo so ocenili, da v Sloveniji, ki je socialna in razmeroma bogata država, kdorkoli za delo prejema znesek, ki je nižji od minimalne zajamčene plače. Ko se to dogaja v javnem sektorju, pa je to še posebej nesprejemljivo, saj država s takim odnosom ni zgled gospodarstvu. Nasprotno: Z ustrezno regulacijo družbenih razmerij bi morala preprečevati povečevanje neenakosti.

Pravica do dela je ena najpomembnejših človekovih pravic in pravica do dostojnega dela mora biti zagotovljena vsakomur brez diskriminacije. Gre za delo v dostojnih delovnih razmerah, v zdravem in varnem delovnem okolju ter za pošteno plačilo za opravljeno delo.

Varuh je ob tem poudaril še nujno potrebno okrepitev inšpekcijskih nadzorov delovnih razmerij. **Da u**činkoviti in redni nadzori lahko pomembno vplivajo na izboljšan**je pogojev dela, so se strinjali tudi udeleženci srečanja.**

Sogovorniki so izpostavili še **problematiko prekarnosti**, s katero se še bolj povečuje neenakost v družbi. Varuh pristojnim že pet let ponavlja priporočilo, da mora država zakonsko opredeliti prekarnost, njene najbolj pojavne oblike in prepovedati prekarna razmerja ter hkrati predpisati sankcije za kršitelje te prepovedi.

Udeleženci srečanja so razpravljali še o nujno potrebnem sprejemu ukrepov za zaščito starejših delavcev, glede mladih pa menili, da jim je treba omogočiti pogoje za dostojen vstop na trg dela, da ne bodo v strahu pred prihodnostjo privolili v morebitne oblike nedostojnega dela.

Srečanje s civilno družbo na področju telekomunikacij in informacijske tehnologije

Pred dnevom telekomunikacij in informacijske družbe (17. 5.) je varuh na srečanje povabil predstavnike civilne družbe, ki delujejo na tem področju.

Udeleženci so govorili o nujno potrebnem zagotavljanju digitalne pismenosti in o pravičnem dostopu do digitalnih vsebin za vse prebivalce brez diskriminacije, še posebej za ranljive skupine.

Varuh pri svojem delu ugotavlja, da naraščajoča digitalizacija povzroča digitalno manj pismenim posameznicam in posameznikom mnoge stiske pri številnih vsakodnevnih dejavnostih, kot so naročanje na zdravniške preglede, bančno poslovanje, nakupovanje, saj se je večina teh storitev prenesla v digitalno obliko. **Od pristojnih organov zato Varuh pričakuje, da čim prej ponudijo nabor ukrepov za boljšo digitalno pismenost vseh, še posebej ranljivih skupin.**

Sogovorniki so se strinjali, da morajo pristojni sprejeti ukrepe za zaščito uporabnikov interneta in ozaveščati družbo glede mnogih zavajajočih vsebin ter lažnih novic na spletu. Treba je sprejeti tudi ustrezne ukrepe za preprečevanje vse pogostejših kibernetskih napadov, za preprečevanje sovražnega govora na spletu in družbenih omrežjih ter za preprečevanje prekomernih in nedopustnih posegov v zasebnost, prav tako glede spletnih prevar in nasilja. **Povečati se mora izobraževanje o digitalnih vsebinah, so še bili enotni udeleženci srečanja.**

Varuh je ob tem izrazil naklonjenost številnim aktivnostim, ki jih nevladne organizacije s tega področja že izvajajo. **Dragocena in pomembna je tudi medgeneracijska pomoč,** saj lahko mlajša generacija zelo pomaga manj digitalno pismeni starejši generaciji, so še poudarili v razpravi.

Varuh sicer že leta opozarja, da morajo biti informacije in storitve posameznicam in posameznikom kljub naraščajoči digitalizaciji še naprej dostopne tudi v tiskani in analogni obliki.

Ker Varuh želi biti zgled drugim institucijam, so informacije o njegovem delu, pristojnostih in o tem, kako in kdaj se obrniti na institucijo Varuha človekovih pravic, dostopne v digitalni in tiskani obliki. Po slovenskih občinah se odpirajo Varuhovi kotički, na katerih so prebivalkam in prebivalcem na voljo koristne informacije o delu institucije v obliki zloženk in brošur ter tudi obrazec za vložitev pobude. Za tiste, ki so brskanja na spletu vešči, pa je Varuh pripravil t. i. digitalne Varuhove kotičke, kjer so dostopne enake informacije kot v kotičkih, ki so postavljeni v posameznih občinah. **To je pomembno, saj je dostop do informacij ena od osnovnih pravic vsakega posameznika v sodobni družbi, so še naglasili udeleženci srečanja.**

1.14
PRAVNE PODLAGE VARUHOVEGA DELOVANJA

USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE

159. člen

(varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin)

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

ZAKON O VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC
(ZVarCP, Uradni list RS, št. 69/17– uradno prečiščeno besedilo)

1. člen

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

Komentar k 1. členu

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

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

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

POSLOVNIK VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC
(Uradni list RS, št. 3/2019 z dne 11. 1. 2019)

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

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

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

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

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

Poslovnik Sveta varuha za človekove pravice
(Uradni list RS, št. 71/18 z dne 9. 11. 2018)

1. člen (predmet in namen)

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

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

Splošni akt o načinu izvajanja zagovorništva otrok, organizaciji zagovorništva, vključitvi otroka v zagovorništvo ter nalogah, sestavi in načinu dela strokovnega sveta
(Uradni list RS, št. 44/18 z dne 29. 6. 2018)

1. člen (predmet in namen)

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

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

Zakonom o ratifi aciji Opcijskega protokola h Konvenciji OZN proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju
(Uradni list RS, št. 114/06 z dne 9. 11. 2006)

4. člen

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

Zakon o javnih financa

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

Položaj in pooblastila varuha opredeljujejo tudi drugi zakoni:

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

Mednarodni akti, ki določajo standarde delovanja Varuha:

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

1.15 FINANCE

Pregled sredstev Varuha v letu 2023 po proračunskih postavkah znotraj posameznih podprogramov

2023	Dodeljena sredstva (SP) v EUR	Veljavni proračun (VP) v EUR	Porabljena sredstva v EUR	Preostanek sredstev glede na VP v EUR
Varuh človekovih pravic RS	**3.913.552**	**3.934.454**	**3.671.802**	**262.652**
PODPROGRAMI				
Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin	**3.526.042**	**3.554.203**	**3.314.627**	**239.576**
Plače	2.580.539	2.580.208	2.341.160	239.048
Materialni stroški	675.503	760.383	759.855	528
Investicije	200.000	200.000	200.000	0
Center za človekove pravice	70.000	13.612	13.612	0
Izvajanje nalog in pooblastil DPM	**212.510**	**191.590**	**189.476**	**2.114**
Plače	148.510	148.841	148.841	0
Materialni stroški	52.000	27.850	27.360	490
Sodelovanje z nevladnimi organizacijami	12.000	14.899	13.275	1.624
Zagovorništvo otrok	**175.000**	**167.759**	**167.699**	**60**
Materialni stroški	175.000	167.759	167.699	60
Namenska sredstva *	**0**	**20.902**	**0**	**20.902**
Sredstva odškodnin	0	4.636	0	4.636
Sredstva od prodaje državnega premoženja	0	16.266	0	16.266

*Namenska sredstva bodo prenesena v proračun leta 2024

Zakon o Varuhu človekovih pravic (ZVarCP) v drugem odstavku 5. člena določa, da višino sredstev za delo Varuha na predlog Varuha določi Državni zbor Republike Slovenije v državnem proračunu. Za leto 2023 je državni zbor v državnem proračunu za delo Varuha določil 3.913.552 EUR.

Varuh je v proračun leta 2023 prenesel namenska finančna sredstva v višini 20.902 EUR (sredstva od prejetih odškodnin in prodaje državnega premoženja).

Z upoštevanjem navedenega je veljavni proračun Varuha za leto 2023 znašal 3.934.454 EUR.

Varuh je za tri podprograme porabil 3.671.802 EUR, od tega za:

- varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin: 3.314.627 EUR,
- izvajanje nalog in pooblastil DPM: 189.476 EUR,
- zagovorništvo otrok: 167.699 EUR.

Poraba v okviru podprograma Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Za izplačilo plač in drugih izdatkov zaposlenih smo leta 2023 porabili 2.341.160 EUR. Od tega so plače in dodatki znašali 1.759.768 EUR, regres za letni dopust 61.191 EUR, povračila in nadomestila 91.547 EUR, sredstva za delovno uspešnost 89.494 EUR, sredstva za nadurno delo 3.298 EUR, drugi izdatki zaposlenim 15.874 EUR, prispevki delodajalcev za socialno varnost pa 297.887 EUR. Za premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja na podlagi Zakona o dodatnem pokojninskem zavarovanju javnih uslužbencev smo porabili 22.101 EUR.

Za materialne stroške smo leta 2023 porabili 759.855 EUR. Od tega smo za pisarniški in splošni material in storitve porabili 277.981 EUR, za posebni material in storitve smo porabili 11.054 EUR, za prevozne stroške 29.223 EUR, za energijo, vodo, komunalne storitve in komunikacije je bilo porabljenih 102.601 EUR, za izdatke za službena potovanja 45.538 EUR, za tekoče vzdrževanje 37.939 EUR, za poslovne najemnine in zakupnine 132.016 EUR, drugih operativnih odhodkov pa je bilo za 123.503 EUR.

Za investicijske izdatke smo leta 2023 porabili 200.000 EUR.

Za nakup opreme smo porabili 55.977 EUR (med tem največ za nakup notranje opreme ob prenovi poslovnih prostorov in za nakup strojno računalniške opreme), za investicijsko vzdrževanje in obnove smo porabili 104.228 EUR, za nakup licenc in ostalega nematerialnega premoženja smo porabili 33.935 EUR in za načrte ter drugo projektno dokumentacijo 5.860 EUR.

Za potrebe Centra za človekove pravice smo leta 2023 porabili 13.612 EUR.

Od tega smo za službene poti porabili 2.331 EUR, za stroške reprezentance ter tiskanje in oblikovanje publikacij za potrebe Centra za človekove pravice pa 10.399 EUR ter za druge operativne odhodke 882 EUR.

Poraba v okviru podprograma Izvajanje nalog in pooblastil DPM

Za izplačilo plač in drugih izdatkov zaposlenih smo leta 2023 porabili 148.841 EUR. Od tega so plače in dodatki znašali 118.328 EUR, regres za letni dopust 3.008 EUR, povračila in nadomestila 4.275 EUR, sredstva za delovno uspešnost 2.283 EUR, drugi izdatki zaposlenim 271 EUR, prispevki delodajalcev za socialno varnost 19.418 EUR, za premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja na podlagi Zakona o dodatnem pokojninskem zavarovanju javnih uslužbencev pa smo porabili 1.258 EUR.

Za materialne stroške v sklopu Opcijskega protokola smo leta 2023 porabili 27.360 EUR. Od tega za pisarniški in splošni material in storitve 10.190 EUR, za komunikacijske storitve 483 EUR, za izdatke za službena potovanja 2.218 EUR, za druge operativne odhodke 2.967 EUR ter za poslovne najemnine 11.502 EUR.

Iz sredstev, namenjenih sodelovanju z nevladnimi organizacijami, smo leta 2023 porabili 13.275 EUR, od tega za druge operativne odhodke 5.727 EUR, za tekoče transferje neprofitnim o ganizacijam in ustanovam pa 7.548 EUR.

Poraba v okviru podprograma Zagovorništvo otrok

Za Zagovorništvo otrok smo leta 2023 porabili 167.699 EUR.

Sredstva so bila porabljena za materialne stroške, od tega za pisarniški in splošni material in storitve 3.445 EUR, za komunikacijske storitve 110 EUR, za izdatke za službena potovanja 302 EUR in za druge operativne odhodke 163.842 EUR (stroški zagovornikov, supervizije, posvet).

2.

VSEBINA DELA IN PREGLED OBRAVNAVANIH ZADEV

A. Obravnavane ranljive skupine

B. Obravnavana vsebinska področja

2.1 SVOBODA VESTI IN VERSKE SKUPNOSTI

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					Vse pobude			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
3. Svoboda vesti in verske skupnosti	1	1	7	1	1	0	0,00	8	2	25,00	3
3.1 Svoboda vesti	0		1				0,00	1	0	0,00	0
3.2 Verske skupnosti	0	1	4	1	1		0,00	4	2	50,00	2
3.0 Svoboda vesti in verske skupnosti – drugo	1		2				0,00	3	0	0,00	1

2.1.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Kot je razvidno iz gornje tabele, je Varuh v letu 2023 na področju svobode vesti in verskih skupnosti prejel izjemno malo pobud, je pa **varuh v začetku leta na obisk sprejel muftija Islamske skupnosti v Sloveniji**. Sogovornika sta se dotaknila problematik, s katerimi se srečuje omenjena skupnost v Sloveniji, mu-

fti pa je tudi ugotavljal, da je institucija Varuha človekovih pravic svojevrstna zaveznica pri uresničevanju pravic verskih skupnosti, in izrazil zahvalo za vso podporo.[1]

Edina omembe vredna zadeva je morda tista, v kateri je skupina vernikov Evangelijske cerkve Dobrega pastirja zaprosila Varuha za pomoč pri interpretaciji in varstvu kršenih pravic in svoboščin, in sicer iz 39., 412. in 63. člena ustave, zaradi *»nejasnosti in nepravilnosti v postopku izvedenega zbiranja izjav glede pridružitve Evangelijske cerkve Dobrega pastirja Novo mesto (ECDPNM) k Evangeličanski cerkvi AV v Republiki Sloveniji, ki ga je izvedel Cerkveni svet ECDPNM«*. Menili so, da so bila z izvajanjem aktivnosti Cerkvenega sveta ECDPNM za pridružitev ECDPNM k Evangeličanski Cerkvi AV v Republiki Sloveniji poleg določil ustave in Statuta Binkoštne cerkve nespoštovana tudi določila prvih treh odstavkov 2. člena ZVS ter prej omenjene temeljne človekove pravice. Opozarjali so, da bi z načinom pridružitve ECDPNM k Evangeličanski cerkvi, kot jo izvaja Cerkveni svet ECDPNM, sedanji člani ECDPNM, ki želijo kot verniki še naprej delovati pod okriljem Binkoštne cerkve, ostali brez cerkvene lastnine in prostorov za srečevanja, ki pa so skupna last, v katero je svoj čas in finančna sredstva vlagalo več generacij binkoštnih vernikov. Zanimalo jih je, ali pravilno tolmačijo, da z izvajanjem aktivnosti Cerkvenega sveta ECDPNM za pridružitev ECDPNM k Evangeličanski Cerkvi AV v Republiki Sloveniji niso bila ustrezno upoštevana določila pravnih aktov (Statuta Binkoštne cerkve, ZVS, Ustave Republike Slovenije ipd.). Spraševali pa so tudi po usmeritvi na ustrezen organ v Republiki Sloveniji (inšpekcija, revizija, ...), ki bi lahko *»preveril in odločil o ustreznosti in legitimnosti že izvedenega postopka zbiranja izjav in na podlagi tega zaključenega glasovanja«.*

Verske skupnosti ne sodijo v kategorijo subjektov, katerih ravnanja Varuh lahko obravnava, saj ne gre za državne organe, organe lokalne samouprave ali nosilce javnih pooblastil.

Že ustava v 7. členu sicer določa, da so država in verske skupnosti ločene ter da je delovanje verskih skupnosti svobodno. Podobno tudi ZVS v 4. členu določa, da verske skupnosti delujejo ločeno od države in so svobodne v svojem organiziranju ter pri izvajanju svojih dejavnosti; da država ne sme posegati v njihovo organiziranje in delovanje, razen v primerih, določenih z zakonom; in da je verska skupnost v svoji ureditvi neodvisna in samostojna, država pa se zavezuje k polnemu spoštovanju tega načela. Navedeno je poudarilo tudi že Ustavno sodišče Republike Slovenije, ko je na primer v točki 90 odločbe številka U-I-92/07-23 s 15. 4. 2010 navedlo: *»Za versko združevanje je značilna notranja organizacija verske skupnosti. Notranja organiziranost pomeni, da je verska skupnost več kot zgolj skupek posameznikov. Pravica do svobodnega združevanja predpostavlja organizirano združenje posameznikov, ki navznoter deluje po lastnih pravilih. Svobodno ustanavljanje verskih skupnosti zato pomeni tudi pravico verske skupnosti, da samostojno in neodvisno (avtonomno) ureja svoje notranje zadeve, ki zadevajo njeno delovanje in notranji položaj njenih*

1 Gl. objavo na spletnem naslovu https://www.varuh-rs.si/sl/sporocila-za-javnost/novica/varuh-in-mufti-o-skrbi-za-svobodo-izrazanja-misli-vesti-in-veroizpovedi/.

pripadnikov.« Država mora torej že po ustavi spoštovati avtonomijo delovanja verskih skupnosti, zato pravni red ne predvideva kakšnih posebnih (upravno-pravnih) mehanizmov, s katerimi bi se nadzorovalo notranje delovanje verskih skupnosti, tudi na primer glede *»ustreznosti in legitimnosti že izvedenega postopka zbiranja izjav in na podlagi tega zaključenega glasovanja«*.

Ne glede na navedeno velja spomniti, da se skladno z ZVS v določenih primerih **prepove delovanje** verske skupnosti (12. člen). Če državni tožilec na podlagi prijave ali po uradni dolžnosti oceni, da so podani razlogi za prepoved delovanja (razlogi za prepoved so navedeni v prvem odstavku 12. člena ZVS in med drugim vključujejo primere, ko verska skupnost s svojim delovanjem huje krši ustavo, spodbuja k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti, k nasilju ali vojni ali razpihuje narodno, rasno, versko ali drugo sovraštvo oziroma nestrpnost ali preganjanje), vloži pri pristojnem upravnem sodišču tožbo za prepoved delovanja verske skupnosti (tretji odstavek 12. člena ZVS).

Poleg tega je določenim formalnostim podvržena tudi sama registracija verskih skupnosti, kar ureja III. poglavje ZVS, iz katerega Varuh primeroma navaja nekaj določb. V 14. členu ZVS je med drugim določeno, da mora biti zahtevi za registracijo verske skupnosti med drugim priložen tudi temeljni akt verske skupnosti, ki mora med drugim določati *»notranjo in teritorialno organiziranost cerkve ali druge verske skupnosti ter naziv notranjih organizacijskih struktur«* in *»način prenehanja cerkve ali druge verske skupnosti ali njenega sestavnega dela in razpolaganje s premoženjem v tem primeru«*. Skladno s petim odstavkom 19. člena ZVS morajo registrirane verske skupnosti pristojnemu organu sporočiti vsako spremembo podatkov in prilog, potrebnih za registracijo cerkve ali druge verske skupnosti, v 30 dneh od nastanka vsake spremembe. Za vpis spremembe se smiselno uporabljajo določbe o registraciji cerkva in drugih verskih skupnosti (šesti odstavek 19. člena ZVS). V postopku registracije lahko pristojni organ, to je MK, **zavrne zahtevo za registracijo** verske skupnosti (gledati 17. in 18. člen ZVS), v določenih primerih pa je možen tudi **izbris iz registra** verskih skupnosti (20. člen ZVS), če na primer pristojni organ ugotovi, da so podatki ali priloge iz zahteve za registracijo neresnični. 3.2-1/2023

2.1.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 11 (2021)**[2] je Varuh priporočil Ministrstvu za zdravje, da (upoštevajoč pri tem po potrebi tudi možnosti iz prvega, tretjega ali četrtega odstavka 59. člena, prvega odstavka 60. člena, drugega odstavka 62. člena ali 63. člena ZDU-1) poskrbi za pripravo predpisa, ki bo sistemsko urejal vprašanje prepovedi oziroma pravice nošnje naglavne rute pri izvajalcih zdravstvene dejavnosti po celi državi. Pri realizaciji tega priporočila je Varuh vztrajal

2 Str. 130 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

že lani[3], glede na pojasnila v vladinem odzivnem poročilu[4], da MZ zaenkrat ostaja *»pri reševanju redkih posameznih primerov na individualni ravni«*, ob tem pa čakajo *»sistemsko odločitev Vlade RS glede reševanja tega vprašanja v okviru drugih dejavnosti posebnega družbenega pomena«*, pa ga tokrat Varuh ne ponavlja več, saj realizacije realno ne bi šlo pričakovati (vsaj ne v posledici ponovitve). Ob morebitnem srečanju z novim tovrstnim primerom bo Varuh na problematiko spet spomnil.

2.1.3 Nova priporočila

Varuh na področju svobode vesti in verskih skupnosti tudi tokrat na oblasti ne naslavlja nobenega novega priporočila.

3 Gl. str. 137 Letnega poročila Varuha za leto 2022.
4 Gl. str. 54.

2.2 NACIONALNE IN ETNIČNE SKUPNOSTI

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					Vse pobude			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
6. Nacionalne in etnične skupnosti	27	3	20	34	30	11	36,67	23	37	160,87	64
6.1 Slovenci v zamejstvu in po svetu	3		3	1	1	1	100,00	3	1	33,33	4
6.2 Položaj in pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti ter njunih pripadnikov	1		5	6	5	2	40,00	5	6	120,00	7
6.3 Položaj in pravice romske skupnosti oziroma njenih pripadnikov	21	2	10	21	19	8	42,11	12	23	191,67	44
6.4 Druge nacionalne ali etnične skupnosti	0	1		4	4		0,00	0	5	500,00	5
6.0 Nacionalne in etnične skupnosti - drugo	2		2	2	1		0,00	3	2	66,67	4

Na področju je bilo zopet daleč največ pobud v zvezi z romsko skupnostjo oziroma njenimi pripadniki (gl. tudi razdelek *2.10.1.3 Posebej o enakih možnostih glede na raso, narodnost, ali etnično pripadnost*, v poglavju *Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije*, saj Varuh nekatere zadeve obravnava tam), bistveno nižje pa je bilo število zadev v zvezi z ustavno prepoznanima avtohtonima narodnima skupnostnima. Tudi tokrat v zvezi s Slovenci v zamejstvu in po svetu Varuh ni prejel nobene pobude in je na podpodročju deloval samoiniciativno.

2.2.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

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

Varuh že dalj časa[1] opozarja na potrebo po zakonski ureditvi nadzora nad uporabo zastave Republike Slovenije, saj zakonsko ni določen organ, ki bi izvajal nadzor nad njeno uporabo. Ob dejstvu, da pri tem ne gre za kakšno posebej zapleteno pravno pomanjkljivost in da Varuh nanjo opozarja zdaj že pol desetletja tudi v svojih letnih poročilih[2], v tem času pa so se zvrstile tudi različne sestave državnega zbora in vlad, je mogoče še edinole grenko spoznanje, da se država v zvezi s tem vidikom biti njenega obstoja pod vodstvom kakršnihkoli kombinacij političnega spektra obnaša naravnost mačehovsko. Tudi v letu 2023 je ena izmed konkretnih Varuhovih zadev pokazala, da nadzor nad uporabo zastave ni učinkovit, saj se je pobudnik z opozorili o nespoštljivem odnosu do zastave (tj. da zastave v vuzeniški občini niso izobešene skladno z ZGZH, pri čemer je tudi s slikovnim gradivom dokazoval, da so večinoma raztrgane in nepravilno izobešene, z daljšo stranico ob drogu in na krajih in pred poslopji, ki ne sodijo v kategorijo poslopij, v katerih so sedeži ministrstev ali drugih državnih organov in organov lokalne skupnosti neprimernih krajih – središče naselja, spomenik NOB in ipd.) predhodno neuspešno obračal med drugim na MJU, policijo in predsednico republike.

V okviru obravnave zadeve je nato tudi Varuh občino opozoril, da ZGZH v 2. členu določa, da se smejo grb, zastava in himna uporabljati le v obliki in z vsebino, ki sta določeni v ustavi in v tem zakonu ter na način, ki je določen s tem zakonom. V 7. členu istega zakona je med drugim določeno, da zastave ni dovoljeno uporabljati, če je poškodovana ali po zunanjosti neprimerna za uporabo, in še, da je ni dovoljeno uporabljati v nasprotju z javnim redom ali tako, da se krni ugled Republike Slovenije. Nadalje je Varuh izpostavil 12. člen istega zakona, ki opredeljuje, kje je zastava izobešena stalno, 13. člen istega zakona, v katerem je navedeno, ob katerih priložnostih se zastavo izobesi, in 14. člen istega zakona, v katerem so naštete še nekatere priložnosti, ko se zastavo lahko izobesi. V drugem odstavku 14. člena ZGHZ pa je določeno: »*Zastava je lahko izobešena za označevanje poslopij, v katerih so sedeži ministrstev ali drugih državnih organov in organov lokalne skupnosti.*« Iz odziva občine je bilo nato razvidno, da je le zastava pred stavbo občine nova in obešena s krajšo stranico ob drogu, zastave na ostalih petih lokacijah pa so bile izobešene z daljšo stranico ob drogu. Občina je Varuhu pojasnjevala, da zastave redno menja in se trudi, da niso v slabem stanju, a se zaradi vetra in neurij hitro poškodujejo – »*rahlo nacefrajo ob robovih*«. Sama je priznala, da zastave ob spomeniku padlim borcem in v središču treh naselij »*niso obešene na uradno določenih mestih in na predpisan način*«. Svoje ravnanje pa je občina utemeljevala s skli-

1 Nazadnje na str. 143–144 in 165 Letnega poročila Varuha za leto 2022.
2 Gl. str. 80 in 81 Letnega poročila Varuha za leto 2019, str. 127–129 in 150 Letnega poročila Varuha za leto 2020, str. 150 Letnega poročila Varuha za leto 2021 in str. 143–144 in 165 Letnega poročila Varuha za leto 2022.

cevanjem na »*velik združevalni pomen in obeleževanje identitete občanov*«, poleg tega naj bi zastave motile le pobudnika, ostali občani pa naj bi od nje »*zahtevali prisotnost zastav*«.

Varuha pojasnila občine niso prepričala, saj je ZGZH jasen in ne dopušča izobešanja poškodovanih zastav, poleg tega mora biti vsaka zastava izobešena s krajšo stranico ob drogu. Sklicevanje na »*zahteve občanov po prisotnosti zastav*« in njihov »*velik združevalni pomen*« in »*obeleževanje identitete občanov*« je Varuh ocenil za brezpredmetno. **Volja občanov ni nad zakonom, občani pa gotovo ne zahtevajo narobe izobešenih in poškodovanih zastav in se poleg tega gotovo tudi ne identifici ajo s takšnimi zastavami.** Varuh je tudi v tem primeru zaključil, da kršitev ZGZH ne more biti skladna z načelom dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP), in je županu predlagal, da v najkrajšem možnem času zagotovi, da bodo v občini zastave izobešene na način, kot ga določa zakon. 2.0-8/2023

V letu 2023 se je na pobudo varuha in ministra za Slovence v zamejstvu in po svetu slovenskim skupnostim izven meja naše države predstavilo delo Varuha, prvič v zgodovini prek organiziranja šestih spletnih srečanj s platformo ZOOM, na katerih so sodelujoči imeli tudi priložnost zastavljati vprašanja. Konkretno so bila omenjena srečanja usmerjena k slovenski skupnosti v Nemčiji, ostali Evropi, Južni Ameriki, Severni Ameriki, Avstraliji in na zahodnem Balkanu. 0105-11/2023-32

Za Varuha pa ni ostalo neopaženo niti relativno pestro dogajanje v zvezi s Slovenci zlasti v zamejstvu (npr. vodenje postopka pred Deželnim sodiščem v Celovcu v slovenščini na zahtevo slovenskega državljana kot toženca, pri čemer je bilo plačilo stroškov prevajanja v višini 2701 evrov naloženo državi Avstriji, sodni revizor pa je to izpodbijal, češ, da ne gre za državljana Avstrije in tudi ne pripadnika slovenske manjšine, zato pravica do uporabe slovenščine v postopku iz Zakona o narodnih skupnostih ne pride v poštev – kar pa je Višje deželno sodišče v Gradcu zavrnilo, z utemeljitvijo, da je do dogodka iz tožbe prišlo na območju dvojezičnega sodišča Pliberk in da slovenski državljan kot državljan Evropske unije ne sme biti diskriminiran v primerjavi z državljani Avstrije iz omenjenega območja (0103-1/2023-50); ali npr. da so koroške slovenske organizacije v Bruslju vložile peticijo o pomanjkljivem izvajanju manjšinskih pravic in kršitvi načel pravne države v Avstriji (0103-1/2023-143); ali npr. da je Federalistična unija evropskih narodnih manjšin, kot reprezentativna krovna organizacija 100 avtohtonih narodnih manjšin iz 36 evropskih držav, sprejela resolucijo o pomanjkljivem izvajanju manjšinskih pravic v Avstriji (0103-1/2023-126); ali npr. ‚mali čudež', kot je novico iz Italije, da se bo v šolah večstopenjskega zavoda Ingeborg Bachmann v Trbižu in drugih krajih Kanalske doline uvedlo obvezen večjezični pouk, označila predsednica Slovenske kulturno-gospodarske zveze (0103-1/2023-135); ipd.). Kakšne posebne možnosti za posredovanje Varuha se v tej smeri sicer niso pokazale.

2.2.1.2 Posebej o italijanski in madžarski narodni skupnosti oziroma njunih pripadnikih

V letu 2023 je bila sprejeta novela ZPIMVI-B, ki je prinesla nov člen (11.a člen), po katerem se zdaj lahko v šole z italijanskim učnim jezikom oziroma dvojezične šole, ki izvajajo prilagojene in posebne vzgojno-izobraževalne programe, v skladu z zakonom, ki ureja usmerjanje otrok s posebnimi potrebami, usmerijo tudi otroci s posebnimi potrebami, ki imajo stalno oziroma začasno prebivališče zunaj narodnostno mešanega območja.

Na Varuha se je obrnila tudi skupina strokovnih delavcev Vrtca Lendava – Lendvai Óvoda, ki je menila, da jim MVI od začetka uporabe ZPIMVI-A krši pravico do enakopravne obravnave v postopkih zaposlovanja, češ da bi moral minister, pristojen za šolstvo, skladno s prehodnimi določbami že do 1. 9. 2018 sprejeti podzakonski predpis iz 15.a in 15.c člena ZPIMVI in določiti ravni znanja madžarskega jezika za strokovne delavce v dvojezičnih šolah in vrtcih; da je MVI sicer pripravilo več predlogov pravilnika, vendar narodna skupnost k le-tem ni želela podati soglasja; da posledično kandidati za strokovne delavce v dvojezičnih vrtcih in šolah pri zaposlovanju ne morejo izkazati izpolnjevanja pogoja znanja madžarskega jezika kot učnega jezika in se zaradi tega sploh ne morejo zaposliti za nedoločen čas. Pobudniki so želeli, da bi se podzakonski predpis sprejel čim prej, da bi kandidati lahko izkazali pogoj znanja madžarskega jezika kot učnega jezika. Ko pa je Varuh v okviru obravnave zadeve na MVI naslovil poizvedbo, je prejel pojasnilo, da so bili Pravilnik o preizkusu znanja jezika narodne skupnosti za področje vzgoje in izobraževanja na narodno mešanih območjih, Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o strokovnem izpitu strokovnih delavcev na področju vzgoje in izobraževanja in Pravilnik o znanju madžarskega jezika v dvojezičnih vrtcih in šolah objavljeni v sredo, 22. februarja 2023, in so stopili v veljavo 9. marca 2023. Iz navedenega je izhajalo, da je v času obravnave zadeve pri Varuhu vendarle prišlo do sprejema in uveljavitve omenjenih podzakonskih aktov, zaradi česar morebitno nadaljevanje obravnave te zadeve pri Varuhu ni bilo več smotrno. 6.2-1/2023

Po drugi strani pa je Varuh prejel npr. tudi pobudo matere enega izmed šolarjev, ki je menila, da so dvojezične šole v Prekmurju pretirano obremenjujoče za otroke, ki ne prihajajo iz dvojezičnih družin. Želela je, da bi imeli tudi na narodnostno mešanem območju v Prekmurju enak model, kot ga imajo na Primorskem – tam se otrok lahko vpiše bodisi v slovensko šolo z obveznim italijanskim jezikom bodisi italijansko šolo z obveznim slovenskim jezikom. Vendar pa je Varuh, opirajoč se tudi na dosedanjo ustavnosodno prakso, moral zaključiti, da opisano stanje ni protiustavno.

Že ustava v 64. členu avtohtoni madžarski narodni skupnosti v Sloveniji zagotavlja pravico do vzgoje in izobraževanja v svojem jeziku. Poleg tega v istem členu piše: *»Zakon določa območja, na katerih je dvojezično šolstvo obvezno.«* Nadalje okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin, katere podpisnica je tudi Republika Slovenija, v 4. členu vsebuje zavezo držav, da zagotovijo pripadnikom narodnih manjšin pravico do enakosti pred zakonom in da sprejmejo

potrebne ukrepe za pospeševanje polne in učinkovite enakosti med pripadniki narodne manjšine in pripadniki večinskega naroda. Pri tem morajo upoštevati tudi posebne razmere pripadnikov narodnih manjšin. V konvenciji je tudi izrecno navedeno, da se taki ukrepi ne štejejo za dejanje diskriminacije. Omenjeno ustavno določbo konkretizira tretji odstavek 3. člena ZOFVI, ki določa, da se na območjih, kjer živijo pripadniki slovenskega naroda in pripadniki madžarske narodne skupnosti, in so opredeljena kot narodno mešana območja v skladu s tem zakonom in posebnim zakonom ustanavljajo dvojezični vrtci in šole, v katerih vzgojno oziroma vzgojno-izobraževalno delo poteka v slovenskem in madžarskem jeziku (dvojezični vrtci in šole).

Ne gre pozabiti, da je navedeno določbo ZOFVI že presojalo Ustavno sodišče Republike Slovenije.[3] Tja so se obrnili pobudniki, ki so menili, da so s tako določenim načinom izobraževanja slovenski otroci postavljeni v neenakopraven položaj v primerjavi z otroki v ostalih delih Slovenije, kjer je učni jezik za pripadnike slovenskega naroda slovenščina, predvsem pa naj bi izpodbijana določba v nasprotju s 14. členom ustave določala za območja, kjer živijo pripadniki madžarske oziroma italijanske narodne skupnosti, različne načine izobraževanja. S tem pa naj bi bil določen tudi različen obseg znanja oziroma naj bi bili slovenski otroci na dvojezičnem območju zavezani k obvladovanju madžarskega jezika v enakem obsegu kakor slovenskega jezika. Po takratnih navedbah pobudnikov naj bi dvojezično izobraževanje zahtevalo od otrok več napora pri učenju, pri čemer naj bi obvladovali tudi mnogo manj snovi kot otroci v enojezičnih šolah. Glede na način poučevanja snovi v obeh jezikih naj bi bilo za razumevanje celotne snovi potrebno obvladovanje obeh jezikov v enaki meri. Zato naj nekdo, ki obvlada zahtevano snov v materinem jeziku – slovenščini, ne bi mogel dobiti znanju ustrezne ocene, če iste snovi ne obvlada tudi v madžarščini. Posledica dvojezičnega šolstva naj bi bilo tudi slabše znanje slovenščine. Pobudniki so menili, da bi moralo biti izobraževanje pripadnikov madžarske narodne skupnosti organizirano tako, kot je to določeno za pripadnike italijanske narodne skupnosti. Pri tem so posebej poudarili, da niso proti učenju madžarskega jezika, ampak le proti takemu – dvojezičnemu – načinu učenja, ki naj bi bil v neskladju s 14., 57. in 62. členom URS.

Toda Ustavno sodišče ni ugotovilo neskladja tretjega odstavka 3. člena ZOFVI z ustavo. Ureditev, po kateri izobraževanje na območjih, kjer živijo pripadniki madžarske narodne skupnosti, poteka v slovenskem in madžarskem jeziku, je torej tudi po mnenju najvišjega organa sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin v skladu z mednarodnimi obveznostmi države ter z ustavo. Po navedbah v omenjeni odločbi je pri presoji izpodbijane ureditve poleg proste zakonodajalčeve izbire treba upoštevati, da ustanavljanje dvojezičnih šol državi nalaga ustava; da je izbira območij, na katerih bodo ustanovljene take šole, in območij, na katerih bodo posebne pravice avtohtoni manjšini na področju izobraževanja zagotovljene z ustanavljanjem manjšinskih šol, prepuščena zakonodajalcu; da so zgodovinske razmere narekovale organizacijo dvojezičnega šolstva na območjih, na katerih živi madžarska narodna manjšina (skupnost), ne pa tudi na območjih,

3 Odločba št. U-I-94/96 z 22. 10. 1998.

kjer živi italijanska narodna manjšina (skupnost); in da ohranitev organizacije oziroma mreže dvojezičnih šol pomeni tudi spoštovanje obveznosti, ki jih je Slovenija prevzela z ratifici animi mednarodnimi pogodbami in ni v neskladju z ustavo. Ustavno sodišče je tudi ugotovilo, da pobudniki niso izkazali, da bi bili učenci dvojezičnih šol po kakovosti pridobljenega znanja (gledano skozi šolske ocene in rezultate zaključnega preverjanja znanj) v drugačnem položaju ali celo diskriminirani v primerjavi z drugimi učenci (v "običajnih" ali manjšinskih šolah), zato so menili, da ureditev ni v nasprotju s tretjim odstavkom 57. člena ustave, ki nalaga državi, da ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo. Prav tako pa so ustavni sodniki menili, da dvojezična šola – toliko kot zahteva obvezno učenje tudi jezika manjšine – ne pomeni posega v pravico slovenskih otrok do uporabe svojega jezika in pisave (62. člen ustave).

Omenjena odločba Ustavnega sodišča je sicer stara že okoli četrt stoletja, a vezano na dvojezično šolstvo velja dodati, da je državni svet leta 2019 vložil novo zahtevo za presojo ustavnosti, in sicer tokrat 48. člena ZOsn, ki ureja šolske okoliše, in 11. člena ZPIMVI, ki govori o šolskih okoliših na narodnostno mešanih območjih. Državni svet je menil, da sta omenjena člena v nasprotju z ustavo, ker določata, da je na narodnostno mešanem območju dovoljeno ustanavljati izključno dvojezične šole, ne pa tudi običajnih (enojezičnih) šol. Državni svet se je zavzemal, da bi na narodnostno mešanem območju v Prekmurju ustanovili vsaj eno osnovno šolo s slovenskim učnim jezikom oziroma da bi se določilo zakonsko izjemo, ki bi omogočala učencem iz narodnostno mešanih območij, da se prostovoljno vpišejo tudi v že ustanovljeno osnovno šolo izven kraja stalnega ali začasnega bivanja. Vendar pa je Ustavno sodišče ravno v letu 2023 naposled odločilo[4], da izpodbijana zakonska člena nista v neskladju z ustavo. 6.0-1/2023

Je pa Varuh v eni izmed drugih zadev npr. ugotovil, da **oblikovna rešitev obrazca osebne izkaznice ne upošteva enakopravnosti uradnih jezikov**. Osebna izkaznica se po 7. členu ZOIzk-1 izda na obrazcu, ki se tiska v slovenskem in angleškem jeziku. Državljanu s prijavljenim stalnim prebivališčem na območju, določenem z zakonom, kjer živita avtohtoni italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, pa se izda osebna izkaznica na obrazcu, ki se tiska v slovenskem, angleškem in italijanskem oziroma slovenskem, angleškem in madžarskem jeziku. Osebna izkaznica se na takem obrazcu izda tudi državljanu s prijavljenim začasnim prebivališčem na navedenem območju, ki nima prijavljenega stalnega prebivališča v Republiki Sloveniji ali v tujini, in državljanu, ki nima prebivališča, če vloži vlogo pri upravni enoti, ki posluje na tem območju. Tako osebno izkaznico izda upravna enota, ki posluje na območju, določenem z zakonom, kjer živita avtohtoni italijanska oziroma madžarska narodna skupnost. Na obrazcu osebne izkaznice, ki se tiska v slovenskem in angleškem jeziku, sta besedni zvezi »Republika Slovenija« in »osebna izkaznica« najprej navedeni v slovenščini z velikimi tiskanimi črkami v odebeljeni pisavi, za tem pa sta navedeni še v angleščini v neodebeljeni ležeči pisavi. Na obrazcu, ki se tiska še v italijanskem oziroma madžarskem jeziku, pa sta ti

4 Odločba št. U-I-191/19-28 z 18. 5. 2023.

besedni zvezi navedeni v jeziku narodnosti v enaki obliki kot angleški prevod in (po vrstnem redu) za angleškim prevodom. V primerjavi z zapisom v slovenskem jeziku je torej zapis v jeziku narodne skupnosti naveden v vidno manjši ležeči in neodebeljeni pisavi.

Skladno z 11. členom ustave je uradni jezik v Sloveniji slovenščina, na območjih občin, v katerih živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, pa je uradni jezik tudi italijanščina ali madžarščina. Vsi trije navedeni jeziki so torej uradni, slovenščina na celotnem ozemlju države, italijanščina in madžarščina pa na območju občin, v katerih živita narodni skupnosti. Med uradnimi jeziki ni razmerja nadrejenosti in podrejenosti oziroma večvrednosti in manjvrednosti. Varstvo uradnih jezikov izhaja neposredno iz ustave. Pravici posameznikov do uporabe uradnih jezikov ustreza dolžnost države, da zagotavlja uresničevanje in spoštovanje te pravice. Ustavna ureditev je ne le odraz suverene pravice države, da določi svoje uradne jezike, ampak tudi znak spoštovanja človekovih pravic tudi v okviru posebnega položaja in posebnih pravic pripadnikov narodnih manjšin. **Ustrezno spoštovanje italijanskega in madžarskega jezika kot uradnih jezikov tudi na simbolni ravni oblastnega delovanja države je po mnenju Varuha odraz spoštovanja dostojanstva pripadnikov obeh narodnih skupnosti, ki so državljani Republike Slovenije**.

Kot je poudarilo tudi že Ustavno sodišče Republike Slovenije, **imata jezika narodnih skupnosti na območju, kjer ti skupnosti živita, poseben ustavni položaj in varstvo ter kot taka nista tuja jezika**. Italijanščine in madžarščine kot jezikov avtohtonih narodnih skupnosti na območjih, kjer ti živita, se zato ne sme obravnavati kot tujih jezikov. To pa pomeni, da **v teh razmerjih italijanščine in madžarščine ni dopustno (ob slovenščini) uporabljati kot prevod, ampak je treba zagotoviti njuno neposredno uporabo**.[5]

Ni videti, da bi oblikovna rešitev obrazca osebne izkaznice upoštevala zgoraj navedeno enakopravnost uradnih jezikov, saj so navedbe v slovenskem jeziku bolj poudarjene kot navedbe v italijanskem oziroma madžarskem jeziku, čeprav so vsi trije jeziki uradni in bi kot taki morali biti tudi na simbolni ravni izenačeni. Da temu ni tako, je razvidno tako iz velikosti kot oblike uporabljenih pisav. Navedbe v italijanskem oziroma madžarskem jeziku so oblikovno izenačene z navedbami v angleškem jeziku, ki pa ni uradni jezik, temveč tuj jezik, v katerega se navedbe na osebni izkaznici zgolj prevajajo (predvidoma zaradi zagotavljanja večje uporabljivosti osebne izkaznice v mednarodnem prostoru). Poleg tega so navedbe v italijanskem in madžarskem jeziku po vrstnem redu za angleškim prevodom, kar na simbolni ravni še poudarja nepravilen vtis, da ne gre za uradna jezika, enakopravna slovenščini, temveč le jezika, v katera se prevaja osebna izkaznica. **Po mnenju Varuha pa je treba ustavnopravno dejstvo, da so slovenski ter italijanski in madžarski jezik enakopravni uradni jeziki, upoštevati tudi na simbolni ravni oblastnega delovanja**.

Varuh je zato že predlagal MNZ, da po proučitvi Varuhove kritike odloči, ali gre začeti z aktivnostmi za čim prejšnje ustrezne spremembe izpostavljenega obrazca osebne izkaznice, ki je priloga pravilnika, ki ga sprejema minister,

5 Gl. odločbo št. U-I-380/06 z 11. 9. 2008, 12. in 13. odst.

pristojen za notranje zadeve – in to priporočilo ponavlja tudi ob tej priložnosti. 6.2-3/2023

Priporočilo št. 6: Varuh priporoča ministru za notranje zadeve, naj poskrbi za spremembe Pravilnika o izvrševanju Zakona o osebni izkaznici, po katerih bo oblikovna rešitev obrazca osebne izkaznice odražala enakopravnost uradnih jezikov v Republiki Sloveniji.

Varuh je v letu 2023 obravnaval tudi zadevo v zvezi z volitvami predstavnikov manjšin – vendar pa je ta zadeva predstavljena v poglavju o področju dela ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV (**gl. razdelek. 2.13.1 str. 311 - 317**).

2.2.1.3 Posebej o romski skupnosti oziroma njenih pripadnikih

Večkrat se zgodi, da *želijo* (zlasti lokalne) oblasti glede takšnih ali drugačnih načrtov z romsko skupnostjo oziroma njenimi pripadniki pridobiti nekakšen vnaprejšnje Varuhovo soglasje (najbrž računajoč na možnost poznejšega sklicevanja nanj kot nekakšno licenco za svoje početje v primeru morebitnih zapletov v konkretnih situacijah). Konkretno v letu 2023 je Varuh tako npr. prejel vabilo na sestanek Delovne skupine za spremljanje in reševanje romske problematike v romskem naselju Beltinci in na sestanek Komisije za spremljanje položaja romske skupnosti v občini Ribnica, kjer naj bi se razpravljalo o načrtih za pravno in komunalno ureditev tamkajšnjih romskih naselij. Varuh je skladno s 159. členom ustave in 1. členom ZVarCP ustanovljen za varovanje človekovih pravic v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil – in kot nadalje tudi izrecno določa 26. člen ZVarCP, se na Varuha lahko obrne, kdor meni, da mu je z aktom ali dejanjem katerega izmed naštetih organov oblasti poseženo v njegove človekove pravice ali temeljne svoboščine. **Vloga Varuha torej ni v tem, da bi se udeleževal sestankov, na katerih se razpravlja o predlogih za reševanje določenih vprašanj, ki so v pristojnosti (lokalnih ali državnih) organov. Pristopi k reševanju izzivov v zvezi z romsko skupnostjo oziroma njenimi pripadniki so pač lahko različni, pa tudi rezultati teh pristopov se v posledici najrazličnejših spremenljivk lahko bistveno razlikujejo od kraja do kraja oziroma situacije do situacije. Gre za področje, ki je izrazito programsko obarvano in pristopanje k njemu je stvar politik(e) vsakokratnih oblasti – ne pa postopka pri Varuhu, ki je namenjen obravnavi zatrjevanih nepravilnosti oblasti nad posamezniki.[6] Sleherna javna oblast v Republiki Sloveniji pa je pri vseh svojih aktivnostih zavezana seveda tudi k ravnanju, skladnem z veljavnimi ustavnimi in konvencijskimi standardi varstva človekovih pravic in temelj-**

6 Podobno npr. že na str. 140 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

nih svoboščin. Varuh se je tako zahvalil za vabili na zgoraj omenjena sestanka, ni pa se ju udeležil.[7]

Varuh je doslej tudi *že večkrat izpostavil, da* **ugotavljanje vseh relevantnih okoliščin v t. i. romskih zadevah ostaja težavno in nehvaležno opravilo**[8]. K doslej že poročanem na to temo naj tokrat Varuh doda izkušnje z enim izmed županov, ki je tudi Varuhu po elektronski pošti posredoval svoj odziv takratnemu vršilcu dolžnosti direktorja Urada vlade za narodnosti, v katerem je v zvezi s tamkajšnjim romskim naseljem navedel, da še vedno pričakuje *»sestanek z varuhom in v kolikor do tega v kratkem ne bo prišlo in v kolikor se bo izigravanje nadaljevalo, potem obstaja možnost, da bo občina nad nadaljnjimi aktivnostmi v zvezi z reševanjem romske problematike in umeščanjem odstopila«*, pa tudi *»da za določitev ustrezne lokacije ni pristojen ne direktor Urada za narodnost, ali varuh, ampak stroka in soglasodajalci«*. Bodi v tej zvezi samo po sebi dovolj zgovorno, da je nato brez kakršnegakoli odziva ostala replika županu z vprašanji o tem, konkretno kakšno *»izigravanje***«** Varuha je imel v mislih ter na podlagi česa konkretno ima vtis, da naj bi si Varuh jemal pristojnost odločati namesto stroke in soglasodajalcev o tem, *»kje bo ta ustrezna lokacija«*. Podobno še vedno velja, kot je Varuh tudi že poročal[9], da **je opaziti izrazito preferiranje neobličnega komuniciranja (tudi v razmerju do samega Varuha potem, ko začne naslavljati na organ svoja uradna pisanja) – bržkone ravno v izogib vsebinski sledljivosti oziroma z njo povezanemu dokazovanju (za) rečenega**. Tako je npr. tudi v okviru ene izmed leta 2023 obravnavanih zadev Varuhu po nekaj izmenjanih dopisih župan sporočil, da želi, *»da se v najkrajšem možnem času sestanemo na terenu«,* kjer da bodo *»z veseljem predstavili vse aktivnosti in napore, ter dejstva, ki so v vseh dopisih Varuha povsem prezrta«* – tudi v tem primeru pa so nato vprašanja županu o tem, konkretno katera pomembna dejstva naj bi Varuh prezrl, konkretno v katerih dopisih Varuha je to prepoznal in zakaj vseh pomembnih dejstev ni predstavil že v odzivih na Varuhove dotedanje dopise, ostala brez kakršnegakoli odziva. 6.3-10/2023 in 6.3-16/2023

Ne samo s strani lokalnih oblastnikov, **Varuh je občasno deležen tudi očitkov s strani pripadnikov romske skupnosti**. V poročanem letu je nekdo npr. očital, da je Varuh *»na strani oseb, ki v celoti kradejo namenska sredstva«,* in *»zakaj ni na strani pravic zapisanih v ustavo se pravi pravica do pitne vode«*, zanimalo pa ga je tudi, kako v romskem naselju Dobruška vas *»zagotoviti minimalne oziroma osnovne pravice, kot so vodovod in naslovi za prejemanje pošte«*. Da je šlo za povsem neosnovane očitke jasno priča dejstvo, da **Varuh ob različnih priložnostih poudarja[10], da je dostop do pitne vode za vsakega človeka**

7 Kar naj bi pa v Ribnici sicer »presenetilo mnoge« (gl. članek z naslovom Občina Ribnica aktivno pristopila k ureditvi položaja Romov, objavljanem v občinskem glasilu Rešeto, december 2023/XXVII, str. 6).

8 Gl. npr. str. 138–139 Letnega poročila Varuha za leto 2020 in tam navedene nadaljnje reference.

9 Gl. str. 136 Letnega poročila Varuha za leto 2018.

10 Npr. že v Posebnem poročilu o bivanjskih razmerah Romov na območju jugovzhodne Slovenije iz maja 2012, pa tudi v poglavju 2.2.1 Letnega poročila Varuha za leto 2019, na str. 159 Letnega poročila Varuha za leto 2022 ali v sporočilu za javnost z 21. 3. 2022 »Pravica do pitne vode je bistvenega pomena pri zagotavljanju temeljnih človekovih pravic« (dostopno na https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/pravica-do-pitne-vode-je-bistvenega-pomena-pri-zagotavljanju-temeljnih-clovekovih-pravic/).

vitalnega pomena, saj z vodo človek uresničuje temeljne potrebe, kot so hidracija, umivanje, pranje oblačil, priprava hrane, osebna higiena in čiščenje stanovanja. Dostop do pitne vode je človekova pravica, ki izhaja iz nacionalnega pravnega reda (34. in 70.a člen ustave) in tudi mednarodnega pravnega reda (npr. resolucija Generalne skupščine Združenih narodov A/64/292), v okviru katere mora biti vsakomur, ne glede na pravni status zemljišča, na katerem živi, zagotovljen primeren dostop do pitne vode. Varuh pa je sicer že leta 2011 obravnaval prav konkretni primer zagotavljanja dostopa do pitne vode v romskem naselju Dobruška vas in v zvezi s tem na Občino Škocjan in Vlado Republike Slovenije naslovil več dopisov in predlogov.[11] V tej zvezi se je nato **vlada odzvala z navedbami, da** *»spoštovanje pravice do pitne vode, ki izhaja tako iz domače kot mednarodne zakonodaje, pomeni zagotovitev javnega dostopa oziroma dostopa na javnem priključku«*. Pristaviti prav tako velja, da je bil dostop do pitne vode preko javnega vodovodnega priključka kot ustrezen prepoznan tudi v sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Hudorovič in drugi proti Sloveniji.[12]

Najrazličnejši očitki Romov na račun države oziroma občin(e) ostajajo vse prej kot redki, vendar pa se po ugotovitvah Varuha tudi neredko izkažejo za neupravičene. V letu 2023 je Varuh tako v eni izmed zadev[13] npr. zaključil, da je črnomaljska občina po svojih močeh doslej že poskušala urediti bivalno stisko pobudničine romske družine, saj ji je v odkup že ponudila določeno zazidljivo parcelo in tudi pomoč pri odkupu parcele, ki bi jo našla sama, pobudnica pa tudi še ni bila dovolj aktivna pri iskanju primernega bivališča, saj se ni niti prijavila na razpis za dodelitev neprofitnih stanovanj; podobno se tovrstni očitki na račun iste občine niso potrdili v zadevi[14] pobudnice, za katero se je izkazalo, da je na sestanku z županjo sama izjavila, da ni več zainteresirana za nakup določene nepremičnine, in ji je bilo glede njene vloge za nakup druge nepremičnine tudi že korektno pojasnjeno, da se nahaja v območju poslovne cone in bo odkup možen šele po spremembi občinskega prostorskega načrta, prav tako pa je bila seznanjena z možnostjo prijave na javni razpis za dodelitev občinskih neprofitnih stanovanj v najem oziroma najemom tržnega stanovanja z uveljavljanjem subvencije plačila tržne najemnine; zoper isto občino pa so se za neutemeljene izkazali npr. očitki tudi v tretji zadevi[15], v kateri je bilo ugotoviti, da je bila pobudnici pomoč nudena večkrat, in to tako s strani občine, ki ji je brezplačno prenesla v last stanovanjsko hišo (v zvezi s popravilom katere pa pobudnica tudi ni upoštevala pozivov za dopolnitve svojih vlog, zaradi česar občina ni ugotavljala njene morebitne upravičenosti do denarnih sredstev) kot s strani centra za socialno delo, katero pa je mestoma celo zavrnila (npr. namestitev v dom starejših). Ni bila pa to edina zgrešena pritožba čez center za socialno delo. Varuh je ocenil, da so bili takšni tudi očitki v zadevi[16] petčlanske družine s tremi mladoletnimi otroki iz metliške občine, ki je prebivala v kamp prikolici brez vode, sanitarij in elektrike in si neuspešno prizadevala pridobiti

11 Več o tem na str. 11 že omenjenega Posebnega poročila o bivanjskih razmerah Romov na območju jugovzhodne Slovenije (dostopno na spletni strani Varuha).
12 Pritožbi št. 24816/14 in 25140/14, posebej s tem v zvezi gl. točko 152.
13 6.3-13/2023.
14 6.3-3/2023.
15 6.3-8/2023.
16 6.3-17/2023.

bivalni zabojnik. Izkazalo se je, da je center za socialno delo družini že večkrat predlagal, da se dogovorijo za sestanek na občini glede dodelitve neprofitnega stanovanja in ji ponudil tudi možnost izdaje poročila za namen prednostne dodelitve neprofitnega stanovanja, predvsem zaradi varstva interesov otrok, vendar se družina glede tega potem ni več obrnila na njih; jim je pa sicer center kot začasno ureditev sanitarij tudi priskrbel prenosno WC kabino in jim je z dodelitvijo izredne denarne socialne pomoči tudi pomagal pri nakupu novega kamina, vendar pa v zakonsko predvidenem roku potem niso izkazali namenske porabe te pomoči; prav tako jim je center npr. ponudil pomoč pri oblikovanju varčevalnega načrta, vendar so vztrajali, da bodo denar privarčevali že po svoje.

Naj zgoraj predstavljeno sicer bralcu ne pusti vtisa, da se ne dogaja tudi obratno. Na drugi strani lahko Varuh tako primeroma izpostavi zadevo v zvezi s stanovanjsko stisko mlade romske družine (poleg obeh staršev je štela še štiri otroke, mlajše od sedmih let) iz naselja Žabjak v Mestni občini Novo mesto (MONM). Slednja pa je družini glede bivalne stiske pojasnila le, da MONM ne dodeljuje bivalnih kontejnerjev in da ne vlaga v obnovo oziroma izgradnjo barak, ni pa niti omenila možnosti za subvencioniranje (tržne) najemnine ali kandidiranja na javnem razpisu stanovanjskega sklada za dodeljevanje namenskih najemnih stanovanj mladim, ki je bil ravno takrat v teku. Od prvega stika z družino, ki je zaprosila za bivalni kontejner, in pojasnila mestne občine, da ga ne dodeljuje, je družina le s svojo vztrajnostjo in pomočjo Varuha, ki si je z občino izmenjal kar šest dopisov, **po več tednih naposled le prišla do informacije, da vendarle svoj stanovanjski problem lahko uredi z bivalnim kontejnerjem in da aktivnosti glede tega koordinira prav mestna občina.** Iz obravnavanega primera je izhajalo, da **postopki urejanja bivalnih razmer pripadnikov romske skupnosti v MONM niso najbolj pregledni in razumljivi** (MONM je v svojem odgovoru Varuhu npr. tudi poročala o aktivnostih koordinacijske skupine, ki da je vsaj dvakrat tedensko prisotna na terenu in celovito spremlja položaj romskih družin in išče rešitve za nastale izzive v okvirih zakonskih možnosti, maja pa da so vzpostavili Pisarno lokalne blaginje, kjer občani dobijo informacije, kako si lahko pomagajo, da na zakonit, ekonomičen in časovno primeren način sami izboljšajo kakovost svojega življenja – vendar pa je ob tem Varuh pogrešal informacije o tem, kakšne konkretne predloge, usmeritve in informacije je omenjena pisarna ali koordinacijska skupina morebiti nudila mladi družini; videti je bilo, da **je MONM družini predvsem pojasnjevala, zakaj ji ne morejo nuditi pomoči v obliki bivalnega kontejnerja oziroma vlaganja v barako, ne pa tudi, kako bi njeno stisko lahko rešili**). To pa ne more biti skladno z načeli dobrega upravljanja, kot jih razume Varuh (3. člen ZVarCP). 6.3-7/2023

Je pa zgoraj opisani primer tudi pokazal, da bi bila **potrebna krepitev stanovanjske politike za pripadnike romske skupnosti**. Ker je Varuh ugotovil, da mlada družina iz romskega naselja, ki se je znašla brez strehe nad glavo in se je s prošnjo za pomoč že obrnila na MONM, sploh ni bila seznanjena z možnostjo prijave na javni razpis[17] za najemna stanovanja za mlade družine, ki

17 Podobno je Varuh ob obisku romskih naselij v občini Črnomelj (več o njem v nadaljevanju) ugotovil, da je bil v tistem času v teku Javni razpis za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem, ni pa bilo videti, da pripadniki romske skupnosti vedo zanj, zato je občini predlagal,

je potekal prav v tistem času, je **predlagal, da koordinacijska skupina v okviru svojih rednih tedenskih obiskov obvesti prebivalce romskih naselij, da je bil objavljen javni razpis za dodeljevanje namenskih najemnih stanovanj mladim, in morebitnim interesentom nudi pomoč pri prijavi nanj.**

Toda MONM temu Varuhovemu predlogu ni sledila, ob navedbah, da interes *»prebivalcev romskega naselja (razen res redkih izjem) ni zapustiti območja romskega naselja, ampak želijo ostati v naselju«; da gre »za populacijo s svojstvenim načinom življenja«* (preživljanje časa na prostem, druženje s številnimi gosti, kurjenje ognja, domače živali); da se nameščanje romskih družin v urbano blokovsko okolje ni izkazalo kot ustrezno in da tudi sami ne izražajo želje po namestitvi v stanovanje, ampak želijo urediti bivanje znotraj romskega naselja. Toda trditev, da razen redkih izjem nihče izmed Romov ne želi iz naselja v stanovanje, je bila pavšalna in ni temeljila na nobeni raziskavi ali anketi (poleg tega je iz obravnave primera konkretne družine izhajalo, da bi si želeli urediti bivanje tudi v stanovanju), nenazadnje pa je tudi sama MONM priznala, da lahko obstajajo »redke izjeme«, ki si želijo iz naselja. Takih ‚redkih izjem' pač ne gre zanemariti in opustiti informiranja, češ da so vsi Romi že seznanjeni *»s postopki in pravicami«* in da tako ali tako sami ne želijo iz naselja. Kvečjemu dobrodošlo bi bilo **prepoznati priložnost in romski skupnosti tudi na tak način predstaviti možnosti in izglede za drugačen način življenja**.

Nadalje, na državni ravni so v okviru Nacionalnega programa ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za obdobje 2021–2030 (NPUR) pod točko 5.2 določeni cilji in ukrepi na področju urejanja romskih naselij in dostopa do stanovanj. En vidik tega je urejanje obstoječih romskih naselij (cilja pod točko 5.2.1), ki so na lokalnem nivoju v MONM prevzeti pod točko 4.1.1 Bivalne razmere (cilj 1.1) Strategije za Rome v MONM za obdobje 2022–2030 (Strategija); drugi vidik urejanja bivalnih razmer pa je zagotavljanje dostopnosti stanovanj za Rome, kar je opredeljeno v nacionalnem programu pod točko »5.2.2 Strateški cilj: Krepitev ukrepov pri izvajanju stanovanjske politike« – in eden izmed ukrepov na tem področju je tudi »Informiranje zainteresiranega romskega prebivalstva o možnostih najema stanovanj«. Toda **Strategija MONM na področju krepitve stanovanjske politike za pripadnike romske skupnosti nima določenega prav nobenega cilja in tudi ne ukrepa, do česar je Varuh kritičen**[18]. Rezultat

naj aktivno pristopi k informiranju prebivalcev romskih naseljih o možnosti, da se prijavijo na razpis, jih spodbudi k prijavi nanj in jim pri tem nudi potrebno pomoč. Za razliko od Mestne občine Novo mesto pa je občina Črnomelj predlog Varuha upoštevala in odgovorila, da so preko romskega svetnika in romskih članov posebnega delovnega telesa, strokovne delavke, ki izvaja razpis, ter s pomočjo centra za socialno delo dodatno obvestili romsko skupnost o razpisu. Ocenili so, da je na razpis prispelo 11 vlog Romov (na javni razpis za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem v letu 2022 se je prijavilo osem Romov, dvema družinama sta bili neprofitni stanovanji tudi dodeljeni, v letu 2023 (do omenjenega razpisa) pa je občinsko stanovanje prejelo pet romskih družin).

18 Skladno z 11. členom Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah države pogodbenice (torej tudi Republika Slovenija) vsakomur priznavajo pravico do življenjskega standarda, ki zadostuje zanj samega in za njegovo družino, vštevši ustrezno hrano, obleko in stanovanje in pravico do stalnega izboljševanja njegovih življenjskih razmer. Odbor Združenih narodov za ekonomske, socialne in kulturne pravice je v svojem 4. splošnem komentarju (Pravica do primernega stanovanja) med drugim že opozoril (točka 11), da morajo države pogodbenice s posebno pozornostjo prednostno obravnavati marginalizirane družbene skupine, tako na zakonodajnem področju kot tudi pri oblikovanju stanovanjske politike. Podobno je v točki 8 e) omenjenega komentarja navedeno, da morajo biti marginalizirane družbene skupine prednostno obravnavane na stanovanjskem področju in da morata stanovanjska zakonodaja in politika upoštevati njihove posebne potrebe.

tega je, da sta v preteklih 10 letih na razpisih stanovanjskega sklada uspešno kandidirali le dve romski družini (ena na razpisu iz 2014 in ena na razpisu v 2022). Subvencijo najemnine za tržna stanovanja pa sta od leta 2019 prejeli le dve Rominji. MONM ni podala in tudi ne načrtuje, da bi podala vlogo za sofinanci anje projektov, s katerimi bi pripomogli k zagotavljanju bivanjskih zmogljivosti za Rome (projekti Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, omenjeni na str. 23 in 24 Devetega poročila o položaju romske skupnosti v Sloveniji).

Varuh se zaveda, da lahko ima romska bivalna kultura določene posebnosti in predvsem, da mora za uspešno vključevanje v slovensko družbo tudi romska skupnost prevzeti odgovornost (tako tudi 2. člen ZRomS-1). Ne glede na to pa romska skupnost potrebuje spodbude za napredek na tem področju, saj njeni pripadniki v velikem delu trenutno bivajo v pravno (včasih tudi komunalno) neurejenih naseljih in v nedostojnih razmerah (tudi brez pitne vode, sanitarij in v prenatrpanih barakah, tudi prikolicah). Lokalne skupnosti ji morajo nuditi ustrezen okvir za reševanje teh težav, zlasti torej celovite informacije o njihovih (realnih) možnostih za prijavo in uspeh na razpisih za najem stanovanj, te **informacije pa morajo biti stalne in spodbudne**. Tudi če se torej ob prvem srečanju s to možnostjo Romi še ne odločijo zanjo, pa morda vztrajno spodbujanje lahko spremeni njihov pogled, zlasti pa nanj lahko pozitivno vplivajo zgledi (še tako redkih) družin, ki jim je uspel prehod v urbano okolje. **Pomembno je torej, da lokalne skupnosti širijo informacije in spodbujajo prijave na razpise stanovanjskega sklada**. Tako bi se pripadniki romske skupnosti večkrat odločili za prehode v urbano okolje, kar bi lahko privedlo do številnih pozitivnih učinkov (preprečevanje segregacije, getoizacije, upanje na dvig bivalne kakovosti, učenje s posnemanjem dobrih zgledov iz spodbudnega »večinskega« okolja, zaposlovanje, izobraževanje ipd.). 6.3-7/2023

Priporočilo št. 7: Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj spodbudi občine z romskimi naselji, da v svoje podrobne področne programe in ukrepe vključijo tudi strategije, cilje in ukrepe za krepitev stanovanjske politike za pripadnike romske skupnosti.

Varuh sicer načeloma ugotavlja, da občine z romskim prebivalstvom in romskimi naselji izboljšanje bivalnih razmer pripadnikov romske skupnosti praviloma načrtujejo na način pravne in komunalne **ureditve obstoječih naselij**, razmišljajo pa tudi v smeri **preselitve (celotnih) naselij**[19]. Čeprav se na ta način bivalne razmere pripadnikov romske skupnosti vsaj deloma izboljšujejo, skrb lahko vzbuja predvsem izoliranost teh naselij in posledično getoizaci-

19 Najbližje temu je v letu 2023 brzkone prišla ribniška občina, z načrtovano preselitvijo romskega naselja Lepovče oziroma prisilno izselitvijo tamkajšnjega prebivalstva. Varuh sicer preselitvi romskega naselja sami po sebi ni nasprotoval, je pa občino in vlado opozoril, da bi morala biti izvedena zakonito, v skladu z najvišjimi standardi mednarodnih organizacij s področja človekovih pravic in s cilji iz Nacionalnega programa ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za obdobje 2021–2030. 6.3-10/2023

ja skupnosti[20]. Getoizacijo romske skupnosti pa se lahko skuša preprečevati predvsem z vključevanjem pripadnikov romske skupnosti v običajna naselja znotraj lokalne skupnosti (npr. z zagotavljanjem dostopa do najemnih stanovanj). Toda lokalne skupnosti se za to odločajo zelo redko ali pa nikoli. Na področju urejanja bivalnih razmer je zaskrbljujoče poročanje Stanovanjskega sklada RS v Desetem Poročilu Vlade o romski skupnosti (za leto 2022), str. 17: *»V času trajanja obeh razpisov SSRS ni prejel ali obravnaval vloge nobenega upravičenega subjekta iz občin, kjer živijo Romi, ki bi izrecno ali posredno navedel, da bo s pridobivanjem reševal izključno bivanjsko stisko romskega prebivalstva.«*[21] Vendarle pa ne gre pozabiti, da je bilo že dejansko pokazano, da se bivalne razmere prebivalcev barakarskega naselja lahko bistveno izboljšajo tudi s preselitvijo vseh prebivalcev takšnega naselja v neprofitna stanovanja in bivalne enote. V edinem primeru doslej je to izvedla Mestna občina Ljubljana, ki je po preselitvi prebivalcev barak ob Žalah nato med letoma 2004 in 2017 te tudi dokončno porušila. Zato velja nekoliko pobliže predstaviti izkušnje s tem.

Po pojasnilih Mestne občine Ljubljana v primeru barakarskega naselja ob Žalah sicer ni šlo za izključno romsko naselje, kljub temu pa je bil način življenja prebivalcev tega naselja nekoliko drugačen (zadrževanje na prostem, vrtički, zbiranje starega železa in drugih kovin, preprodaja prepovedanih drog). Barake so bile od leta 1976 v lasti Samoupravne stanovanjske skupnosti, ki jih je komunalno opremila in vanje vselila 139 družin z odločbami za uporabo bivalnega prostora, toda pozneje se je razvila nenadzorovana flu tuacija prebivalcev, izvajalo pa se je številne črne gradnje v obliki prizidkov in samostojnih objektov, ki so se kljub rušenju vedno znova pojavljale. Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana, ki je upravljal objekte, je leta 2004 preselil prebivalce prve barake in na njenem mestu postavil dva kontejnerja, v katerih je društvo Mozaik izvajalo socializacijo otrok tega naselja.

Rušenje barakarskega naselja je temeljilo na prostorskih aktih MOL. Za odpravo barakarskega naselja so bila sprejeta izhodišča, po katerih se je prebivalcem z odločbami za uporabo bivalnih prostorov zagotavljalo nadomestna stanovanja, prebivalcem, ki so se vselili brez odločb, pa z namenom preprečevanja socialnih stisk nadomestne bivalne enote. Ob tem so imeli vsi prebivalci, enako kot ostali meščani, vedno tudi možnost kandidirati za neprofitna najemna stanovanja na javnih razpisih občinskega stanovanjske-

20 Podobno svari tudi Ministrstvo za notranje zadeve na str. 51 Priloge 1 k Sedmemu poročilu Vlade o položaju romske skupnosti v Sloveniji (dokument št. 00701-1/2020-UN/8 s 5. 11. 2020): »Glede bivanjske problematike in predvidenega povečevanja števila oseb bi bilo smiselno iskati rešitve v okviru preselitve posameznih družin na druge lokacije oziroma izvajanje drugih ukrepov s ciljem, da se preprečuje ustanavljanje »getov««. V isti prilogi je na str. 49 MNZ navedlo: »Policija pri izvajanju svoje primarne funkcije zaznava povečano poslabšanje občutka varnosti ljudi, ki živijo na območjih z romskimi naselji.« MNZ je na str. 51 omenjene priloge pesimistično glede prihodnosti, saj izraža »evidentno pričakovanje, da se bo ob demografskih in drugih kazalnikih v prihodnje stanja na območjih, kjer živi romska skupnost, še poslabšalo«.

21 Podobno na str. 24 Devetega Vladnega poročila o romski skupnosti v Republiki Sloveniji (sprejeto 28. 7. 2022 in se nanaša na leto 2021): »žal, v nobeni prejeti vlogi ali spremljajoči dokumentaciji v letu 2021 in posledično v nobeni odobreni vlogi, ni bilo izrecno navedeno, da bi bile stanovanjske enote (stanovanja oziroma bivalne enote) namenjene za potrebe romske skupnosti.« Podobno pa izhaja tudi iz poročil vlade za leti 2020 in 2019.

ga sklada. Imetniki odločb so se namesto zagotovitve nadomestnega najemnega stanovanja lahko odločili tudi za izplačilo odškodnine, v tem primeru pa je bilo zanje trajno rešeno stanovanjsko vprašanje. Obravnavali so več kot 100 gospodinjstev; v nadomestne stanovanjske enote se je preselilo 72 gospodinjstev (219 prebivalcev), 11 gospodinjstev je uspelo na javnih razpisih občinskega stanovanjskega sklada za dodelitev neprofitnih najemnih stanovanj, 15 gospodinjstev pa se je odločilo za izplačilo odškodnine. V dveh primerih je prišlo do smrti pred preselitvijo, eden od stanovalcev pa je prostore izpraznil na podlagi sodne odločbe. Preseljevanje stanovalcev je potekalo fazno (med letoma 2004 in 2017), glede na razpoložljiva finančna sredstva in razpoložljive nadomestne stanovanjske enote (stanovanja in bivalne enote), kar je zagotavljala mestna občina. Faznost preseljevanja stanovalcev in takojšnje rušenje barak je bilo opredeljeno v vsakokratnih stanovanjskih programih.

MOL se je trudila prebivalce vsestransko in pravočasno informirati o možnostih reševanja njihovega stanovanjskega vprašanja. Razgovore z njimi so opravljali na sedežu občinskega stanovanjskega sklada in tudi ob ogledu prostorov na terenu. Z vsako gospodinjsko skupnostjo so opravili individualen razgovor, preučili dokumentacijo in možnosti uresničitve želja in predlogov, ki so jih podali na osebnem razgovoru tako glede lokacije nadomestne stanovanjske enote kot tudi lege enote (npr. želja za pritličje). Po potrebi so posameznika napotili na center za socialno delo za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev. Že ob rušenju prvih barak so vključili tudi pomoč društva Mozaik, ki je družinam nudilo pomoč že v času bivanja v barakarskem naselju in na željo družine tudi po preselitvi. Ko je bilo zagotovljeno potrebno število nadomestnih stanovanjskih enot za preselitev prebivalcev posameznih barak, so bili prebivalci o tem pravočasno obveščeni, da so lahko pripravili pohištvo in stvari za selitev, ki jo je izvedel občinski stanovanjski sklad. V izogib morebitnim zapletom pa sta bila o vsaki selitvi obveščena tudi center za socialno delo in policijska postaja. Kot poroča MOL, pri preselitvah in rušenju ni bilo večjih odporov in tudi ne posebnega vztrajanja pri bivanju v hiši. Ocenjujejo, da način življenja v barakarskem naselju ni predstavljal ovire za preselitev, saj so se skoraj vsi prebivalci želeli preseliti v nadomestne najemne stanovanjske enote. V izjemno redkih primerih se posamezniki niso želeli preseliti, takrat pa je MOL z namenom zagotovitve mirne preselitve obvestila tudi pristojno službo za nudenje nujne medicinske pomoči in policijsko postajo, vsi primeri pa so bili naposled uspešno zaključeni.

Po preselitvi v novo okolje je MOL prebivalcem nudila pomoč pri vzpostavitvi sobivanja v večstanovanjskih stavbah. Oblikovali so komisije, ki so obiskovale prebivalce v novih domovih in jim nudile pomoč glede načina bivanja (npr. čevlji in drugi predmeti spadajo v stanovanje in ne v skupne prostore) in pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. V večini primerov niso zaznali posebnih težav s sosedi. Morebitne začetne težave so s svojo aktivnostjo na terenu (osebni obiski na lokaciji) v pretežni meri uspešno rešili. V nekaterih primerih so zaznali zelo neprimerno rabo stanovanjskih enot (skoraj popolno uničenje), kopičenje stvari v skupnih prostorih in tudi neprimeren odnos s sosedi. V teh primerih so vložili (in še vlagajo) skupaj s centrom za socialno delo in predvsem nevlad-

nimi organizacijami veliko naporov, da bi ohranili najemno razmerje, vendar v nekaterih primerih ne dosežejo želenega cilja. Kljub temu v izogib deložaciji MOL vztraja z aktivnim nudenjem različnih oblik pomoči. Z namenom ohranjanja najemnih razmerij in preprečevanja brezdomstva občinski stanovanjski sklad sodeluje tudi z več nevladnimi in vladnimi organizacijami.

Iz prikazanega izhaja, da svojstven način življenja v romski skupnosti ne more biti že sam po sebi izgovor, da občine z romskim prebivalstvom ne bi načrtovale in aktivno spodbujale k preselitvi pripadnikov romske skupnosti iz romskih naselij v stanovanja v urbanih središčih. Tovrsten pristop sicer zahteva dodatne napore in individualni pristop, vendar je dolgoročno nujen za uspešno vključevanje pripadnikov romske skupnosti v slovensko družbo (cilj iz 2. člena ZRomS-1). 6.3-18/2023

S položajem in pravicami romske skupnosti oziroma njenih pripadnikov se Varuh ne ukvarja le pisarniško.[22] Tudi v letu 2023 je obiskal vrsto romskih naselij, pri tovrstnih aktivnostih pa se je ob samem ogledu stanja tudi pogovoril s tamkajšnjimi prebivalci, ki si to želijo, ter v primeru zaznanih možnosti za posredovanje Varuha pri pristojnih posamezne zadeve nato obravnava skladno s postopkom po ZVarCP (v nadaljevanju je izpostavljenih le nekaj izbranih, najbolj bistvenih vidikov). V črnomaljski občini je Varuh obiskal romski naselji **Lokve** in **Kanižarica** **(dostop do pitne vode je bil po videnem zgledno urejen, kar želi Varuh posebej izpostaviti**, razmeroma velik izziv predstavlja dostop do kanalizacije, predvsem v naselju Lokve, največji izziv pa v črnomaljskih romskih naseljih ostaja dostop do elektrike).[23]

Varuh je obiskal tudi romski naselji **Roslanice** in **Svržaki** v metliški občini.[24] Poglavitna ugotovitev je bila, da občina ni sprejela podrobnega področnega programa in ukrepov (obveznost iz drugega odstavka 6. člena ZRomS-1 v povezavi z osmim odstavkom 16. člena). **Podrobni področni program in ukrepi so po mnenju Varuha temeljnega pomena za načrtovanje urejanja prostorske problematike romskih naselij (dostop do vode, sanitarij, elektrike), vključevanje pripadnikov romske skupnosti v sistem vzgoje in izobraževanja ter spodbujanje njihovega zaposlovanja**. Umanjkanje tovrstnih programov in ukrepov negativno vpliva na procese vključevanja pripadnikov romske skupnosti v slovensko družbo, resno ogroža uresničevanje človekovih pravic pripadnikov romske skupnosti, njihovih posebnih pravic in tudi pravic prebivalcev, ki živijo v (ne)posredni okolici romskih naselij. Ker je **občina že 13 let zamujala z izpolnitvijo zakonske obveznosti in je ni izpolnila niti po pozivu iz sklepa Vlade Republike Slovenije[25], ji je Varuh predlagal, naj nemudoma izpolni svojo zakonsko obveznost in najpozneje januarja 2024 sprejme podrobni področni program in ukrepe, občina pa je zagotovila, da bo res začela s postopki sprejema.** Ob obisku Rosalnic pa je Varuh zaznal tudi **problematiko**

22 Gl. npr. str. 128 in naslednje Letnega poročila Varuha za leto 2018.
23 6.3-5/2023.
24 6.3-12/2023.
25 Varuh je leta 2021 vlado pozval, naj določi ministrstvo, ki bo skladno z 10. poglavjem ZLS izvedlo nadzor nad zakonitostjo dela občin, ki niso sprejele podrobnih področnih programov in ukrepov. Vlada se je na predlog Varuha odzvala s sprejemom sklepa (dokument št. 09501-4/2021/6 z 2. 12. 2021), v katerem je občine pozvala k sprejemu podrobnih področnih programov in ukrepov. Gl. str. 143–145 Letnega poročila Varuha za leto 2021.

mladih romskih družin, ki si ne morejo zagotoviti primernih bivališč. Ena izmed takih je s tremi otroki (starimi 2, 5 in 7 let) npr. bivala v kamp prikolici, brez vode, sanitarij ali elektrike. Varuh se je na občino obrnil za informacije o tem, kako si lahko mlade romske družine zagotovijo primerno prebivališče, ali občina zagotavljanja najemna stanovanja in bivalne enote za Rome (število razpisov v preteklih petih letih, morebitni prednostni kriteriji za mlade iz marginaliziranih družin, število uspešnih prijav pripadnikov romske skupnosti na razpise ipd.) oziroma parcele za izgradnjo hiš in ali občina načrtuje, da bi podala vlogo za sofinanci anje projektov, s katerimi bi pripomogli k zagotavljanju bivanjskih zmogljivosti za Rome[26]. Glede slednjega je občina pojasnila, da ne namerava podati takšne vloge, poleg tega pa je skopo odgovorila, da si stanovanja Romi lahko zagotovijo tako kot vsi drugi prebivalci občine.

Na prekmurskem koncu je Varuh obiskal romsko naselje **Beltinci** v istoimenski občini, v lendavski občini pa romsko naselje **Dolga vas**.[27] Naselji se med seboj bistveno razlikujeta po urejenosti – prvo je eno slabše urejenih romskih naselij ne samo v Prekmurju, ampak v celi državi, drugo pa je po urejenosti lahko zgled drugim romskim naseljem. Romsko naselje Beltinci se nahaja na robu Beltincev, v njem živi nekaj manj kot 100 ljudi. Župan naj bi načrtoval preselitev naselja, obenem pa tudi zavračal predloge Romov, ki so si tu že zgradili zidane hiše, za odškodnine ali pa za odkup občinske parcele, na katerih stojijo njihovi novozgrajeni objekti. Varuh si je ogledal tudi eno izmed tipskih hiš, ki jih je pred desetletji zgradila občina, sedaj pa so že v zelo slabem stanju (puščanje strehe, ni kopalnic). Za te objekte se sicer ne plačuje najemnine. V naselju je tudi kontejner, kjer je bil nekdaj večnamenski romski center, sedaj pa ga občina oddala starejši Rominji, ki v njem živi s svojo vnukinjo in plačuje najemnino 100 evrov na mesec. Nekaj družin naj bi živelo tudi v prikolicah. V naselju je napeljana voda in elektrika, nimajo pa vsi sanitarij, kar se rešuje s tremi kemičnimi stranišči, ki se jih čisti vsak teden in mesečno plačuje 70 evrov. Omeniti še velja, da je romski občinski svetnik odstopil zaradi nesoglasij znotraj skupnosti (zaradi teh tudi ob obisku Varuha ni želel v notranjost naselja).

Posebej pa je zaskrbelo, kar je Varuh spoznal ob in po obisku romskega naselja **Smrekec** v grosupeljski občini, saj je prišlo do hujšega ogrožanja zdravja občanov (neurejen dostop do pitne vode, onesnaženost tal in vodotoka) ter trajnega ogrožanja okolja (onesnaženost tal in vodotoka). Po podatkih občine je dostop do vode urejen v 15 od 22 naseljenih objektov, dostop do elektrike pa v 20 od 22 objektov. Poleg tega sta tam **še dve bivalni prikolici brez vode in elektrike, v eni izmed njih živi tudi mati samohranilka s štirimi mladoletnimi otroki. Tisti, ki dostopa do vode nimajo, naj bi si ga zagotavljali preko družin z urejenim dostopom do vode, kar pa je po Varuhovi oceni nezadostno**[28]. Varuhov

26 Projekti Stanovanjskega sklada Republike Slovenije, omenjeni na str. 23 in 24 Devetega poročila o položaju romske skupnosti v Sloveniji, objavljenega na https://www.gov.si/teme/romska-skupnost/.

27 6.3-11/2023.

28 Tak način oskrbe jih namreč postavlja v neenakopraven položaj, saj se po izkušnjah Varuha (gledati npr. na str. 144 Letnega poročila Varuha za leto 2020) v romskih naseljih dostop do osnovnih dobrin (voda, elektrika) pogosto uporablja kot sredstvo izsiljevanja in nadzora nad drugimi, še posebej nad ravno najbolj ranljivimi znotraj naselja (starostniki, otroci, ženske – o tem gledati tudi informacijo Unicefa z naslovom Ženske in deklice nosijo največje

predlog za izvedbo javnega dostopa do vode in dostopa do elektrike je občina zavrnila, ker bi z izpolnitvijo predloga »*v neenakopraven položaj postavila ostale Rome, ki plačujejo za vodo in elektriko*«.

Veliko tveganje za zdravje ljudi predstavlja tudi nepretočen vodni jarek temno zeleno-rjave-sive barve, poln alg, smeti in zaraščen, iz katerega je ob ogledu naselja močno zaudarjalo po gnilem. Prebivalci so povedali, da se vanj steka odpadna voda iz sosednje industrijske cone, ob obilnih padavinah pa presežna meteorna odpadna voda in fekalije iz Grosuplja; da je zaudarjajoč smrad iz potoka najhujši in popolnoma neznosen poleti; da zaradi bližine onesnažene vode iz potoka prebivalci naselja zbolevajo (kronični bronhitis, astma, druge bolezni); da nimajo vsi (svojega) dostopa do vode in elektrike in imajo zaradi umazanega vodotoka težave z zdravjem sami in tudi njihovi otroci. Vse do julija, ko je občina izpolnila predlog Varuha za vzpostavitev sanitarij, pa mnogi med prebivalci sploh niso imeli sanitarij. Kljub poizvedovanju ni bilo mogoče povsem nedvoumno ugotoviti, kje so prebivalci naselja sploh opravljali fizio oške potrebe (uriniranje, izločanje blata). Ob ogledu naselja je bilo opaziti tudi večje količine odpadkov.

Po posredovanju Varuha je Javno komunalno podjetje Grosuplje opravilo ogled vodotoka in ugotovilo, da se vanj iztekajo tudi razbremenilne vode zadrževalnega bazena kanalizacijskega sistema; da je zaradi zaraščenosti in odpadkov preprečena njegova pretočnost; da je dušen nemoten odtok z zadrževalnika v času večjih padavinskih voda; da voda zastaja v strugi in smrdi; in da je vodotok treba čim prej očistiti po celotni dolžini naselja. Varuh je Agenciji za varstvo okolja predlagal, naj zaradi onesnaženja izvede analizo stanja v vodotoku in tal v naselju ter na podlagi ugotovitev nadalje ukrepa v okviru svojih pristojnosti. Toda agencija ni sledila predlogu Varuha. Pojasnili so, da so že junija 2021 v okviru policijskega postopka zaradi kršitev v povezavi z odlaganjem odpadkov izvedli vzorčenje tal na petih vzorčnih mestih v romskem naselju Smrekec in pri tem **ugotovili presežene mejne, opozorilne in celo kritične vrednosti nekaterih najbolj problematičnih onesnaževal** na posameznih lokacijah v naselju glede na Uredbo o mejnih opozorilnih in kritičnih imisijskih vrednostih nevarnih snovi v tleh. Agencija je ocenila, da dodatne analize tal in voda ne bodo pripomogle k razrešitvi stanja, pač pa bo »*k reševanju problematike v naselju Smrekec najbolj prispevalo čiščenje oz. sanacija vodnega jarka oz. vodotoka*«. Težava pa je bila v tem, da **se niti občina niti Direkcija za vode nista videli kot pristojni za sanacijo onesnaženega jarka**. Posebne omembe vredno je tudi, da je **odklanjanje Varuhovih predlogov za najosnovnejše izboljšave bivalnih razmer v romskem naselju (čiščenje onesnaženega jarka, zagotavljanje dostopa do pitne vode in elektrike) s strani občine težko razumeti tudi ob dejstvu, da je v letih 2021, 2022 in 2023 na podlagi 20.a člena ZFO-1[29] od države prejela več kot pol milijona evrov.** 6.3-4/2023

breme pomanjkanja vode z 19. 7. 2023 (dostopno na: https://unicef.si/zenske-in-deklice-nosijo-najvecje-breme-pomanjkanja-vode/)).

29 Ta v prvem odstavku določa: »Občinam z evidentiranimi romskimi naselji se iz državnega proračuna zagotovijo sredstva za sofinanciranje obveznosti občin s stalno naseljeno romsko skupnostjo. Sredstva se navedenim občinam za vsako proračunsko leto zagotovijo v višini 3,5 % primerne porabe občine.«

Varuh se je seznanil tudi z dopisoma Policije in Inšpekcije za okolje glede nedovoljenega kurjenja odpadkov, iz katerih je bilo razvidno, da **policija civilno iniciativo seznanja, da so prekrški v zvezi s kurjenjem odpadkov v izključni pristojnosti Inšpekcije za okolje, slednja pa civilno iniciativo usmerja nazaj na policijo**. Predvsem pa je bilo zaskrbljujoče, da dotlej izrečene sankcije niso dosegle svojega namena in učinka, saj se protipravno ravnanje kurjenja odpadkov kljub poostrenemu nadzoru Inšpekcije za okolje in policije ter izdanim prekrškovnim odločbam ni ustavilo, to pa je ogrožalo zdravje prebivalcev romskega naselja in okoliških prebivalcev ter trajno ogroža okolje. Agencija Republike Slovenije za okolje je namreč **že kakšen mesec prej** seznanila Varuha, da je že junija 2021 v okviru policijskega postopka zaradi kršitev v povezavi z odlaganjem odpadkov izvedla vzorčenje tal na petih vzorčnih mestih v romskem naselju Smrekec in pri tem ugotovila presežene mejne, opozorilne in celo kritične vrednosti nekaterih najbolj problematičnih onesnaževal na posameznih lokacijah v Smrekcu glede na Uredbo o mejnih opozorilnih in kritičnih imisijskih vrednostih nevarnih snovi v tleh. Videti je bilo, da je onesnaženost tal, ki jo je ugotovila agencija, tesno povezana prav s kurjenjem odpadkov, o katerem je poročala civilna iniciativa.

Varuh je ocenil, da bi bila **zaradi (s strani Agencije Republike Slovenije za okolje že ugotovljene) onesnaženosti tal, vode in zraka ljudem iz romskega naselja Smrekec in iz njegove okolice lahko kršena pravica do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena URS, da bi bilo lahko huje ogroženo njihovo zdravje in trajno ogroženo okolje, Inšpekcija za okolje pa kljub izdanim prekrškovnim odločbam ni (z)mogla zaustaviti protipravnega ravnanja**.

Zato se je Varuh ob sklicevanju na tretji odstavek 5. člena ZRomS-1[30] obrnil na vlado s predlogom za sprejem ukrepov, s katerimi bi se v najkrajšem času ustavilo kurjenje odpadkov v romskem naselju Smrekec. Vlada se je odzvala s sprejetjem sklepa[31] in navedla, da so glede na veljavno zakonodajo pristojnosti za ukrepanje zaradi nedovoljenega kurjenja odpadkov jasno opredeljene; da je policija pristojna za izvajanje nadzora in sankcioniranje nedovoljenega kurjenja odpadkov v primerih, ko gre za kršitve, ki pomenijo grožnjo za javno varnost ali ko gre za sum kaznivega dejanja; da je Inšpekcija za okolje pristojna za nadzor nad skladnostjo kurjenja odpadkov z okoljsko zakonodajo in predpisanimi standardi ter za izdajanje sankcij v primeru kršitev okoljskih predpisov; in da imata obe instituciji, tj. policija in Inšpekcija za okolje, pomembno vlogo pri zagotavljanju varnosti in varovanju okolja. **Vlada je napovedala, da bo še naprej spodbujala in izboljševala sodelovanje med tema dvema organoma, saj je to po njenem ključno za učinkovito reševanje problematike nedovoljenega kurjenja odpadkov**. Vlada je tudi pojasnila, da so na Ministrstvu za okolje, podnebje in energijo **že posredovali pojasnila policiji in Inšpekciji za okolje o njihovih pristojnostih v zvezi z ukrepanjem zaradi nedovoljenega kurjenja odpadkov**. Vlada je ugotovila še, da nadzorni organi ne glede na prizadevanja ne morejo zagotavljati stalnega nadzora nad kršitva-

30 Tam je določeno, da Vlada sprejme »druge potrebne ukrepe za ureditev razmer v primeru, ko pravna in komunalna neurejenost romskih naselij v samoupravni lokalni skupnosti privede do hujšega ogrožanja zdravja, dalj časa trajajočega motenja javnega reda in miru ali trajnega ogrožanja okolja«.

31 Št. 35400-20/2023/5 s 25. 10. 2023.

mi v omenjenem romskem naselju in okolici zaradi omejenih človeških virov, zato se zaveda tudi potrebe po preventivnih ukrepih. Vlada je napovedala, da bo v prihodnje v ta namen **proučila možnosti izvajanja celovitega projekta ozaveščanja in izobraževanja skupnosti** v smislu varovanja okolja, pravilnega ravnanja z odpadki in posledic nepravilnega ravnanja (vključno z nevarnostmi kurjenja odpadkov na prostem), kar bi po njenem lahko služilo kot pomemben predpogoj za morebitno sanacijo območja, če bi se država za to odločila, saj bi bil tak pristop nujen za zagotavljanje uspešnosti in trajnosti sanacije.

Vlada je na podlagi posredovanja Varuha torej sprejela določene ukrepe, ki bi lahko prispevali k bolj učinkovitemu preprečevanju nedovoljenega kurjenja odpadkov v romskem naselju Smrekec. Ali bodo ti ukrepi vlade dejansko dosegli svoj namen, bo vidno šele v prihodnosti. Varuh je civilno iniciativo spodbudil, naj (tudi v prihodnje) vsako zaznano nepravilnost prijavi na Inšpekcijo za okolje in policijo, po potrebi pa dodatno tudi na vlado s predlogom, naj na podlagi tretjega odstavka 5. člena ZRomS-1 sprejme (dodatne) ukrepe, s katerimi se bo v najkrajšem času ustavilo kurjenje odpadkov v romskem naselju Smrekec. Če se kljub uporabi vseh naštetih poti stanje ne bi izboljšalo, pa bi bili podani pogoji za ponovno obravnavo zadeve pri Varuhu. 6.3-15/2023

V letu 2023 se je Varuh na vlado obračal tudi v zvezi z (ne)namensko porabo sredstev, namenjenih občinam z romskim prebivalstvom, in s tem povezanimi določbami ZFO-1 (npr. ali je prav, da občina po 20.a členu ZFO-1 namenja financi anju investicijskih in drugih projektov, namenjenih tudi romski skupnosti, kakšni so lahko ti investicijski in drugi projekti, ali je prav, da se prejeta sredstva porabljajo brez sprejetega PPPU in brez določenih jasnih prioritet (zagotavljanje pitne vode, sanitarij, zdravega življenjskega okolja), ali se sredstva po 20.a členu ZFO-1 sploh sme porabiti za »številne druge projekte, pomoči in aktivnosti (posebej organiziran šolski prevoz, subvencije v šoli (npr. šola v naravi), odpis dolgov v šolah, darilo novorojencem, občinska denarna socialna pomoč, zagotavljanje šole za odrasle, zaposlitve – javna dela, zalaganje in odpisovanje sredstev za porabo električne energije ipd.«, saj pri večini teh projektov, pomoči in aktivnosti (npr. organiziran šolski prevoz, darilo novorojencem, denarna socialna pomoč ipd.) ne gre za uresničevanje kakšnih posebnih pravic pripadnikov romske skupnosti, pač pa gre za splošne pravice, ki gredo vsem občanom ...). **Varuhu je bilo naposled sporočeno[32], da je trenutno veljavna določba 20.a člena ZFO-1 glede namenske porabe sredstev tudi po mnenju vlade preohlapna, zato so na MJU na podlagi sklepov Odbora državnega zbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo** že pripravili spremembo tega člena za zagotovitev namenske porabe sredstev za urejanje položaja in pravic romske skupnosti.

32 Dopis Vlade Republike Slovenije št. 07000-15/2023/10 z 22. 2. 2024.

Priporočilo št. 8: Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj državnemu zboru v sprejem predlaga spremembo ZFO-1, po kateri bi morala biti sredstva, namenjena občinam z romskim prebivalstvom, porabljena namensko, prvenstveno za izboljšanje bivalnih razmer pripadnikov romske skupnosti (kar je izrecna zakonska naloga občin po 1. odst. 5. čl. ZRomS-1).

V zaključku razdelka naj še spomnimo, da je **Varuh že pozdravil sistemizacijo delovnega mesta romski pomočnik**, ki se je sicer začela izvajati s 1. septembrom 2021.[33] Vendarle pa je treba v bolj kritičnem tonu izpostaviti, da **imajo romski pomočniki v pogodbi o zaposlitvi (še vedno) navedeno, da so spremljevalci gibalno oviranih oseb** – in ne romski pomočniki. Naj pojasnimo. V Osmem poročilu o položaju romske skupnosti v Sloveniji[34] je bilo med drugim poročano[35], da je za sistemsko umestitev romskih pomočnikov v vrtce, osnovne šole in osnovne šole s prilagojenim programom ministrstvo pripravilo določene pravilnike, ki v te institucije uvajajo novo delovno mesto romskega pomočnika. Deveto poročilo o položaju romske skupnosti v Sloveniji[36] pa navaja[37]: »*S šolskim letom 2021/2022 je bilo v vrtce uvedeno novo delovno mesto »romski pomočnik«. Pravna podlaga za novo delovno mesto in merila za zaposlovanje romskih pomočnikov določa Pravilnik o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje (Uradni list RS, št. 27/14, 47/17, 43/18 in 54/21). Do dopolnitve Kataloga funkcij, delovnih mest in nazivov v javnem sektorju se romski pomočnik sistemizira na delovno mesto J035064 – Spremljevalec gibalno oviranih učencev in dijakov V.*« Skladno s 5. točko 2. člena ZSPJS je Katalog funkcij, delovnih mest in nazivov spisek funkcij, delovnih mest in nazivov v javnem sektorju. V drugem odstavku 7. člena ZSPJS je določeno, da katalog funkcij, delovnih mest in nazivov, določenih z zakonom, podzakonskim predpisom, splošnim aktom organa iz 13. člena tega zakona ali kolektivno pogodbo, objavi ministrstvo, pristojno za sistem plač v javnem sektorju in **da se spremembe in dopolnitve kataloga funkcij, delovnih mest in nazivov objavijo najkasneje v tridesetih dneh od objave sprememb in dopolnitev aktov, ki so podlaga za pripravo kataloga**.

Varuh se je tako na MVI obrnil z vprašanjem, **zakaj** še dve leti po uvedbi novega delovnega mesta »romski pomočnik« ni prišlo do potrebne dopolnitve Kataloga funkcij, delovnih mest in nazivov v javnem sektorju in **kdaj** predvidoma se bo to zgodilo. MVI je pojasnilo, da je bila ob uveljavitvi in sistemizaciji delovnega mesta romski pomočnik v šolskem letu 2021/2022 sprejeta odločitev, da se romske pomočnike sistemizira na delovno mesto spremljevalca gibalno oviranih otrok vse do uveljavitve delovnega mesta romski pomočnik v Kolektivni pogodbi za dejavnost vzgoje in izobraževanja ter v katalogu delovnih mest in funkcij v javni upravi. Pojasnili so, da gre za sorodno delovno mesto glede na predpisano stopnjo izobrazbe in posledično isti izhodiščni plačni razred in

33 Gl. str. 24 in 162 Letnega poročila Varuha za leto 2022.
34 Dokument vlade št. 09501-3/2021/3 s 30. 6. 2021.
35 Na str. 14.
36 Dokument vlade št. 09500-1/2022/3 z 28. 7. 2022.
37 Na str. 11.

da osebe, ki so bile zaposlene na opisana delovna mesta, niso bile deležne diskriminacije, saj je delovno mesto spremljevalca gibalno oviranih otrok uvrščeno v plačno skupino J, podobno kot se je načrtovala uvrstitev delovnega mesta romskega pomočnika. Nadalje je MVI pojasnilo, da se je februarja 2022 začel proces prenove plačnega sistema v javnem sektorju, v okviru katerega so bila vsa ministrstva pozvana, da pripravijo nabor novih delovnih mest, ki jih je treba na novo uvesti, in jih posredujejo MJU, ki vodi in koordinira celoten proces; da je bilo med predlogi novih delovnih mest MVI tudi novo delovno mesto romski pomočnik; in da je MJU predloge novih delovnih mest preučilo in sporočilo, da se z njimi strinja. MVI je pojasnilo, da je končna uveljavitev novih delovnih mest odvisna od samega zaključka plačne reforme. Toda **Varuha navedeno ni prepričalo**, saj ni jasno, zakaj (in na kakšni pravni podlagi) naj bi se z uveljavitvijo delovnega mesta romski pomočnik čakalo na zaključek plačne reforme. Delovna mesta romskega pomočnika so na podlagi zgoraj omenjenih podzakonskih aktov – pravilnikov začela veljati že v šolskem letu 2021/2022, vendar pa še v začetku leta 2024 niso bila ustrezno sistemizirana. Navedeno je v nasprotju z drugim stavkom drugega odstavka 7. člena ZSPJS, ki določa, da se spremembe in dopolnitve kataloga funkcij, delovnih mest in nazivov objavijo najkasneje v tridesetih dneh od objave sprememb in dopolnitev aktov, ki so podlaga za pripravo kataloga. Pravna podlaga za uvedbo delovnega mesta romski pomočnik so bile spremembe zgoraj omenjenih podzakonskih aktov, te spremembe pa niso bile pravočasno objavljene v katalogu funkcij, delovnih mest in nazivov, oziroma na način, kot to določa drugi stavek drugega odstavka 7. člena ZSPJS. Varuh je MVI zato predlagal, naj MJU seznani s spremembami zgoraj omenjenih pravilnikov, ki so bili podlaga za uvedbo delovnega mesta romski pomočnik, in ga pozove, naj na podlagi teh spremenjenih pravilnikov skladno s 7. členom ZSPJS dopolni in objavi ustrezne spremembe in dopolnitve kataloga funkcij, delovnih mest in nazivov in s tem ustrezno sistemizira delovno mesto romski pomočnik.

MVI je upoštevalo predlog Varuha. Pojasnilo je, da je s spremembami področnih pravilnikov, s katerimi so sistemizirali novo delovno mesto romski pomočnik, MJU seznanilo že ob uveljavljenih spremembah v teh pravilnikih; da so na podlagi dopisa Varuha MJU ponovno seznanili z zahtevami romske skupnosti; da je neupoštevanje 30-dnevnega roka za objavo dopolnitev Kataloga funkcij, delovnih mest in nazivov v javni upravi po objavi sprememb v področnih pravilnikih z delovnim mestom romski pomočnik posledica časovnega sovpadanja s plačno reformo, v okviru katere so obravnavani vsi novi predlogi delovnih mest; in da na MVI želijo, da se to novo delovno mesto čim prej celovito uredi.

Iz obravnavane zadeve ni izhajalo, da bi imelo samo poimenovanje delovnega mesta romski pomočnik za neposredno posledico kakšno prikrajšanje zaposlenih na tem delovnem mestu. Ne glede na to pa je zadeva še kako pomembna na simbolni ravni tako za zaposlene, ki opravljajo delo romskega pomočnika, kot tudi za učence, ki jim je njihova pomoč namenjena. Tu se namreč obravnava položaj stigmatizirane skupnosti, ki je zaradi kršitve drugega odstavka 7. člena ZSPJS in posledično napačnega poimenovanja delovnega mesta lahko soočena še z dodatnimi nevšečnostmi. Varuh zato z obravnavo zadeve nadaljuje tudi v letu 2024. 6.3-11/2023, 6.3-1/2024

2.2.1.4 Posebej o narodnih skupnostih, ki jih slovenska ustava izrecno ne omenja

Kot je znano, Varuh ni ignorantski tudi do kolektivnih pravic narodnih skupnosti, ki jih slovenska ustava ne omenja[38]. V tej zvezi je med drugim na načelnem stališču, da je odločitev o ustavni in zakonski ureditvi statusa narodnih skupnosti nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji naposled v rokah državnega zbora[39]. Nenazadnje so bila vsakoletna opozorila in priporočila Varuha k sprejemu dodatnih ukrepov države za spodbujanje, razvoj in ohranitev identitete narodnih skupnosti, ki niso posebej opredeljene v ustavi, npr. izhodišče za to, da je državni zbor že leta 2011 sprejel tudi Deklaracijo o položaju narodnih skupnosti pripadnikov narodov nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji.

V letu 2023 se je **Varuh srečal s predstavnikoma srbske narodne skupnosti v Sloveniji, ki deluje v okviru Zveze Nacionalnega Sveta Srbov Slovenije, in s predstavniki albanske narodne skupnosti.** S slednjimi je pogovor tekel o kulturnih pravicah skupnosti, problematiki izobraževanja, vključevanju otrok priseljencev v šole in medijskih poročanjih o albanski narodni skupnosti, seznanjeni pa so bili tudi z zloženko Varuha v albanskem jeziku.

Po slišanem s strani srbskih predstavnikov pa je Varuh pri MK tudi poizvedoval, kakšne ukrepe namerava ministrstvo sprejeti za uresničitev priporočil Svetovalnega odbora o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin iz Petega mnenja o Sloveniji z 18. 5. 2022. V tej zvezi je MK pojasnilo, da naslovnike Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin določa Izjava v verbalni noti stalnega predstavništva Slovenije s 23. marca 1998, predana generalnemu sekretarju ob deponiranju listine o ratifi aciji 25. marca 1998, ki se glasi: *»Glede na to, da Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin ne vsebuje opredelitve pojma narodne manjšine in je zato v pristojnosti posamezne pogodbenice, katere skupine bo štela za narodne manjšine, Vlada Republike Slovenije Slovenija v skladu z ustavo in notranjo zakonodajo Republike Slovenije izjavlja, da sta to avtohtoni italijanska in madžarska narodna manjšina. V skladu z ustavo in notranjo zakonodajo Republike Slovenije se določbe Okvirne konvencije uporabljajo tudi za pripadnike romske skupnosti, ki živijo v Republiki Sloveniji.«* Vlada Republike Slovenije Okvirne konvencije torej ne uporablja za srbsko narodno skupnost v Sloveniji, kar je razvidno npr. tudi iz **Šestega periodičnega poročila Vlade Republike Slovenije o izvajanju okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin v Republiki Sloveniji s 6. 7. 2023**[40].

Na Varuhova vprašanja o načinu financi anja kulturnih dejavnosti srbske narodne skupnosti je MK pojasnilo, da se izvaja projektno, prek javnih razpisov;

38 Gl. npr. Letno poročilo Varuha 2007 (str. 41), 2008 (str. 56), 2009 (str. 46), 2010 (str. 66), 2011 (str. 66), 2012 (str. 54), 2018 (str. 140) in 2019 (točka 2.2.3.5 razširjene spletne verzije).
39 Ta je npr. leta 2018 že obravnaval Predlog zakona o uresničevanju kolektivnih kulturnih pravic narodnih skupnosti pripadnikov narodov nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji. Iz Šestega periodičnega poročila Vlade Republike Slovenije o izvajanju okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin v Republiki Sloveniji sicer izhaja (str. 7), da na podlagi Analize stanja hrvaške, nemške in srbske skupnosti v Republiki Sloveniji Republika Slovenija ne načrtuje sprememb ustave za okrepitev položaja omenjenih narodnih skupnosti.
40 Dokument Vlade Republike Slovenije št. 54200-18/2023/3 z 20. 7. 2023, dostopen na https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/UN/OKVNM-6-POROCILO/6_porocilo_OKVNM_sl.pdf.

da Javni sklad za kulturne dejavnosti vsako leto izvede Javni razpis za izbor kulturnih projektov na področju različnih manjšinskih etničnih skupnosti in priseljencev (Etn razpis); da je področje razpisa kulturna dejavnost, ki se izvaja na neprofi en način in je v interesu širše družbene skupnosti, v okviru tega pa se podpirajo različna področja kulture, od založništva, dejavnosti kulturnih skupin, povezovanja z matičnim narodom in ohranjanja maternega jezika do izdelave spletnih strani, ustvarjalnih in izobraževalnih delavnic ter predstavitev idr.; da so ožja področja: glasbena, gledališka, folklorna, films a, plesna, likovna in literarna dejavnost ter dejavnosti, ki vključujejo več navedenih področij ljubiteljskega kulturnega delovanja hkrati; da so cilji razpisa spodbujanje kakovostne kulturne ustvarjalnosti pripadnikov različnih manjšinskih etničnih skupnosti in priseljencev, ohranjanje kulturne identitete pripadnikov različnih manjšinskih etničnih skupnosti; da se lahko na Etn razpis prijavi tudi projekte na področju obveščanja (časopise, knjige, spletne strani, tudi radijske oddaje); in da se pripadniki narodnih skupnosti poleg Etn razpisa lahko prijavijo tudi na druge razpise javnega sklada (npr. za opremo).

MK je nadalje pojasnilo, da ustvarja pogoje za boljšo integracijo pripadnikov ranljivih družbenih skupin tudi s pomočjo finančnih sredstev Evropskega socialnega sklada in da se lahko pripadniki narodnih skupnosti in njihova društva, ki so svoje dejavnosti profesionalizirala, prijavljajo tudi na vse druge razpise MK, če izpolnjujejo pogoje in zadostijo kriterijem (npr. na javne razpise za sofinanci anje programskih vsebin medijev, na področju ustvarjalnosti, kulturne dediščine idr.). MK je sklepno navedlo, da se bo znotraj svojih resornih pristojnosti, v okviru ukrepov aktivne politike na področju medijev in izvajanja javne službe na področju radijske in televizijske dejavnosti, zavzemalo za celovite rešitve, ki bodo vsem pripadnikom narodov nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji omogočale uresničevanje interesov na področjih ohranjanja njihove kulturne identitete in jezika ter prisotnost v javnih medijih.

Vezano na Varuhova vprašanja o izobraževanju v srbskem jeziku pa je MVI pojasnilo, da je dvojezično šolstvo v slovenskem vzgojno-izobraževalnem sistemu v skladu z ustavo in področno zakonodajo zagotovljeno samo madžarski narodni skupnosti kot ustavno priznani manjšini v Republiki Sloveniji, da srbska skupnost v Republiki Sloveniji nima statusa ustavno priznane manjšine in da ni pravnih podlag za izvajanje dvojezičnega vrtca in šole za srbsko narodno skupnost. MVI je nadalje pojasnilo, da se v okviru sistema vzgoje in izobraževanja srbščina lahko poučuje v okviru obveznih izbirnih vsebin v tretjem vzgojno-izobraževalnem obdobju osnovne šole, kar je v domeni vsake posamezne osnovne šole, ki se glede ponudbe predmetov odloča na podlagi izraženega interesa učencev in razpoložljivosti kadra. MVI ugotavlja, da se za ta pouk v zadnjih letih učenci sploh ne odločajo več, se je pa začel intenzivno izvajati dopolnilni pouk srbskega jezika in kulture[41]. Glede tega MVI pojasnjuje, da v skladu z 81. členom ZOFVI iz proračuna zagotavljajo sredstva za poučevanje maternega jezika za tujce, vključene v redno osnovnošolsko in srednješolsko

41 Za sofinanciranje dopolnilnega pouka srbskega jezika in kulture je v šolskem letu 2020/21 zaprosilo 16 osnovnih šol za skupaj 264 učencev, v šolskem letu 2021/22 20 osnovnih šol za skupaj 301 učenca, v šolskem letu 2022/23 pa je za sofinanciranje srbskega jezika in kulture zaprosilo 30 osnovnih šol za skupaj 413 učencev.

izobraževanje; da na podlagi tega člena MVI sofinanci a pouk maternega jezika in kulture za pripadnike drugih narodnosti, katerega osnovni namen je negovati in spodbujati učenje materinščine; da vsako leto ob začetku šolskega leta MVI objavi povabilo šolam, da oddajo prošnjo za sofinanci anje dopolnilnega pouka maternega jezika in kulture za otroke priseljencev oz. otroke drugih narodnosti; da MVI na podlagi prošnje izda sklep, v katerem opredeli višino sredstev glede na število učencev, ki bodo pouk obiskovali; da stroške učitelja poravna izvorna država oz. starši, lahko pa je učitelj tudi prostovoljec; in da strokovno podporo za učitelje dopolnilnega pouka nudi Inštitut za narodnostna vprašanja, ki vsako leto organizira izobraževanje za učitelje. 6.4-4/2023

2.2.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh zdaj že več let ponavlja **priporočilo št. 14 (2019)**[42], s katerim je Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvu za zunanje zadeve in Vladi Republike Slovenije priporočil, naj ob upoštevanju 75. člena ZZZ-1 v letu 2020 storijo vse potrebno za začetek postopka ratifi acije Izbirnega protokola k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Državnemu zboru pa, naj po predlogu Vlade Republike Slovenije čim prej sprejme zakon o ratifi aciji omenjenega protokola. Na samo, da **mora Varuh tudi tokrat poročati, da predmetno priporočilo še vedno ni bilo realizirano, ni videti niti, da bi se v zvezi z ratifi acijo Izbirnega protokola k Mednarodnemu paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah resneje ciljno ukvarjalo.**

Navedeni izbirni protokol je mednarodna pogodba, ki žrtvam kršitev ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic omogoča vložitev pritožb na mednarodni ravni, tj. pri Odboru ZN za ekonomske, socialne in kulturne pravice. Republika Slovenija je ta izbirni protokol podpisala 24. 9. 2009, ob čemer gre tudi spomniti, da je bila ena od držav članic, ki so močno podpirale njegov sprejem in *»zelo aktivna pri zbiranju podpore za podpis tega protokola«*, kot je to 11. 6. 2009, na 13. redni seji Odbora Državnega zbora RS za zunanjo politiko, navedla takratna državna sekretarka na MDDSZ, pobuda za podpis protokola pa je bila na odboru sprejeta brez glasu proti. Vendar **do danes, tudi kljub več pozivom** (že omenjenega Varuhovega, v nadaljevanju pa tudi v okviru poslanske pobude, Sveta ZN za človekove pravice, Odbora za ekonomske, socialne in kulturne pravice[43] ter posebnega poročevalca Združenih narodov za človekove pravice in okolje[44]), da naj ratifici a oziroma pospeši svoja prizadevanja za ratifici anje

42 Letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 77.
43 Točka 31. Sklepnih ugotovitev drugega periodičnega poročila.
44 Posebni poročevalec je po obisku Republike Slovenije, oktobra 2022, v svojem Poročilu posebnega poročevalca Združenih narodov za človekove pravice in okolje (A/HRC/52/33/Add.2), podal priporočilo, naj Slovenija omenjeni protokol ratificira in s tem hkrati poudaril pomen dostopa do pravnega varstva v primerih morebitnih kršitev ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic.

omenjenega protokola, tega dejansko še ni storila (v letu 2023 je to uspelo npr. Nemčiji in Srbiji). Priporočila k ratifi aciji je Republika Slovenija večkrat prejela tudi v okviru univerzalnega periodičnega pregleda stanja človekovih pravic v Republiki Sloveniji – konkretno s strani Španije, Tunizije in Portugalske v drugem ciklu (vlada je priporočilo sprejela s sklepom 18. 2. 2015) in nazadnje v letu 2019 v tretjem ciklu pregleda s strani Senegala. Vlada se je do vseh priporočil, ki jih je Republika Slovenija prejela na interaktivnem dialogu v okviru tretjega cikla univerzalnega periodičnega pregleda 12. 11. 2019 v Ženevi, opredelila na svoji 59. redni seji, ki je potekala 30. 1. 2020. **Priporočilo, da naj dokonča postopek ratifi acije protokola, je Slovenija sprejela**.

Varuh še pomni stališče predpretekle vlade, ki je bilo predstavljeno v odgovoru na poslansko pobudo[45], da *»se zaveda pomena ratifi acije protokola, vendar ocenjuje, da bi zaradi kompleksnosti in obsežnosti pritožb najprej veljalo proučiti prakso in izkušnje, ki jih Republika Slovenija že ima s podobnimi mehanizmi, ki delujejo v okviru odborov ustanovljenih po mednarodnih pogodbah na področju človekovih pravic in h katerim je Republika Slovenija že pristopila. Prav tako pa bi veljalo proučiti izvajanje protokola v državah, ki so le-tega že ratifici ale.«* Nadalje je pojasnila, da bo to *»storila z namenom, da se preveri, ali izvajanje protokola iz praktičnega vidika tudi dejansko zagotavlja dodatno raven varovanja pravic, ki izhajajo iz MPESKP«* in poleg tega preverila tudi *»ali imajo države pogodbenice v praksi morda kakšne težave z izvajanjem protokola«.* Na podlagi pridobljenih informacij pa naj bi se odločila o morebitnem nadaljnjem postopku ratifi acije protokola. V odgovoru Varuhu v letu 2021 je nato pretekla vlada sprejela enako stališče na omenjeno poslansko pobudo kot predpretekla, je pa še dodatno pojasnila, da *»je svoj mandat nastopila 13. 3. 2020, v času prvega vala epidemije COVID-19. Kmalu je sledil drugi val, trenutno smo žal v tretjem valu. Zaradi ukvarjanja s številnimi dodatnimi nalogami, povezanimi z reševanjem trenutne zdravstvene, gospodarske in socialne krize, nastale zaradi COVID-19, Vlada RS še ni proučila prakse in izkušenj, ki jih Republika Slovenija že ima s podobnimi mehanizmi, ter izvajanja protokola v državah, ki so le-tega že ratifici ale, oz. ni preverila, ali imajo države pogodbenice v praksi morda kakšne težave z izvajanjem protokola, prav tako pa Vlada RS še ni sprejela zaključkov, relevantnih za začetek postopka ratifi acije.«* Pojasnila je tudi, da drugi razlogi, ki bi ovirali začetek postopka ratifi acije omenjenega protokola, niso obstajali.

Varuh se je ob koncu leta 2023 obrnil še na aktualno vlado, ki pa je v začetku leta 2024 sprejela sklep z odgovorom Varuhu, v katerem *»ohranja stališče, zapisano v odgovoru št. 00105-30/2019/5 z dne 20. 6. 2019«.* Kot je še navedla, *»do proučitve izkušenj in učinka ratifi acije v državah, ki so pogodbenice Izbirnega protokola MPESK, še ni prišlo. Poleg razlogov, navedenih v odgovoru št. 07002-2/2020/37 z dne 27. 5. 2021, je žal tudi v sedanjem mandatu prišlo do številnih dodatnih aktivnosti, povezanih leta 2022 z draginjo in energetsko krizo, leta 2023 pa z naravnimi nesrečami, ki so prinesle fokus na reševanje eksistencialnih vprašanj prebivalcev in prebivalk in posledično na odmik od nenujnih aktivnosti«.* Tudi tokrat je bilo navedeno, *»da ne obstajajo morebitni drugi razlogi, ki bi ovirali začetek ratifi acije Izbirnega protokola MPESK«.*

45 Št. 00105-30/2019/5 z 20. 6. 2019.

Varuh tako z razočaranjem ugotavlja, da v petih letih nobeni od treh vlad ni uspelo poskrbeti, da bi prišlo do ratifi acije Izbirnega protokola. Še več, za aktualno vlado je ta ratifi acija očitno celo postala *»nenujna aktivnost«*, ki je izpadla iz njenega *»fokusa«*. Varuh tako še četrtič zaporedoma v svojem letnem poročilu vztraja pri priporočilu št. 14 (2019). 6.3-19/2020

S **priporočilom št. 18 (2019)** je Varuh priporočil Ministrstvu za javno upravo, naj čim prej pripravi predlog sprememb ZGZH, s katerimi bodo odpravljene pomanjkljivosti zakonske ureditve glede nadzora nad uporabo zastave Republike Slovenije, in Vladi Republike Slovenije predlaga, naj predlog sprememb ZGZH pošlje v obravnavo in sprejetje državnemu zboru. Po pojasnilih v zadnjem vladinem odzivnem poročilu[46] se aktivnosti v zvezi s spremembo ZGZH ***»nadaljujejo, tudi z iskanjem čim širšega soglasja«*,** zato **Varuh predmetno priporočilo ponavlja tudi tokrat**, še zlasti, ker je tudi v letu 2023 obravnaval konkretno zadevo, v kateri je bila ponovno izpostavljena omenjena normativna pomanjkljivost (**gl. razdelek 2.2.1.1 Posebej o Slovencih oziroma slovenskem, predvsem v zamejstvu in po svetu**).

S **priporočilom št. 13 (2020)** je Varuh priporočil Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, naj še v letu 2021 pripravi spremembe in dopolnitve ZSKZ, s predvideno dopolnitvijo prvega odstavka 16.b člena na način, da bo na občino mogoče brezplačno prenesti lastninsko pravico zemljišč, ki jim je bila za namen legalizacije romskih naselij predhodno spremenjena namenska raba v stavbno zemljišče. Pri tem priporočilu je Varuh vztrajal tudi prejšnje leto[47], v vladinem odzivnem poročilu pa je bilo nato v tej zvezi navedeno[48], da je bila na podlagi sklepa št. 024-21/2023/11 s 25. 5. 2023 ustanovljena nova delovna skupina za pripravo vsebinskih izhodišč za prenovo področja varstva kmetijskih zemljišč in zemljiške politike – in če bo ta presodila, da je za dosego zastavljenih ciljev treba spremeniti in dopolniti tudi ZSKZ, se bo ob spremembi predlagalo tudi dopolnitev 16.b člena. **Pri predmetnem priporočilu gre torej vztrajati tudi tokrat**.

Varuh je lani na Ministrstvo za naravne vire in prostor naslovil **priporočilo št. 3 (2022)[49]**, naj pripravi analizo o tem, koliko občinskih prostorskih načrtov, ki so uredili položaj romskih naselij, je bilo sprejetih od uveljavitve ZRomS-1 do danes, koliko romskih naselij še vedno ni vključenih v občinske prostorske načrte in katera so ter za koliko objektov v romskih naseljih je bilo od uveljavitve ZRomS-1 do danes pridobljeno gradbeno dovoljenje in so si posamezni pripadniki romske skupnosti na tej podlagi naposled uspeli urediti dostop do vode, elektrike in kanalizacije ter koliko objektov v romskih naseljih je še brez gradbenega dovoljenja. V vladinem odzivnem poročilu je to priporočilo **sicer zavedeno[50] kot delno realizirano, vendar obrazložitev niti v to ne prepriča** – le na splošno so nanizani razlogi za delno realizacijo *»ukrepov, vezanih na zagotavljanje in izboljšanje bivalnih razmer v romskih naseljih«* (nespoštovanje veljavne prostorske in gradbene zakonodaje; vprašanje angažiranosti državnih institucij, lokalnih skupnosti in romske skupnosti za celovito reševanje te pro-

46 Str. 54.
47 Gl. str. 165 Letnega poročila Varuha za leto 2022.
48 Gl. str. 55.
49 Gl. str. 165–166 Letnega poročila Varuha za leto 2022.
50 Str. 9.

blematike; premajhna solidarnost med samimi Romi; vprašanje pravočasnosti ukrepanja inšpekcijskih služb kljub pravočasnim prijavam lokalnih skupnosti o ne-dovoljenih posegih v prostor itd.). Varuhovo priporočilo pa je bilo specifično oziroma konkretno. **Priporočilo Varuh ponavlja tudi tokrat.**

2.2.3 Nova priporočila

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

6. Varuh priporoča ministru za notranje zadeve, naj poskrbi za spremembe Pravilnika o izvrševanju Zakona o osebni izkaznici, po katerih bo oblikovna rešitev obrazca osebne izkaznice odražala enakopravnost uradnih jezikov v Republiki Sloveniji.

7. Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj spodbudi občine z romskimi naselji, da v svoje podrobne področne programe in ukrepe vključijo tudi strategije, cilje in ukrepe za krepitev stanovanjske politike za pripadnike romske skupnosti.

8. Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj državnemu zboru v sprejem predlaga spremembo ZFO-1, po kateri bi morala biti sredstva, namenjena občinam z romskim prebivalstvom, porabljena namensko, prvenstveno za izboljšanje bivalnih razmer pripadnikov romske skupnosti (kar je izrecna zakonska naloga občin po 1. odst. 5. čl. ZRomS-1).

2.2.4 Dejavnosti Varuha

Dejavnosti Varuha glede nacionalnih in etničnih skupnosti v letu 2023 so obravnavane tudi v naslednjih razdelkih tega poročila:

2.10.1.3 Posebej o enakih možnostih glede na raso, narodnost ali etnično pripadnost

2.10.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

2.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.13.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.3 ZAPOSLENI IN BREZPOSELNI

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					vse pobude			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
10. Delovnopravne zadeve	90	62	25	31	20	3	15,00	84	93	110,71	183
10.1 Delovno razmerje	54	38	6	8	4		0,00	40	46	115,00	100
10.2 Delavci v državnih organih	14	20	14	19	13	2	15,38	33	39	118,18	53
10.0 Ostalo	22	4	5	4	3	1	33,33	11	8	72,73	30
11. Brezposelnost	11	4	4	5	4	0	0,00	10	9	90,00	20
11.1 Brezposelnost	9	3	3	2	1		0,00	8	5	62,50	14
11.0 Ostalo	2	1	1	3	3		0,00	2	4	200,00	6

2.3.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.3.1.1 Zaposleni

Na področju delovnopravnih zadev je Varuh **v letu 2023 obravnaval primerljivo število zadev kot leto poprej. Malenkost več je bilo samih pobud, to je 93**, ob tem pa je bilo opravljenih tudi **90 pogovorov** v okviru enotne vstopne točke.

Upoštevajoč zakonske omejitve pristojnosti Varuha na tem področju in v razmerju do neoblastnih subjektov (na primer zasebnih delodajalcev), je pobudnikom lahko **pomagal predvsem z različnimi nasveti in napotki, kam naj naslovijo težave, s katerimi se soočajo**. Če je bilo to potrebno (na primer v

primeru ugotovljenih sistemskih težav, neodzivnosti ali dolgotrajnega odločanja pristojnih organov), je Varuh posredoval pri pristojnih organih, denimo pri MDDSZ, IRSD ter drugih. **Večina pobud, ki jih je prejel, sicer naslavlja očitke zoper svojega delodajalca na primer zaradi mobinga oziroma občutka neslišanosti. Navaja neustrezne delovne razmere, neustrezno urejen delovni čas oziroma plačilo, neustrezno zaščito zaposlenih v primeri nasilnih ravnanj, skratka poudarja pomanjkljivo skrb za zaposlene in sploh za delovno okolje.**

Varuh je v okviru obravnav **pobud o razmerah v domovih za starejše** *(sklic na področje Socialno varstvo/naslov Nasilje nad starejši*mi) **in v UPK LJ** (sklic na področje Sociala/naslov Aktivnosti Varuha v zvezi z UPK LJ) obravnaval tudi pobude, ki so opozarjale na neustrezne delovne pogoje za zaposlene (na primer mobing, neustrezno urejen delovni čas, nasilje nad zaposlenimi, neustrezno plačilo, preobremenjenost in frustracije zaposlenih ter s tem v zvezi prezahtevne delovne razmere in kadrovske stiske). Varuh je na omenjene organe naslovil poizvedbe z vprašanji, ali so se zaposleni s svojimi stiskami morebiti že obrnili nanje, kako obravnavajo njihove morebitne pritožbe in prijave, koliko prijav zaposlenih glede neustreznih delovnih pogojev so prejeli in na kakšen način sicer skrbijo za varnost, zadovoljstvo, usposabljanje in izobraževanje svojih zaposlenih. Poleg navedenega se je Varuh z vprašanji glede morebitnih prijav zaposlenih zaradi mobinga ali neustreznih delovnih pogojev obrnil tudi na socialno inšpekcijo, ki je pojasnila, da so v zadnjem letu zaznali povečano število pobud z omenjeno problematiko.

Kljub temu, da je obravnava zadeve pri Varuhu še v teku, pa ta poroča, da nekateri domovi za starejše navajajo, da svojim zaposlenim omogočajo stalna izobraževanja in usposabljanja na različnih področjih (na primer izobraževanja s področja komunikacije, motivacijskih tehnik, varovanja osebnih podatkov, teorije medosebnih odnosov), organizirane pa so tudi različne ekskurzije, aktivnosti in dogodki. Ponekod zadovoljstvo zaposlenih redno preverjajo z letnimi anketami, ugotovitve pa, kot so navedli, poskušajo uporabiti kot vodilo za izboljšanje delovne klime. Za fizično varnost zaposlenih, kot so poudarili nekateri, skrbijo tudi pristojne varnostne službe.

Varuh pripoznava pomen prizadevanj za skrb za zaposlene, ob tem pa poudarja, da je treba zaposlene slišati, jih za njihovo delo ustrezno motivirati in tudi primerno plačati. To velja za vse plačne skupine, tudi tiste, ki prevzamejo zahtevna in odgovorna delovna mesta.

Priporočilo št. 9 Za to si mora po mnenju Varuha prizadevati tudi Vlada RS, ki mora pripraviti podlage za ustrezno pravno ureditev področja in pri tem posebno pozornost nameniti problematiki plačnih nesorazmerij. Pri tem naj bo posebna pozornost usmerjena predvsem na najnižje plačane (javne) uslužbence in prihajajoče kadre, ki jim bo ustrezna ureditev plač spodbuda, da se bodo odločali za opravljanje del na področju sociale in zdravstva, na katerem kadra akutno primanjkuje.

Na ustrezno novelacijo Zakona o sistemu plač v javnem sektorju Varuh sicer opozarja že od leta 2018, ko je na pristojno ministrstvo naslovil priporočilo št. 51 (2018), v katerem je MJU predlagal prednostno obravnavo sprememb Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Priporočilo številka 51 (2018) Varuh ocenjuje kot nerealiziano, glede na aktualnost in akutnost problematike pa ga razširjeno naslavlja na vlado in v zvezi s tem dodaja novo priporočilo.

Poleg obravnav samih plačnih nesorazmerij je bil Varuh seznanjen tudi z zanimivo dilemo, ki problematizira potrebno soglasje ustanovitelja pri odločanju o izplačilu redne delovne uspešnosti ravnateljem. Po mnenju pobudnikov je veljavna pravna ureditev podvržena arbitrarnosti ustanovitelja zavoda in postavlja pod vprašaj načeli enakega varstva pravic in pravne države iz 22. in 2. člena Ustave RS. Višino dela plače za delovno uspešnost ravnatelja namreč določi svet zavoda ob obravnavi, pri tem pa je dolžan pridobiti soglasje ustanovitelja. V primeru oseb javnega prava, katerih ustanovitelj je lokalna skupnost in se ne financi ajo iz proračuna lokalne skupnosti, mora biti podano tudi soglasje pristojnega ministra. Zahteva po soglasju ustanovitelja, to je lokalne skupnosti, je po mnenju pobudnikov problematična, saj se sredstva za delovno uspešnost ravnatelja zagotavljajo iz državnega proračuna (in ne iz proračuna lokalne skupnosti – ustanovitelja), veljavna ureditev pa po njihovem mnenju pomeni samovoljo lokalne skupnosti pri podaji ali odklonitvi soglasja, do katere pa v praksi pogosto pride brez obrazložitve.

Pri tem je po mnenju pobudnikov sporno predvsem dejstvo, da se za primere odklonitve soglasja k delovni uspešnosti ravnatelja ne določa nobenih kriterijev oziroma objektivnih meril. Poleg tega pa ravnatelj, ki mu je bilo soglasje k redni delovni uspešnosti zavrnjeno, v skladu z veljavno pravno ureditvijo zoper takšno odločitev nima na voljo nobenega pravnega sredstva. Varuh trenutne pravne ureditve sicer ne more opredeliti kot takšne, ki neposredno posega v človekove pravice in temeljne svoboščine. Ne glede na to pa ocenjuje, da obstaja tveganje – zato je iz tega razloga **na MJU naslovil predlog, da pregleda obstoječe določbe, ki so vezane na pravno ureditev določanja oziroma podaje soglasja k redni delovni uspešnosti ravnateljev, in hkrati razmisli o možnostih za izboljšave ter preprečevanja tveganj arbitrarnosti. (Priporočilo št. 10)**

Tudi sicer se Varuh pri svojem delu, kot omenjeno, pogosto srečuje s primeri, ki se nanašajo na neposredna razmerja med delavci in delodajalci. Na Varuha se je na primer obrnila pobudnica, ki ji je grozila odpoved iz krivdnega razloga, sama pa je ocenjevala, da je svoje delo opravljala strokovno in z veseljem ter da ni razlogov za zakonito odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga. Po pobudničinih navedbah je do odpovedi prišlo iz osebnih razlogov na strani vodje. Varuh je v pogovoru s pobudnico pojasnil, da v razmerjih med delavci in delodajalci ne more neposredno posredovati. Glede na to, da se je pobudnica sama obrnila na pristojno ministrstvo in na inšpektorat ter napovedala, da bo izkoristila tudi vse druge pravne poti, je Varuh pojasnil, da lahko sam posreduje v primeru neodzivnosti pristojnega ministrstva oziroma inšpekcije. Pri Varuhovem posredovanju je namreč treba upoštevati subsidiarnost.

Zgornji primer opozorja na dejstvo, da nadzor nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov, ki urejajo delovna razmerja, plače in druge prejemke iz delovnega razmerja, zaposlovanje delavcev doma in v tujini, sodelovanje delavcev pri upravljanju, stavke ter varnost delavcev pri delu, če s predpisi ni drugače določeno, izvaja IRSD. Glede postopkov, ki jih **vodi IRSD, je Varuh tudi v letu 2023 obravnaval več pobud in pritožb, ki so se nanašale predvsem na dolgotrajnost postopkov in na neobveščanje prijaviteljev o sprejetih ukrepih zoper inšpekcijske zavezance. Čeprav naj bi bili po poročanju IRSD sprejeti ukrepi MDDSZ za povečanje učinkovitosti dela IRSD, o čemer več v nadaljevanju, problematika še vedno ni rešena. Varuh zato ponovno opozarja, da so hitri in učinkoviti inšpekcijski postopki v korist tako prizadetim posameznikom kot tudi delodajalcem in širši javnosti. Varuh bo izvedbo navedenih aktivnosti in ukrepov vsekakor spremljal, ob tem pa ponavlja, da samo hiter odziv organa nadzora lahko odpravi in zmanjša posledice kršitev za posameznika in le takšen odziv sledi tudi preventivni naravi inšpekcijskih postopkov.**

Varuhu si prav tako zastavlja tudi vprašanje pravne varnosti že izbranih kandidatov za zaposlitev, s katerimi nato pogodba o zaposlitvi iz razlogov na strani delodajalca ni sklenjena. Domneva namreč, da primerov, kot je bil eden izmed obravnavanih pobud, v zasebnem sektorju ni malo. Kandidati za zaposlitev po prejemu obvestila, da so izbrani, podajo odpoved trenutne pogodbe o zaposlitvi zaradi čimprejšnjega izteka odpovednega roka – v dobri veri, da se bodo zaposlili pri novem delodajalcu. Nato pa do dejanskega podpisa pogodbe o zaposlitvi z novim delodajalcem v resnici lahko ne pride iz razlogov na delodajalčevi strani. Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) ne predpisuje obveznosti izdaje sklepa o izbiri, kot ga za izbrane uradnike določa 63. člen Zakona o javnih uslužbencih (ZJU), mnogi posamezniki pa se ne zavedajo možnih posledic, ki se lahko zgodijo.

Varuh zato ugotavlja, da zgolj možnost, da izbrani kandidat in delodajalec pogodbo o zaposlitvi podpišeta, preden prvi pri trenutnem delodajalcu poda odpoved pogodbe o zaposlitvi, za pravno varnost kandidatov za zaposlitev ne zadošča, če niti delodajalci niti delavci s to možnostjo niso seznanjeni in je zato ne uporabijo. **Varuh je zato MDDSZ predlagal dopolnitev predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih. (Priporočilo št. 11)** Več o zadevi v **razdelku 2.3.4.1.**

2.3.1.2 Brezposelni

Kot je pokazal trend pobud pri Varuhu v preteklih letih, tudi letos ni veliko primerov, ki bi bili povezani zgolj z brezposelnostjo. V letu 2023 je bilo obravnavanih 20 zadev, od tega devet kot pobuda. **Varuh se je v letu 2023 ponovno srečal s problematiko izgube pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti zaradi nezakonite odpovedi pogodbe o zaposlitvi invalida.**

63. člen Zakona o urejanju trga dela (ZUTD) določa, da pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti ne more uveljaviti zavarovanec, ki je postal brezposeln po svoji krivdi ali volji. Skladno s 7. alinejo drugega odstav-

ka tega člena je to tudi v primeru delodajalčeve redne odpovedi v nasprotju z določbami zakona, ki ureja delovna razmerja, ki določajo posebno varstvo delavca pred odpovedjo, delavec pa za zavarovanje svojih pravic ni zahteval arbitražne odločitve ali sodnega varstva.

Varuh je prvi podoben primer, ko je invalid izgubil pravico do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti zato, ker ni vložil tožbe zoper odpoved pogodbe o zaposlitvi, saj ni podvomil v njeno zakonitost, ZRSZ pa je že po preteku roka za vložitev tožbe ugotovil, da je bila odpoved nezakonita, obravnaval že v letu 2012. Že takrat je poudaril, da gre v konkretnem primeru za delavca invalida, ki ni vedel, da mora delodajalec v skladu z zakonodajo pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi pridobiti mnenje Komisije pri MDDSZ. Zato ni vedel, da je bila odpoved pogodbe o zaposlitvi nezakonita, seznanjen ni bil niti s 63. členom ZUTD. Res velja, da nepoznavanje prava škoduje. Vendar pa v konkretnem primeru, ob predpostavki, da v upravnem postopku velja načelo varstva pravic strank (7. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)), Varuh ni mogel sprejeti, da se vse breme preloži na delavca, ki je že tako prikrajšan z izgubo zaposlitve. **Že v letu 2012 je Varuh prvič opozoril, da je določba osme alineje drugega odstavka 63. člena ZUTD neustrezna, če delavci z njo niso ustrezno seznanjeni.** MDDSZ in ZRSZ sta navedbe Varuha takrat zavrnila. **Ker se je pobudnik prvič oglasil na ZRSZ šele, ko je rok za pritožbo že potekel, so menili, da jim ni mogoče očitati opustitve načela varstva pravic strank.**

Varuh je od takrat dalje v Letnih poročilih o delu Varuha opozarjal, da **ureditev ni ustrezna in MDDSZ pozival, da spremeni 63. člen ZUTD tako, da delavec ne bo izgubil pravice do nadomestila za primer brezposelnosti, kadar zaradi delodajalčeve redne odpovedi v nasprotju z določbami Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), ki določajo posebno varstvo delavca pred odpovedjo, za zavarovanje svojih pravic ni zahteval arbitražne odločitve ali sodnega varstva.** Priporočilo Varuha je bilo s strani Vlade RS in MDDSZ vsako leto zavrnjeno zaradi nestrinjanja. **V nadaljevanju pa Varuh v zvezi s tem daje novo priporočilo. (Priporočilo št. 12)**

Primer, ki ga je Varuh obravnaval v letu 2023, je sicer enak kot prej omenjeni primer iz leta 2012, z razliko, da se je pobudnica že dan po vročitvi odpovedi pogodbe o zaposlitvi prijavila v evidenco brezposelnih oseb in je bila v času, ko je bil še odprt rok za vložitev tožbe zoper odpoved, celo več kot enkrat v stiku s svetovalko z ZRSZ, pri čemer pa ni dobila informacije glede posebnega varstva invalidov v primeru odpovedi.

Varuh je v okviru obravnave pobude doslej pridobil pojasnila ZRSZ, ki je zavrnil kakršnokoli odgovornost za nastalo situacijo in med drugim navedel, da bi lahko pobudnici podal le splošno informacijo, da v skladu z ZDR-1 invalidi uživajo posebno varstvo pred odpovedjo in da pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti zavarovanec ne more uveljavljati, kadar mu je delodajalec redno odpovedal pogodbo o zaposlitvi v nasprotju z določbami zakona (ki ureja delovna razmerja, ta pa določajo posebno varstvo delavca pred odpovedjo), delavec pa za zavarovanje svojih pravic ni zahteval arbitražne odločitve ali sodnega varstva. V primerih, ko se stranke obrnejo na ZRSZ še

pred prenehanjem delovnega razmerja, jim ta posreduje splošne informacije in jih napoti na pristojne. Varuh po pogovoru s pobudnico ocenjuje, da bi že to zadoščalo – če bi namreč pobudnici kdorkoli omenil, da za invalide glede odpovedi pogodbe o zaposlitvi veljajo posebna pravila in da naj preveri, če je bilo vse storjeno zakonito, bi ta bila na to pozorna in bi zadevo preverila. Tako pa je verjela, da je bilo vse zakonito in da je storila vse potrebno za zavarovanje svojih pravic.

Varuh je ZRSZ zaprosil za informacijo, v koliko primerih v zadnjih dveh letih je bila pravica do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti zavrnjena iz razloga, določenega v 7. alineji drugega odstavka 63. člena ZUTD in pridobil informacijo, da je bilo v letu 2021 takih primerov 104, v letu 2022 88, v prvih desetih mesecih leta 2023 pa 67. **Varuh meni, da je številka lahko zaskrbljujoča, saj lahko le ugiba, koliko od teh brezposelnih oseb je izgubilo svojo pravico na podoben način kot pobudnica. Dejstvo namreč ostaja, da če pobudnica ne bi imela statusa invalida, bi prejela na ZRSZ vse pravice, kot so jih dobili tudi vsi njeni bivši sodelavci.**

Priporočilo št. 12 Varuh priporoča MDDSZ, da spremeni 63. člen ZUTD tako, da delavec ne bo izgubil pravice do nadomestila za primer brezposelnosti, kadar zaradi delodajalčeve redne odpovedi v nasprotju z določbami Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), ki določajo posebno varstvo delavca pred odpovedjo, za zavarovanje svojih pravic ni zahteval arbitražne odločitve ali sodnega varstva, ker ni vedel, da zanj, kot varovano kategorijo, veljajo drugačna pravila glede odpovedi.

V povezavi z ZRSZ pa je Varuh zaznal težave tudi zaradi neuspešno oddane eVloge za denarno nadomestilo. Pri preučevanju pobude v zvezi z domnevnimi nepravilnostmi ZRSZ pri obravnavi zahteve za priznanje pravice do denarnega nadomestila med brezposelnostjo je pobudnica Varuha seznanila, da je ob prenehanju delovnega razmerja preko spletne strani ZRSZ oddala eVlogo za priznanje pravice do denarnega nadomestila med brezposelnostjo. Še isti dan je prejela elektronsko sporočilo, v katerem je bila seznanjena, da je treba dokument v sedmih dneh elektronsko podpisati, po uspešnem podpisu pa bo dokument oddan ZRSZ. Pobudnica, ki je v preteklosti že večkrat uspešno oddajala eVloge, je bila prepričana, da je bila oddaja njene vloge uspešna. Da temu ni tako, je ugotovila šele, ko ni prejela denarnega nadomestila za brezposelnost. V zvezi s tem se je večkrat obrnila na ZRSZ in od njih terjala pojasnila, zakaj je niso pozvali k dopolnitvi njene eVloge, svoje očitke pa je uperila predvsem v nezadostno izpolnjeno pojasnilno dolžnost.

ZRSZ je v svojih odgovorih pobudnico seznanil, da je prejela avtomatizirano elektronsko sporočilo, v katerem je bilo navedeno, da mora pobudnica svojo eVlogo elektronsko podpisati oziroma da bo šele po podpisu vloge prejela potrdilo o uspešni oddaji vloge. Poleg tega je ZRSZ pobudnici predlagal, da

v prihodnje v izogib tovrstnim nevšečnostim vloge oddaja osebno. Hkrati so pojasnili, da je ZRSZ svojo pojasnilno dolžnost štel kot izpolnjeno s tem, ko je pobudnica prejela avtomatizirano elektronsko sporočilo s seznanitvijo, da je treba njeno eVlogo elektronsko podpisati, sicer ne bo uspešno oddana s povezavo, na kateri bi lahko spremljala stanje svoje vloge in se po potrebi za pomoč obrnila na v elektronskem sporočilu naveden naslov oziroma telefonsko številko. Poleg navedenega je ZRSZ pobudnico seznanil še, da svetovalci nimajo vpogleda v stanje reševanja vlog za priznanje pravice do denarnega nadomestila med brezposelnostjo, zaradi česar je tudi ne bi mogli opozoriti, da njena vloga ni bila uspešno oddana.

Varuh, upoštevaje njegovo subsidiarno vlogo, sicer ni ugotovil podlage za svoje ukrepanje, je pa vendarle opozoril na pojasnilno dolžnost upravnih organov. Ta organom nalaga dolžnost, da stranko v postopku seznanijo z vsemi pomembnimi informacijami glede posamezne pravice, ji po potrebi obrazložijo določene nejasne zakonske termine ter ji pojasnijo, kakšne pravice in obveznosti ima znotraj konkretnega postopka (na primer, če se ima možnost odločiti, ali želi določeno pravico uveljavljati ali ne, kakšne bi bile morebitne posledice zanjo ter kakšna pravna sredstva ima na voljo ter kje in v kakšnih rokih jih lahko uveljavlja)**.** Iz priložene korespondence z ZRSZ je bilo razvidno, da so se na elektronska sporočila pobudnice odzivali, ji večkrat skušali predlagati možne rešitve, da v nadaljnje ne bi prišlo do težav in jo povabili k temu, da v prihodnje oddaji eVlog nameni večjo skrbnost. Glede navedb pobudnice, da ZRSZ kljub navedenemu svoje pojasnilne dolžnosti ni ustrezno izpolnil, je Varuh pobudnico seznanil, da lahko svoje očitke naslovi na Upravno inšpekcijo, ki opravlja nadzor nad pravilnostjo vodenja upravnega postopka.

2.3.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je na področju zaposlenih in brezposelnih v preteklem letnem poročilu izpostavil štiri nova **priporočila** in **vztrajal pri uresničitvi nekaterih izrecno izpostavljenih preteklih priporočil.** Kljub temu nekatera priporočila ostajajo nerealizirana oziroma so le delno realizirana, zato na njih znova opozarjamo.

Varuh je v letu 2022 podal **priporočilo št. 4 (2022)**, v katerem MDDSZ priporoča, da nadaljuje z vsemi aktivnostmi v smeri odprave prekarnosti in v ta namen predvidenimi pripravami standardov prekarnosti in strategijami, ki bodo naslavljali to problematiko ter predvidi oprijemljivo časovnico.

MDDSZ poroča, da je priporočilo **zgolj delno realizirano. Problematika je še vedno zelo aktualna, Varuh pa je zato priporočilo preoblikoval v stalno nalogo.**

V letu 2022 je Varuh podal tudi **priporočilo št. 5 (2022),** s katerim poziva Vlado RS, MDDSZ ter IRSD k nadaljevanju dejavnosti, tako v smeri sprejetja ukrepov kot tudi njihove izvedbe, za večjo učinkovitost inšpekcijskih postopkov. Prav

tako priporoča, da se dejavnosti za večjo učinkovitost inšpekcijskih nadzorov skupaj s konkretnimi rezultati javno objavijo. IRSD je poročal o sprejemu usmeritev glede načina obravnave, dodeljevanja in reševanja zadev in dokumentov v inšpekcijskih postopkih (s strani MDDSZ), o trudu pri vzpostavitvi neposrednih povezav med že obstoječimi evidencami, predlaganju ustreznih sprememb pravnih predpisov v tej smeri, rednem obveščanju javnosti o hujših kršitvah, sodelovanju med različnimi nadzorstvenimi organi ter o povečanem kadrovskem predlogu na IRSD za leto 2023.

MDDSZ ocenjuje priporočilo kot realizirano. **Varuh pozdravlja, da so bili narejeni določeni koraki glede povečanja učinkovitosti inšpekcijskih postopkov. Ker pa gre za aktualno vsebino, je Varuh priporočilo preoblikoval v stalno nalogo.**

S **priporočilom št. 6 (2022)** je Varuh priporočil IRSD, naj nadaljuje izvajanje aktivnosti v smeri obveščanja delavcev o njihovih pravicah iz delovnega razmerja in možnih poteh za uveljavljanje teh pravic, tudi preko javnih objav, in da v primeru ugotavljanih kršitev ustrezno ukrepa.

MDDSZ ocenjuje priporočilo kot realizirano, **Varuh pa se s to oceno strinja, zato priporočila ne ponavlja. Je pa sicer to stalna naloga.**

S **priporočilom št. 26 (2019)** je Varuh priporočil vladi, naj zagotovi pripravo in sprejetje pravilnika za vračilo prispevkov in povračilo stroškov uveljavljanja pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja ter določi postopek čezmejnega povračila sredstev v primerih odprave potrdila A1, kot to predvideva deveti odstavek 9. člena ZČmIS.

Priporočilo ostaja nerealizirano, po poročanju vlade pa naj bi bil pravilnik sprejet do konca leta 2023, vendar po podatkih Varuha, do sprejetja ni prišlo. Varuh zato še naprej **vztraja pri priporočilu.**

V **priporočilu št. 27 (2019)** je Varuh vladi priporočil, naj preuči možnosti za obravnavo in preprečevanje vseh oblik šikaniranja in trpinčenja na delovnem mestu ter za to pooblasti en organ. Ugotavljamo, da organ, ki bi bil pooblaščen za obravnavo in preprečevanje vseh oblik šikaniranja in trpinčenja na delovnem mestu**, ni bil ustanovljen, niti določen**. MDDSZ je v tej zvezi sporočilo tudi, da v obdobju od zadnjega poročanja nove aktivnosti niso bile izvedene. **Varuh priporočilo ponavlja in pričakuje tehtno obrazložitev.**

Varuh je v svojih preteklih poročilih večkrat opozoril tudi **na priporočilo št. 46 (2018)**, naj vlada zagotovi, da bodo postopki pri vseh nadzornih institucijah potekali v razumnih rokih. Kljub temu, da MDDSZ in MJU v odzivnem poročilu to ocenjujeta kot delno realizirano, je **Varuh priporočilo preoblikoval v stalno nalogo.**

Prav tako Varuh že od leta 2018 ponavlja **priporočilo št. 51 (2018)**, s katerim od ministra za javno upravo pričakuje prednostno obravnavo sprememb Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. MJU sicer poroča, da je priporočilo delno realizirano, ostaja pa dejstvo, da zakonodaja, ki bi odpravila nesorazmerja na področju plač v javnem sektorju, še ni bila sprejeta. Priporočilo tako ostaja

nerealizirano. Varuh pri tem ugotavlja tudi, da je treba ustrezno nasloviti plačna nesorazmerja in zato obseg priporočila razširja, ga naslavlja na Vlado RS in ga v celoti daje kot novo priporočilo.

2.3.3 Nova priporočila

Varuh je na podlagi obravnavanih zadev na področju zaposlenih in brezposelnih pripravil naslednja priporočila:

9. Varuh priporoča Vladi RS, naj pripravi ustrezno novelacijo Zakona o sistemu plač v javnem sektorju in sprejme podlage za ustrezno pravno ureditev področja ter pri tem posebno pozornost nameni problematiki plačnih nesorazmerij. Pri tem naj bo večja pozornost usmerjena predvsem na najnižje plačane (javne) uslužbence in prihajajoče kadre, ki jim bo ustrezna ureditev plač spodbuda, da se bodo odločali za opravljanje del na področjih, na katerih kadra akutno primanjkuje. Prav tako pa to velja za tiste, ki prevzamejo zahtevna in odgovorna mesta.

10. Varuh MJU priporoča, naj pregleda obstoječe določbe, vezane na pravno ureditev določanja oziroma podaje soglasja k redni delovni uspešnosti ravnateljev, hkrati pa s tem razmisli o možnostih za izboljšave ter preprečevanje tveganj arbitrarnosti.

11. Varuh priporoča MDDSZ, da preuči možnosti za drugačno zakonsko ureditev, ki bi povečala pravno varnost že izbranih kandidatov za zaposlitev, bodisi s približevanjem določbam ZJU, bodisi z drugačnim, jasnejšim zapisom besedila v ZDR-1 – na primer na način, da bi bili delavci oziroma kandidati za zaposlitev, kot šibkejša stran, bolje varovani in seznanjeni s svojimi pravicami ter bi lahko od novega delodajalca zahtevali podpis pogodbe o zaposlitvi z nastopom dela s poznejšim datumom in bi nato šele po podpisu te pogodbe podali odpoved pri trenutnem delodajalcu.

12. Varuh priporoča MDDSZ, da spremeni 63. člen ZUTD tako, da delavec ne bo izgubil pravice do nadomestila za primer brezposelnosti, kadar zaradi delodajalčeve redne odpovedi v nasprotju z določbami Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), ki določajo posebno varstvo delavca pred odpovedjo, za zavarovanje svojih pravic ni zahteval arbitražne odločitve ali sodnega varstva, ker ni vedel, da zanj, kot varovano kategorijo, veljajo drugačna pravila glede odpovedi.

2.3.4 Dejavnosti Varuha glede zaposlenih in brezposelnih

Dejavnosti Varuha glede zaposlenih in brezposelnih v letu 2023 so podrobneje predstavljene v naslednjih razdelkih tega poročila:

2.3.4.1 Pravna varnost izbranega kandidata za zaposlitev – predlog Varuha za dopolnitev Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih

Primer: Pravna varnost že izbranega kandidata za zaposlitev, s katerim do sklenitve pogodbe o zaposlitvi na koncu ne pride[1]

2.3.4.2 Nezakonita odreditev koriščenja letnega dopusta
Primer: Samovoljno ravnanje občine

2.3.4.3 Problematizacija potrebnega soglasja ustanovitelja pri odločanju o izplačilu redne delovne uspešnosti ravnateljem

Primer: Ustreznost pravne ureditve podaje soglasja k redni delovni uspešnosti ravnateljev

2.3.4.4 Pravica do denarnega nadomestila

Primer: Izguba pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti zaradi nezakonite odpovedi pogodbe o zaposlitvi invalidke

2.3.4.5 Izključitev iz programa socialne vključenosti

Primer: Izključitev nezaposljive osebe iz programa socialne vključenosti[2]

2.3.4.6. Obveščanje pobudnikov

Primer: Obveščanje pobudnikov o določenih dejanjih oziroma stanju pos

1 Objavljeno https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/pravna-varnost-izbranega-kandidata-za-zaposlitev-predlog-varuha-za-dopolnitev-predloga-zakona-o-sp/
2 Objavljeno https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/izkljucitev-nezaposljive-osebe-iz-programa-socialne-vkljucenosti/

2.4 ŽENSKE

2.4.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2023 je Varuh glede pravic žensk obravnaval tako problematiko nasilja nad ženskami in v družini, problematiko trgovine z ljudmi kot tudi obremenitev mater s skrbjo za bolne otroke. **Pobude, ki zadevajo pravice žensk, je Varuh obravnaval na različnih področjih dela, zato so v nadaljevanju izpostavljeni le nekateri izzivi, celoten pregled vseh dejavnosti Varuha glede žensk pa je predstavljen v razdelku 2.4.2.**

Varuh pozdravlja, da je septembra 2023 Državni zbor na podlagi Zakona o enakih možnostih žensk in moških sprejel Resolucijo o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških 2023–2030. Vendar opozarja, da je ključno zasledovanje opredeljenih ciljev in implementacija predvidenih ukrepov s strani vseh ministrstev in organov, na katere se ukrepi nanašajo. Zgolj sprejem resolucije ne bo odpravil neenakosti in izboljšal situacije.

Ob mednarodnem dnevu žena je Varuh organiziral srečanje z NVO s področja pravic žensk. Udeleženci so govorili o preprečevanju nasilja nad ženskami in v družini, enakopravnosti med spoloma, odpravi stereotipov in predsodkov o družbenih vlogah. **Kljub velikemu napredku, ki je bil dosežen v zadnjih desetletjih, še vedno obstajajo občutne razlike med spoloma.** V slabše plačanih panogah so še vedno zaposlene pretežno ženske, tudi na vodilnih položajih jih je premalo. **Žal je tudi nasilje nad ženskami še vedno zelo razširjeno, v porastu je število femicidov v Sloveniji. Navzoči so bili enotni, da so za krepitev enakopravnosti potrebni konkretni ukrepi.**

Varuh opozarja, da je treba poskrbeti za večjo občutljivost družbe v zvezi z nasiljem, saj gre za kaznivo dejanje, ki ne sme biti zgolj opazovano. Nujno je redno usposabljanje in izobraževanji za vse tiste, ki delajo z žrtvami nasilja, prav tako je treba prenoviti šolski sistem in v programe sistematično vključiti vsebine glede izobraževanja o človekovih pravicah, enakopravnosti spolov, preprečevanju škodljivih stereotipov in o prepoznavanju nasilja.

Skrb vzbujajoča je tudi problematika žensk na podeželju, ki so zaradi ekonomske odvisnosti in neozaveščenosti glede svojih pravic zelo pogosto žrtve nasilja in različnih zlorab. Kritično je tudi slabo zdravstveno stanje in oskrba romskih žensk in deklet. Gre za področje, na katerem si Varuh že vrsto let prizadeva za ureditev pitne vode in elektrike v vseh romskih naseljih in tako za izboljšanje življenja celotne romske populacije.

Varuh, večinoma samoiniciativno, že več let pozornost namenja tudi problematiki trgovine z ljudmi. Varuh pozdravlja, da je vendarle prišlo do uresničitve njegovega priporočila, da se v Zakonu o odškodninah žrtvam kaznivih dejanj črta pogoj državljanstva. Vendar po Varuhovem mnenju to še ne pomeni odprave vseh ovir na področju odškodnin za žrtve trgovine z ljudmi. Slovenija[1] ni izjema v dejstvu, da žrtve kaznivega dejanja trgovine z ljudmi in z njo povezanimi kaznivimi dejanji zelo težko in redko[2], če sploh, pridejo do odškodnin. Po mnenju ODIHR je glavni razlogi za to, da žrtve niso deležne odškodnin, predvsem slaba informiranost žrtev, dolgotrajni in stroškovno obremenjeni sodni postopki, neuspešnost odkrivanja, (nepravočasne) zamrznitve in odvzem premoženjskih koristi ipd.[3] **Varuh pričakuje, da bo država uresničila vsa priporočila GRETA za Slovenijo iz leta 2023. Varuh je že večkrat poudaril, da je pripravljen prevzeti naloge poročevalca za spremljanje dejavnosti državnih institucij za boj proti trgovini z ljudmi in izpolnjevanje obveznosti po notranji zakonodaji, skladno s četrtim odstavkom 29. člena Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi, vendar kljub strinjanju pristojnih ministrstev in vključitvi vsebine v predlog novele ZVarCP (ki je bila junija 2023 dana v javno razpravo) do vzpostavitve tega mehanizma še ni prišlo.**

Med mladimi je izpostavljena problematika prostitucije, kaže se večja potreba po preventivnih aktivnostih glede ozaveščanja mladih o prostituciji in drugih zlorabah. Posebej je nujno izobraževati mlade v vzgojnih zavodih in mladinskih centrih, kjer se po njihovi oceni mladi pogosteje srečujejo s prostitucijo oziroma so vanjo prisiljeni. Že v zgodnjih fazah izobraževanja je nujno mlade poučiti o novi opredelitvi kaznivega dejanja posilstva in spolne zlorabe.

Primer:
Obremenitev matere s skrbjo za odraslega bolnega sina

Varuh je bil seznanjen s pobudo matere in sina, v kateri sta pobudnika med drugim izpostavila stisko matere zaradi skrbi za bolnega odraslega sina. Varuh tudi sicer ugotavlja, da je skorajda družbena norma, da se skrb za bolne svojce (otroke in starejše) v prvi vrsti pripisuje ženskam (ženskim sorodnicam), ki so zaradi tega bolj obremenjene, na neki način pa tudi prikrajšane za socialno varnost. Velikokrat so nezanimive za trg dela, zato nimajo svojih dohodkov in so pogosto odvisne od dohodka zakonca ali partnerja.

Na Varuha sta se obrnila mati in njen sin, ki se je pritožil zoper odločbo centra za socialno delo, ker mu ni bil priznan status invalida po Zakonu

1 GRETA (2018). GRETA(2017)38 Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Slovenia, odst. 136. https://rm.coe.int/greta-2017-38-fgr-svn-en/168078919e.
2 ODIHR (2008), Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008, str. 10.
3 Prav tam.

o socialnem vključevanju invalidov. Varuh je v zvezi s pobudo naslovil poizvedbo na MDDSZ, ki ga je seznanilo s svojim odgovorom.

Pobudnica je v pobudi med drugim navajala, da nima nobenega statusa, da se jo tretira kot nepotrebno in nekoga, ki je dolžan skrbeti za otroka 24 ur/dan, nihče pa je ne vpraša, kako to zmore. Pobudnica si je v dopisu Varuhu postavljala vprašanja, kam spada, ker se ji zdi, da so starši bolnih otrok pozabljeni in potisnjeni v eksistencialno stisko. Menila je, da je odstranjena s trga dela in ko išče službo, je ne dobi, ker so delodajalci diskriminatorni in s predsodki, saj ne želijo odsotnosti z dela zaradi nege otroka.

Varuh na podlagi te in podobnih pobud opaža, da starši bolnih otrok zaradi pogostih zdravstvenih pregledov in zdravljenja otrok, ki zahtevajo odsotnost z dela, težje najdejo zaposlitev ali pa je sploh ne morejo dobiti, saj nekateri delodajalci nimajo razumevanja za njihovo stisko. Zdi se, da je neke vrste družbena norma, da se skrb za bolne svojce (otroke in starejše) v prvi vrsti pripisuje ženskam (ženskim sorodnicam), ki so zaradi tega bolj obremenjene, na nek način pa tudi prikrajšane za socialno varnost, saj so velikokrat nezanimive za trg dela, zato nimajo svojih dohodkov in so pogosto odvisne od dohodka zakonca ali partnerja. 9.5-8/2023

2.4.2 Dejavnosti Varuha

Dejavnosti Varuha glede žensk so obravnavane v naslednjih razdelkih tega poročila:

2.11.1.2 Posebej o problematiki trgovine z ljudmi
2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
2.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.5
OTROCI

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					VSE POBUDE			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
21 Varstvo otrokovih pravic	190	44	153	255	172	14	8,14	184	299	162,50	489
21.1 Stiki s starši	81	24	48	62	56	2	3,57	67	86	128,36	167
21.2 Preživnine, otroški dodatki in upravljanje otrokovega premoženja	5	4	5	5	4	2	50,00	8	9	112,50	14
21.3 Rejništvo, skrbništvo, zavodsko varstvo	8	3	7	14	9		0,00	8	17	212,50	25
21.4 Otroci s posebnimi potrebami	23	4	16	32	25	7	28,00	18	36	200,00	59
21.5 Otroci manjšin in ogroženih skupin	0		3	1	14		0,00	3	1	33,33	1
21.6 Nasilje nad otroki v družini	9	2	8	16	6		0,00	8	18	225,00	27
21.7 Nasilje nad otroki izven družine	4		5	6			0,00	5	6	120,00	10
21.0 Drugo	60	7	61	119	58	3	5,17	67	126	188,06	186

2.5.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2023 je Varuh obravnaval 255 pobud, ki so se nanašale na pravice otrok (v letu 2022 je bilo takšnih 153), 44 pobud pa še v okviru vstopne točke. Strokovni sodelavci so tudi v tem letu veliko vprašanj s pobudniki rešili že v telefonskih oziroma osebnih pogovorih (v okviru vstopne točke je bilo opravljenih kar 190 takšnih pogovorov), kar skupno predstavlja 489 zadev (v letu 2022 je bilo takšnih zadev 369). Poleg tega je Varuh nekatere pobude, ki se sicer (delno ali

v celoti) nanašajo na otroke, obravnaval tudi na drugih področjih, npr. v okviru zagovorništva otrok ter na področjih družbenih dejavnosti (šolstvo), omejevanja osebne svobode mladoletnikov, tujcev in na področju zdravstva. Pobude na tem področju so se tudi v letu 2023 nanašale na različne vidike pravic otrok.

Varuh opozarja, da imajo državni organi pozitivno dolžnost varovati otrokove pravice in koristi. Slovenija se v mednarodnem okolju postavlja na zemljevid držav z dobro zaščito na področju otrokovih pravic. Varuh se s tem vendarle ne more zadovoljiti, zato poudarja, da si je za višanje ravni zaščite pravic otrok treba vselej prizadevati in da mora biti v vseh odločitvah in ukrepih, ki zadevajo otroka, glavno vodilo otrokova največja korist. To pomeni, da bi morali imeti otroci pri odločitvah v zadevah, v katerih so udeleženi, ali v postopkih, ki vplivajo na njihov položaj, vedno prednost. Konvencija o otrokovih pravicah v 3. členu določa, da morajo biti pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki, otrokove koristi glavno vodilo. Otrokova korist nedvomno terja, da sprejemamo korake, med katerimi otrokove koristi kot vodila ne smemo spregledati. Vodilo vseh postopkov, v katerih se znajde otrok, mora biti skladno s Konvencijo o otrokovih pravicah, torej otrokova največja korist. Vsi postopki, ki zadevajo otroke, morajo biti izpeljani humano. To velja v vseh primerih in v vseh situacijah. Na področju otrokovih pravic izzive prinašajo tudi informacijsko-komunikacijske tehnologije, ki se nezaustavljivo širijo v vse pore naših življenj. Slovenski otroci v primerjavi z vrstniki po svetu uživajo visoko stopnjo dostopnosti do interneta, kar je dobro, hkrati pa povečuje tudi tveganja za zlorabe. Spletno nasilje – verbalno, spolno, ekonomsko – lahko preide tudi v nasilje v fizičnem življenju.

Državna oblast je dolžna ščititi integriteto posameznega otroka in njegovo dostojanstvo. Otrokovo dostojanstvo je izhodišče vseh otrokovih pravic in opredeljuje otroka v njegovem bivanjskem bistvu. Varovanje otrokovega osebnega dostojanstva, osebnostnih pravic, njegove zasebnosti in varnosti zasedajo posebno visoko mesto med pravno zagotovljenimi otrokovimi pravicami.

Varuh ponovno opozarja, da so dolgotrajni sodni postopki težava, ki ima na otroke in njihov razvoj še bistveno bolj negativen vpliv, kot ga imajo dolgotrajni postopki na stranke že nasploh. V postopkih, ki se nanašajo na odločanje o otroku in njegovih pravicah, se kot kritični dejavnik kaže pomanjkanje sodnih izvedencev, predvsem kliničnih psihologov in pedopsihiatrov. To zelo negativno vpliva na predvidljivost in varnost otrok, saj negotovost še posebej negativno vpliva na otrokovo duševno zdravje.

Varuh je v letu 2023 še posebej aktivno pristopil k ozaveščanju javnosti o pomenu otrokovih pravic za družbo. Zavedanje o pomenu postavitve otroka v središče zanimanja predstavlja tudi sinergijsko vrednost o zavedanju njegove pomembnosti. Šele ko smo otrokom pripravljeni prisluhniti, lahko namreč začnemo odpravljati vzroke njihovih težav. To je ozir, v katerem na pomen duševnega zdravja otrok in mladostnikov Varuh še posebej opozarja. V aktivnih pogovorih z otroki Varuh zaznava njihovo željo po spreminjanju naše družbe na bolje, ob čemer se nakazuje pomembnost, da si za otroke vzamemo dovolj časa in jim resnično prisluhnemo. Varuh izpostavlja, da je otrokova dobra

samopodoba predpogoj za njegovo dobro duševno zdravje. V tem smislu želi Varuh otroke okrepiti in jim omogočiti občutek, da so pomembni za družbo. Otrokom je treba tudi pustiti, da uživajo svoje otroštvo, da so ustvarjalni, radoživi in vedoželjni. Na podlagi opažanj s srečanj z otroki Varuh izpostavlja, da je pomembno, da kritik nikoli ne usmerjamo na otrokovo osebnost, temveč izključno na spremembo vedenja in delovanja. Z odločnimi koraki želi Varuh v družbi doseči zavedanje, da moramo, če si želimo boljše prihodnosti, odrasli kljub včasih neprijaznemu ritmu življenja več svoje pozornosti nameniti prav otrokom.

Ko se odrasli odločijo imeti otroke, imajo od države navadno pričakovanja, ki se nanašajo na določeno pomoč pri naporih vzgoje, sicer pa načeloma pričakujejo mir, zasebnost in nevmešavanje, ki jih družina potrebuje, da opravi svoje poslanstvo. Mehanizme varovanja pravic otrok je treba graditi in izvajati v skladu s človekovimi pravicami. V dobrobit otroka pri zaščiti njegovih pravic vsekakor ne smemo zanikati njegove pravice do lastne izbire. Pomagati mu moramo tako, da mu s skrbjo in pozornostjo ponudimo več možnosti in mu ob tem stojimo ob strani z vso podporo. Če ne upoštevamo, kaj otrok zmore sam, in smo preveč zaščitniški, mu povzročimo več škode kot koristi. Na to je, kot opažamo pri obravnavanju pobud, še zlasti treba opozoriti starše, saj so ti prvi, ki imajo vlogo zastopanja otroka.

Treba se je zavedati, da je dolžnost države, da na eni strani sliši glas otrok in jih na drugi strani ustrezno nagovori, zato je o njihovih značilnih potrebah treba ozaveščati zlasti ustanove, kot so šole in druge relevantne organizacije. Tako kot na drugih področjih je tudi na področju varovanja otrokovih pravic in koristi opaziti pomanjkanje družbenega spoznanja problematike ogroženosti otrok. Prav vzpostavitev zavesti o nujnosti upoštevanja otrokovih koristi in pravic vodi, ob preventivnem delovanju, do izboljšanja na področju njihove ogroženosti, saj se koristi za širšo javnost, lokalno in nacionalno okolje kažejo kot zmanjšanje medvrstniškega nasilja in kriminalitete, povečanje skrbi za družino ter kot dvig splošne zavesti o vrednotnih domenah. Pomembnejši del reševanja težav po mnenju Varuha leži v še bolj dostopnih možnostih kakovostnega usposabljanja staršev, po možnosti že v času, še preden se v družini pojavijo težave. Na najmanjšo možno mero je treba zmanjšati vse posege v pravice otrok, do katerih pride v prvi vrsti zaradi neustreznega znanja in neusposobljenosti staršev, vzgojiteljev, socialnih in šolskih delavcev. Država je namreč dožna izboljšati položaj otroka, nikakor pa ga s svojimi posegi ne sme poslabšati.

Pri obravnavi pobud Varuhu spodbuja, da bi bilo vpeljevanje zmožnosti za nudenje dietnih obrokov za vse šole čim hitrejše, saj se s tem zagotavlja bistveno višja raven varovanja pravic otrok – s prvotnim poudarkom na obveznem zagotavljanju kosil, tudi dietnih. Varuh spodbuja Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (MVI), naj si prizadeva za dosego takega stanja, da najpozneje v nekaj letih dejansko ne bi več bilo vzrokov za nezagotavljanje vseh dietnih obrokov, saj vsaj za zdaj Varuh še ni seznanjen z razlogi, ki bi utemeljevali, da v šoli, ki lahko pripravi eno dietno malico in kosilo, ne bi bilo mogoče zagotoviti še kakšne dodatne dietne malice. Dejstvo, da vse

šole v Republiki Sloveniji ob prvi četrtini 21. stoletja niso zmožne zagotavljati dietnih obrokov, gotovo ni skladno z mnogo cilji različnih mednarodnih dokumentov, obenem pa to tudi ni način za zagotavljanje otrokove največje koristi. Po mnenju Varuha so na vseh šolah, ki se odločijo za zagotavljanje neobveznih obrokov, a ne tudi tistih, prilagojenih otrokom z medicinsko dieto, ti otroci nesporno slabše obravnavani.

Varuh opozarja na dejstvo, da če je ena od oseb vključena k ponudniku storitev po drugi zakonski podlagi kot druga oseba in če gre za enake okoliščine, ne sme priti do bistvene razlike v materialnem položaju obeh oseb, saj to ni skladno z določbo 14. člena Ustave Republike Slovenije v povezavi z določbami 50., 52. in 56. člena Ustave.

Varuhu opozarja, naj bo vsem dijakom srednjega poklicnega izobraževanja zagotovljeno financi anje prehrane v času, ko izvajajo praktično usposabljanje z delom v okviru svojega izobraževalnega programa. Varuh poziva pristojno ministrstvo, naj v najkrajšem možnem času pripravi ustrezne zakonske podlage.

Glede otrok s posebnimi potrebami Varuh opozarja, da je takojšnje odzivanje na zaznane težave na področju celostne zgodnje obravnave predšolskih otrok s posebnimi potrebami nujno za ustrezno varovanje njihovih pravic. V zvezi z omenjeno ranljivo skupino Varuh pozdravlja odločitev MVI, da se aktivno posveča sistemskim spremembam, ki bodo izboljšale možnosti za vključevanje otrok s posebnimi potrebami v glasbene šole. Osebam, ki imajo določene primanjkljaje, ovire oziroma motnje, je po mnenju Varuha treba omogočiti opravljanje mature s prilagoditvami. V nasprotnem lahko pride do posegov v pravice, ki jih ščitijo Konvencija o pravicah invalidov in tudi 4. člen ZMat ter 11. člen ZIMI.

Po mnenju Varuha je treba pri izvajanju vadbenih dejavnosti Slovenske vojske upoštevati potrebe okoliškega prebivalstva vključno s potrebami šolajočih se otrok, ob tem pa tudi ustrezne razmere za izvajanje njihovega pouka. Hrup v okolju lahko namreč moti vsakdanje dejavnosti, kot je sporazumevanje, moti zbranost pri umskem delu, pa tudi dnevni in nočni počitek, vse to pa neposredno ali posredno škodljivo vpliva na zdravje. Hrup v vrtcih in šolah vpliva na otrokov jezikovni razvoj, učenje, pomnjenje in opravljanje bolj zahtevnih nalog, vpliva na socialni razvoj otroka in lahko prepreči razumevanje pomembnih varnostnih sporočil. Hrup povzroča stres, vznemirjenost in tudi občutek nemoči. **Hrup lahko negativno vpliva na učenje, jezikovne sposobnosti, motivacijo in koncentracijo ter tako vpliva na spomin in uspešnost izvajanja bolj ali manj zahtevnih nalog, povzroča lahko tudi razdražljivost in motnje vedenja.**

Varuh opozarja na (ne)primernost prostorov, v katerih se izvaja pedagoška dejavnost. Varuh pri svojem delu obiskuje številne prostore, v katerih se izvajajo različne vzgojno-izobraževalne, socialnovarstvene, zdravstvene ali druge javne storitve, pri čemer prostorske okoliščine same po sebi posegajo v pravice uporabnikov, če ne v druge, pa vedno v pravico do dostojanstva. Do posegov v pravice posameznikov prihaja že samo s tem, ko država in lokalne skupnosti

ne zmorejo vedno zagotavljati nujnih sredstev za prilagajanje na spremembe, na katere (tudi) Varuha že leta opozarjajo različni strokovnjaki na različnih področjih. Pogostost, teža in kompleksnost različnih težav se večajo tako pri otrocih kot tudi pri odraslih in starejših, zagotavljanje materialnih sredstev za ohranjanje in povečevanje zmogljivosti izvajalcev storitev pa nikakor ni na ravni, ki bi jo povečevanje potreb terjalo. Varuh si bo tako kot doslej tudi poslej prizadeval, da bi se stalno zagotavljali udobni, varni, zdravi, spodbudni prostori, predvsem ko so uporabniki teh prostorov ranljive osebe. Še toliko bolj kot zagotavljanje optimalnih prostorskih razmer pa je po mnenju Varuha pomembno tudi zagotavljanje vseh razmer na tak način, da bo omogočeno in nudeno kakovostno delo potrebnega števila ustreznih strokovnjakov. V urejeni državi z naprednim gospodarstvom, ki spodbuja ustvarjalnost, je pomembno, da so tako otroci kot odrasli obdani z urejenim prostorom in s takšno arhitekturo, ki spoštuje naravni in kulturni kontekst. Poleg znanja se v šolskih prostorih sklepajo različne socialne skupine, prijateljstva, oblikuje se zavest o lastnem položaju v družbi vrstnikov in odnos do soljudi ter do prostora, izoblikujejo se estetska merila. Šolski prostor torej z vsebino in videzom pomembno vpliva na celovitost mladega človeka.

Zelo pomembna tema, ki je bila pri Varuhovem delovanju zastopana v preteklem letu, predstavlja duševno zdravje otrok in mladostnikov. Pogoj za dobro zdravje otrok je namreč njihovo dobro duševno zdravje. Še posebej je Varuh pozoren na to, da se zagotovi ustrezna in predvsem hitra zdravstvena obravnava za otroke z motnjami v duševnem razvoju. Duševno zdravje omogoča posamezniku udejanjanje njegovih umskih in čustvenih zmožnosti ter mu omogoča, da najde in izpolni svojo vlogo v poklicnem, družbenem in zasebnem življenju. Duševno zdravje je zato pomembno tako za posameznika kot tudi za družbo, saj je dobro duševno zdravje podlaga za družbeno kohezijo ter za (boljšo) socialno in ekonomsko blaginjo. Duševne motnje spadajo v svetu med deset poglavitnih vzrokov oviranosti s hudimi družbenimi in gospodarskimi posledicami za posameznike, družine in skupnosti. Dokazana je povezava med duševnim zdravjem in revščino: revščina povečuje tveganje za duševne motnje in negativno vpliva na razvoj ustreznih politik za duševno zdravje. Družbeno in gospodarsko breme duševnih motenj je zelo veliko. Posledice duševnih bolezni namreč močno obremenjujejo družbene vire ter gospodarske, izobraževalne, socialne, zdravstvene, kazenske in sodne sisteme države. Osebe z duševnimi motnjami in njihovi bližnji so pogosto deležni diskriminacije, izključenosti in nespoštovanja temeljnih človekovih pravic.

Ob tem Varuh tako kot že več let tudi sedaj izpostavlja kritično pomanjkanje pedopsihiatrov, kliničnih psihologov in drugih strokovnjakov, dalje pa opozarja tudi na dejstvo, da skrb za otroke s posebnimi potrebami še vedno ni urejena sistemsko, temveč je odvisna od ozaveščenosti posameznikov in od njihovih individualnih prizadevanj. Vse to neposredno vpliva na dolgotrajnost sodnih postopkov, ki zadevajo otroke in mladostnike, to pa je povsem nesprejemljivo.[1]

1 Gl. tudi poglavje 1.12.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil (Zagovorništvo otrok) tega poročila.

Varuh dalje meni, da lahko skupaj s civilno družbo doseže napredek pri uresničevanju pravic otrok. S srečanji z nevladnimi organizacijami s področja varstva otrokovih pravic se dejansko poglablja sodelovanje s civilno družbo. Tako zavedanje krepi pomen usmerjenost demokratične kulture k varstvu otrokovih pravic. Varuh poudarja sinergijo med seboj in civilno družbo ter izpostavlja pomen enake obravnave otrok in problematiko razpršenosti zakonodaje, ki hromi uresničevanje pravic otrok in onemogoča ustrezno interpretacijo največje koristi otrok na različnih področjih. **Da bi bile otrokove koristi in pravice glavno vodilo pri prenovi slovenskega šolskega sistema, je poleg Varuha še enajst organizacij sprejelo skupno izjavo o napovedani prenovi šolskega sistema za naslednje desetletje in v njej zapisalo deset predlogov za izboljšanje šolstva v državi.** Skupno izjavo je torej podpisalo dvanajst organizacij, poleg Varuha še Nacionalni inštitut za javno zdravje (Center za proučevanje in razvoj zdravja, Nacionalni program duševnega zdravja, Program Mira) in nevladne organizacije Mirovni inštitut, PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja, Spletno oko in Safe.si (Center za družboslovno informatiko, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani), Zveza prijateljev mladine Slovenije (ZPMS, vključno z Nacionalno mrežo TOM-telefon), Mestna zveza prijateljev mladine Ljubljana, Mladinska zveza Brez izgovora Slovenija, Znanstveno-raziskovalno središče Koper, Društvo za pomoč žrtvam kaznivih dejanj – Beli obroč Slovenije in Zveza za avtizem Slovenije. Podpisniki so posebej opozorili na preobremenjenost učencev, ki postaja vse večji izziv. Skupna izjava vključuje deset predlogov za izboljšanje šolskega sistema v Sloveniji. Varuh predlaga MVI, naj omenjeno izjavo upošteva v okviru priprave zakonskih podlag, ki se nanašajo na vzgojno-izobraževalne programe.

2.5.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je s **priporočilom št. 7 (2022)** centrom za socialno delo priporočil, naj se zaradi lažjega urejanja formalnosti tujcev iz njihovega domačega okolja v Republiki Sloveniji, če je treba, povežejo z Ministrstvom za zunanje zadeve. **Gre za stalno nalogo, ki jo Varuh ponavlja.** MDDSZ v odzivnem poročilu navaja, da centri za socialno delo v čezmejnih primerih, ko je potrebna zaščita otrok ali odraslih ranljivih oseb v družinskih zadevah, komunicirajo bodisi neposredno s pristojnimi institucijami v tujini bodisi zaprosijo za posredovanje zaprosil po diplomatski poti s posredovanjem Ministrstva za zunanje in evropske zadeve.

S **priporočilom št. 8 (2022) je** Varuh priporočal Ministrstvu za pravosodje, naj v sodelovanju z Ministrstvom za zunanje in evropske zadeve (MZEZ) poskrbi za ažurno implementacijo evropskih pravnih dokumentov, na katere pa se brez implementacije ni mogoče neposredno sklicevati. **Gre za stalno nalogo.** MZEZ in Služba vlade za zakonodajo (SVZ) v odzivnem poročilu navajata, da je Republika Slovenija od polnopravnega članstva v EU naprej zelo veliko pozornosti

namenjala informiranju in izobraževanju tako pripravljavcev predpisov kot tudi odločevalcev, hkrati pa krepila tudi sistemsko ureditev koordiniranja zadev EU in spremljanja izvajanja prava EU na nacionalni ravni. V zvezi s tem je treba izpostaviti, da so za pravočasen prenos direktiv v nacionalno pravo in implementacijo drugih pravnih aktov EU odgovorna ministrstva ali vladne službe. Ta so o obveznostih, ki izhajajo iz pravnih aktov EU, obveščena nemudoma po objavi pravnega akta EU v Uradnem listu EU, vključno z obveznostjo sprejetja nacionalnih predpisov in z roki za njihovo sprejetje. Da bi se zagotovilo spoštovanje rokov za implementacijo, SVZ dvakrat letno pripravi *Informacijo o stanju prenosa direktiv v pravni red Republike Slovenije in odprtih postopkih ugotavljanja kršitev prava EU,* ki jo obravnava Vlada ter jo pošlje v seznanitev oziroma obravnavo Odboru za zadeve Evropske unije pri Državnem zboru Republike Slovenije. Rezultat vladne obravnave je tudi poziv vlade pristojnim ministrstvom in vladnim službam k čimprejšnjemu sprejetju ustreznih ukrepov, da bi se zagotovili (1) pravočasen prenos direktiv v pravni red Republike Slovenije, (2) odprava oziroma zmanjšanje zamud pri prenosu ter (3) odprava očitanih kršitev prava EU.

Varuh je s **priporočilom št. 9 (2022)** priporočil Ministrstvu za zdravje (MZ) in Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), naj se zagotovi hitra in kakovostna zdravstvena oskrba otrok in mladostnikov z motnjami v duševnem zdravju. **Priporočilo ostaja neralizirano.** MZ navaja, da so Centre za duševno zdravje otrok in mladostnikov začeli ustanavljati v letu 2019, doslej jih je bilo ustanovljenih 19. Oviro pri tem, da bi se vzpostavila celotna mreža 28 centrov za duševno zdravje, predstavlja predvsem pomanjkanje ustrezno usposobljenega kadra. MZ je tako zagotovilo sredstva za fina - ciranje specializacije iz klinične psihologije (v letu 2022 za specializacije 100 kliničnih psihologov, leta 2023 za 32 in leta 2024 za 51), povečano je bilo število specializacij za pedopsihiatrijo, zagotovljena pa so bila tako sredstva za širitev mreže centrov za duševno zdravje kot tudi širitev zmogljivosti za pedopsihiatrijo. Omenjeni ukrepi bodo omogočili, da se v letu 2024 v vseh slovenskih regijah vzpostavijo centri za duševno zdravje otrok in mladostnikov z vsaj minimalnimi timi. MDDSZ poudarja, da sodeluje v medresorski delovni skupini s področja duševnega zdravja. **Varuh poročilo ponavlja in pričakuje, da bo čim prej uresničeno.**

Varuh je s **priporočilom št. 10 (2022)** priporočil Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje (MVI) ter Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), naj v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi obravnavata ugotovitve in predloge 32. nacionalnega otroškega parlamenta, naj se do vsake ugotovitve in predloga opredelita in naj jih ustrezno upoštevata pri odločitvah, ki zadevajo otroke. **Priporočilo je bilo delno realizirano.** MVI izpostavlja, da ves čas spremlja delo Nacionalnega otroškega parlamenta ter da ugotovitve in predloge skuša upoštevati v največji možni meri. Večina priporočil se je v preteklem letu v šolskem okolju že izvajala. MDDSZ navaja, da se z otroki redno posvetuje, aktivno sodeluje z nevladnimi organizacijami s področja otrokovih pravic in da se, tako kot je v letu 2023 prisostvoval na 33. zapovrstjo,

redno udeležuje tudi nacionalnih otroških parlamentov. Čeprav so otroci na srečanju govorili o duševnem zdravju in o vsebinah, povezanih z varnim šolskim okoljem, so izpostavili med drugim tudi pomen družine za svoj varen in stabilen razvoj. MDDSZ navedene vsebine v okviru svojih pristojnosti razvija in brezplačno ponuja na celotnem območju RS. Izvajajo jih centri za družine in večgeneracijski centri. **Varuh je bil razočaran, da v predlogu novele Zakona o šolstvu priporočila iz Otroškega parlamenta nikjer niso bila niti obravnavana niti omenjena. Varuh priporočilo ponavlja in pričakuje, da se bodo tako MVI kot tudi druga ministrstva bolj resno in tudi pisno argumentirano odzvala na predloge, ki jih podajo stroke – tudi v okviru otroškega parlamenta.**

V **priporočilu št. 11 (2022)** je Varuh priporočil Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje (MVI), naj se za celotno področje izobraževanja sprejmejo zakonske rešitve, ki bodo ustrezno urejale pregled nad tem, kaj učenci vnašajo v šolski prostor, predvsem pa pregled šolskih torb in preizkus prisotnosti nevarnih predmetov, vseh vrst orožja, drog in alkohola. Priporočilo je bilo **delno realizirano.** Skladno s priporočilom Varuha je bila oktobra 2023 izvedena javna razprava s temo o spoštovanju pravice do zasebnosti v primerih pregleda osebnih predmetov šolajočih se. Varuh izpostavlja, da je že leta 2018 podal priporočilo, v katerem je zapisal, da je vprašanje pregledovanja šolskih torb treba zakonsko urediti. Vprašanja, kdo, kdaj in pod katerimi pogoji ter kako lahko šolski delavec preišče otrokovo torbo ali drug prostor otrokove zasebnosti, bi morala biti urejena v zakonu, in ne z morebitnimi podzakonskimi akti ali celo internimi šolskimi pravili. Pravice in obveznosti pravnih subjektov se po Ustavi RS lahko namreč urejajo samo z zakonom, vprašanje ureditve pregleda šolskih torb pa je povezano tudi z načelom upravne zakonitosti iz drugega odstavka 120. člena Ustave. Različna ureditev po šolah bi glede tako pomembnih vprašanj lahko pomenila tudi kršenje načela enake obravnave iz 22. člena Ustave. Konec leta 2023 je MVI končno pristopilo k aktivnejši razrešitvi vprašanja, pri kateri bo treba natančno ugotoviti, kateri razlogi lahko utemeljujejo poseg v pravice otroka in posredno cele družin, za vsak razlog posebej pa poiskati najprimernejši pristop; različne potencialne nevarnosti lahko namreč predstavljajo različne stopnje grožnje, to pa naj bi se sorazmerno odrazilo tudi v ureditvi posegov v pravice. **V času priprave pričujočega letnega poročila je Varuh še pridobival pojasnila o konkretnih predvidenih prihodnih korakih in predvideni časovnici realizacije, zato priporočilo ponavlja.**

S **priporočilom št. 12 (2022)** je Varuh predlagal Ministrstvu za pravosodje (MP), naj v okviru zakonodaje, ki ureja položaj skrbništva, predvidi, da mora center za socialno delo svojo odločitev v zvezi z ugovorom osebe pod skrbništvom (pritožnikom) zoper ravnanje skrbnika ustrezno obrazložiti in izdati ustrezno odločbo, in to na tak način, da bo omogočena pritožba skladno z določbami 2., 14., 22. in 25. člena Ustave. Priporočilo je bilo **zavrnjeno zaradi nestrinjanja. Varuh poročilo ponavlja in pričakuje, da bo čim prej uresničeno.**

V **priporočilu 3 (stalna naloga, 2022)** je Varuh centrom za socialno delo priporočil, naj ustrezno pomagajo tudi posameznikom, pri katerih sicer ni prišlo do posegov organov Republike Slovenije v njihove pravice, obstaja pa verjetnost, da je do takšnega posega prišlo v tujini. **Gre za stalno nalogo, ki jo Varuh**

ponavlja. Centri za socialno delo v čezmejnih primerih, ko je potrebna zaščita otrok ali odraslih ranljivih oseb v družinskih zadevah, komunicirajo bodisi neposredno s pristojnimi institucijami v tujini bodisi zaprosijo za posredovanje zaprosil po diplomatski poti s posredovanjem Ministrstva za zunanje in evropske zadeve.

S priporočilom št. 4 (stalna naloga, 2022) je Varuh priporočil Ministrstvu za zdravje, naj vsem otrokom in mladostnikom zagotovi, da so v zdravstvenih ustanovah nameščeni v posebne oddelke za otroke in mladostnike. Če pa so otroci in mladostniki zaradi izrednih okoliščin v zdravstvenih ustanovah izjemoma nameščeni v oddelke skupaj z odraslimi, je treba takšno namestitev čim prej odpraviti, vmes pa otrokom in mladostnikom zagotoviti enakovredno vse pravice, do katerih so upravičeni otroci, ki sicer bivajo v oddelkih za otroke. Varuh ob tem poudarja, da pravic otrok, ki jim pripadajo kot otrokom, ni mogoče odvzeti zato, ker so nameščeni v oddelek za odrasle. Priporočilo je bilo **delno realizirano.** Z namenom zagotovitve ustrezne namestitve mladostnikov so bila z Uredbo o programih storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja, zmogljivostih, potrebnih za njegovo izvajanje, in obsegu sredstev za leto 2023 (Ur. l. RS, št. 8/23 in 52/23) za Center za zdravljenje odvisnih od prepovedanih drog Univerzitetne psihiatrične klinike Ljubljana zagotovljena sredstva za program bolnišnične obravnave mladostnikov z duševno motnjo zaradi jemanja psihoaktivnih substanc. **Varuh poročilo ponavlja in pričakuje, da bo čim prej uresničeno.**

S priporočilo št. 5 (stalna naloga, 2022) je Varuh priporočil Ministrstvu za zdravje, naj zagotovi, da bodo otroci s posebnimi potrebami glede zobozdravstvene oskrbe obravnavani učinkovito in prednostno. Priporočil je bilo **delno realizirano.** Ministrstvo za zdravje je problematiko zobozdravstvene obravnave otrok s posebnimi potrebami v splošni anesteziji aktivno reševalo z Univerzitetnim kliničnim centrom in Stomatološko kliniko, ki deluje v okviru slednjega. Otrokom je taka obravnava sicer omogočena, vendar so v določenem obsegu problem čakalne dobe. Zdravniška zbornica Slovenije je skupaj s stroko pripravila Strategijo ustnega zdravja v Republiki Sloveniji za obdobje 2020–2029, v kateri je predmetna problematika obravnavana z vidika stroke. Zbornica je večkrat opomnila oziroma pozvala pristojne deležnike k ukrepanju – s programom za vključitev te populacije v javno mrežo, s predlogi, ki jih predvideva Splošni dogovor za podporen kader v že obstoječih programih, s predlogi za nove programe na tem področju ipd. **Varuh poročilo ponavlja in pričakuje, da bo čim prej uresničeno.**

S **priporočilom št. 6 (stalna naloga, 2022)** je Varuh kot **stalno nalogo** priporočil Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za pravosodje, naj ustrezno rešita pomanjkanje kliničnih psihologov in pedopsihiatrov, saj to neposredno vpliva na dolgotrajnost odločanja v sodnih postopkih, ki zadevajo otroke. **Konkretnih rezultatov v praksi kljub prizadevanjem še ni, zato Varuh priporočilo ponavlja in poziva vse pristojne, naj v najkrajšem možnem času poiščejo realne rešitve, ki bodo omogočale varovanje pravic otrok v sodnih postopkih. Varuh priporočilo torej ponavlja.**

Varuh je s **priporočilom št. 11 (2022)** priporočil MVI, naj se za celotno področje izobraževanja sprejmejo zakonske rešitve, ki bodo ustrezno urejale pregled nad tem, kaj učenci vnašajo v šolski prostor, predvsem pa pregled šolskih torb in preizkus prisotnosti nevarnih predmetov, vseh vrst orožja, drog in alkohola. Priporočilo je bilo **delno realizirano. V času priprave pričujočega letnega poročila je Varuh še pridobival pojasnila o konkretnih predvidenih prihodnih korakih in predvideni časovnici realizacije, zato priporočilo ponavlja.**

Varuh je s **priporočilom št. 20 (2020)** priporočil Ministrstvu za zdravje (MZ), naj uvede družinsko asistenco v družinah, ki skrbijo za otroke s posebnimi potrebami, mlajše od 18 let, in sicer zato, da bi se še dodatno zmanjšala institucionalizacija otrok s posebnimi potrebami in da bi se uresničevale pravice otrok s posebnimi potrebami do družinskega življenja. Priporočilo ostaja še vedno **nerealizirano. Ministrstvo za solidarno prihodnost** (MSP) meni, da bi morali podporne storitve družinam z otroki z različnimi oviranostmi, motnjami in drugimi težavami v razvoju nadgraditi in preoblikovati na tak način, da bi družini z otokom zagotavljale podporno pomoč v družinskem okolju, s katero bi preprečili morebitno vključevanje v institucionalne oblike. Rešitve je treba iskati v okviru medresorskega dialoga, saj ta zadeva več politik: družinsko, socialno, socialnovarstveno, šolsko, zdravstveno. MSP lahko omogoči javno mrežo izvajalcev, ki bi zagotavljali pomoč družini na domu. MDDSZ poudarja, da je pristopilo k urejanju predmetnega področja, in sicer je bila oktobra 2021 oblikovana delovna skupina, v katero si bili imenovani predstavniki resorjev in nevladnih organizacij. V okviru srečanj se je izvedel pregled obstoječega stanja in nabor potreb ter osnutek možnih rešitev. Skladno z zaznanimi potrebami je vsebino družinske asistence (pomoč tretje osebe) ministrstvo vneslo v dokument v pripravi z naslovom Nacionalni akcijski načrt RS za Jamstvo za otroke, prav tako je pristopilo tudi k pogajanju za pridobitev sredstev za izvedbo Pilotnega projekta, s katerim bi se družinam otrok s posebnimi potrebami zagotovila dodatna pomoč na različnih področjih, kot je npr. področje pomoči pri gospodinjstvu in drugih dnevnih opravil ter pomoč pri varstvu otroka s posebnimi potrebami in/ali sorojenca, pomoč pri osebni pomoči otroka s posebnimi potrebami oziroma sorojenca, spremstvo ipd. V letu 2023 je bila sprejeta odločitev, da se bo pomoč tretje osebe družini in otroku s posebnimi potrebami lahko najhitreje razvijala v okviru že obstoječe socialnovarstvene storitve pomoč družini na domu, ki je vsebinsko umeščena v področje MSP. Storitev pomoč družini na domu je zakonsko že urejena, saj je opredeljena v Zakonu o socialnem varstvu, podrobneje pa v Pravilniku o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev. Obsega pomoč pri temeljnih dnevnih opravilih, gospodinjsko pomoč in pomoč pri ohranjanju socialnih stikov; upravičenci do te socialnovarstvene storitve so glede na pravilnik tudi hudo bolni otroci ali otroci s težko motnjo v telesnem ali težko in najtežjo motnjo v duševnem razvoju, ki niso vključeni v organizirane oblike varstva. Obstoječa storitev pomoč na domu se je v praksi uveljavila v prvi vrsti kot socialna oskrba odraslih, predvsem starejših, in je namenjena upravičencem, ki imajo zagotovljene bivalne in druge pogoje za življenje v svojem bivalnem okolju, vendar potrebujejo občasno pomoč pri oskrbi in negi, ker njihovi svojci take oskrbe in nege ne zmorejo ali

za to nimajo možnosti. Kot pomoč otrokom in njihovim družinskim članom je ta oblika pomoči zaživela v manjši meri, zato je to področje že predmet nadaljnjega razvoja in urejanja v okviru pristojnosti MSP. MZ navaja, da je področje družinske asistence v domeni več ministrstev, pri čemer MZ pokriva manjši del. Ob morebitnih novostih na tem področju bo MZ sodelovalo z ukrepi. **Varuh priporočilo ponavlja z dodatkom, da poziva MSP, MZ in MDDSZ, naj pripravijo enoten, usklajen pristop in določijo ministrstvo, ki bo koordiniralo zadevne aktivnosti, ter naj o tem tudi enotno poročajo.**

Varuh je s **priporočilom št. 22 (2020)** priporočil Ministrstvu za zdravje (MZ) in Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), naj se za otroke s posebnimi potrebami, ki niso slepi, vendar za opravljanje temeljnih ali podpornih dnevnih opravil prav tako potrebujejo pomoč, zagotovi pomoč tretje osebe. Priporočilo še vedno ostaja le **delno realizirano.** MDDSZ navaja, da je že pristopilo k urejanju predmetnega področja. Oblikovana je bila delovna skupina, v katero so bili imenovani predstavniki resorjev in nevladnih organizacij. V okviru srečanj se je izvedel pregled obstoječega stanja in nabor potreb ter osnutek možnih rešitev. Skladno z zaznanimi potrebami je vsebino družinske asistence (pomoč tretje osebe) ministrstvo vneslo v dokument v pripravi z naslovom Nacionalni akcijski načrt RS za jamstvo za otroke, prav tako pa je pristopilo k pogajanju za pridobitev sredstev za izvedbo Pilotnega projekta, s katerim bo družinam otrok s posebnimi potrebami zagotovljena dodatna pomoč na različnih področjih, kot je npr. področje pomoči pri gospodinjstvu in drugih dnevnih opravil ter pomoč pri varstvu otroka s posebnimi potrebami in/ali sorojenca, pomoč pri osebni pomoči za otroka s posebnimi potrebami oziroma sorojenca, spremstvo ipd. MDDSZ še pojasnjuje, da je bila v letu 2023 sprejeta odločitev, da se bo pomoč tretje osebe družini in otroku s posebnimi potrebami lahko najhitreje razvijala v okviru že obstoječe socialnovarstvene storitve pomoč družini na domu, ki je vsebinsko umeščena v področje MSP. Storitev pomoč družini na domu je zakonsko že urejena, saj je opredeljena v Zakonu o socialnem varstvu, podrobneje pa v Pravilniku o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev. Obsega pomoč pri temeljnih dnevnih opravilih, gospodinjsko pomoč in pomoč pri ohranjanju socialnih stikov; upravičenci do te socialnovarstvene storitve so glede na pravilnik tudi hudo bolni otroci ali otroci s težko motnjo v telesnem ali težko in najtežjo motnjo v duševnem razvoju, ki niso vključeni v organizirane oblike varstva. Obstoječa storitev pomoč na domu se je v praksi uveljavila v prvi vrsti kot socialna oskrba odraslih, predvsem starejših, in je namenjena upravičencem, ki imajo zagotovljene bivalne in druge pogoje za življenje v svojem bivalnem okolju, vendar potrebujejo občasno pomoč pri oskrbi in negi, ker njihovi svojci take oskrbe in nege ne zmorejo ali za to nimajo možnosti. Kot pomoč otrokom in njihovim družinskim članom je ta oblika pomoči zaživela v manjši meri, zato je to področje že predmet nadaljnjega razvoja in urejanja v okviru pristojnosti MSP. **Varuh priporočilo ponavlja in pričakuje usklajeno ravnanje pristojnih resorjev, enoten pristop ter poročanje.**

Varuh je s **priporočilom št. 23 (2020)** priporočil, naj občine v dialogu z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport (sedaj MVI) uredijo, da imajo učenci s posebnimi potrebami skladno z določbami 56. člena Zakona o osnovni šoli (ZOsn) pravico do organiziranega brezplačnega prevoza do šole oziroma zavoda, kjer se šolajo, in nazaj, kar jim je skladno z določbami Zakona o organizaciji in financi anju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) dolžna zagotavljati lokalna skupnost. Poročilo ostaja le **delno realizirano.** MVI je navedlo, naj se o načinu zagotavljanja brezplačnega prevoza učencev, tudi otrok s posebnimi potrebami, ki ga financi a lokalna skupnost, dogovorijo šola, starši in lokalna skupnost. Država financi a prevoze otrok s posebnimi potrebami ob pouka prostih dnevih in prevoze na obravnave v zavode za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami. Konsenza o tem, da bi stroške vsega navedenega krila država, ni. Lokalne skupnosti lahko zagotovijo, da se vzgojno-izobraževalni programi, razen prilagojenih programov z enakovrednim izobrazbenim standardom, izvajajo tudi v okviru rednih šol in s tem znižajo stroške za prevoze otrok s posebnimi potrebami. **Varuh priporočilo ponavlja in pričakuje, da bo v najkrajšem možnem času uresničeno.**

Varuh je s **priporočilom št. 24 (2020)** priporočil Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport (sedaj MVI), naj zagotovi, da bo na področju prevoza predšolskih otrok s posebnimi potrebami dejansko zagotovljena pravica do brezplačnega prevoza, in ne zgolj povračilo stroškov prevoza, kadar prevoza otrok do zavoda ali vrtca ni mogoče organizirati. Priporočilo je še vedno le **delno realizirano. Varuh priporočilo ponavlja, saj kljub obširnemu pojasnjevanju po več letih še vedno ni v celoti uresničeno.**

Varuh je **s priporočilom št. 20 (2020)** pojasnil Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), da je treba invalidnost razumeti v povezavi z različnimi ovirami, ki posameznika omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodeloval v družbi, zato podlaga za različno obravnavo invalidov ne more biti vrsta okvare, ki povzroča invalidnost, temveč le omejitev, ki jo ima posameznik zaradi nje. Posledica taksativnega naštevanja bolezni in stanj je neenaka obravnava invalidov, saj je nemogoče sestaviti seznam vseh bolezni in stanj (tudi tistih najredkejših) ter njihovih kombinacij, ki bi vključeval vse invalidne osebe z enakimi omejitvami. Priporočilo je bilo **zavrnjeno zaradi nestrinjanja, kar Varuh** šteje za **nesprejemljivo.** Kljub temu da invalidnost s predpisanimi postopki ugotavljajo različni izvedenski organi, ki so opredeljeni v različnih predpisih, in kljub temu da so pravice, ki iz ugotovljene invalidnosti pri posamezni osebi nastanejo, opredeljene v različnih predpisih, MDDSZ meni, da ne gre za neenako obravnavo invalidov. **Varuh vztraja pri priporočilu in šteje argumentacijo za neuresničeno, od pristojnih pa pričakuje ukrepanje, saj vztrajanje pri zaprtem seznamu bolezni za uveljavljanje pravic (*numers clausus*) lahko vodi v diskriminacijo in kršenje več mednarodnih konvencij (tako o otrokovih pravicah kot o pravicah invalidov). Pravilnik bi moral omogočati vsaj določene izjeme na tak način, da seznam bolezni ni dokončen.**

Varuh je **s priporočilom št. 13 (2021)** priporočil Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport (sedaj MVI), naj čim prej pripravi, Državnemu zboru pa, naj

čim prej sprejme spremembo 10. člena Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP-1), ki bo otrokom s posebnimi potrebami omogočila stalnega spremljevalca. **Priporočilo je bilo nerealizirano.** MVI sicer navaja, da se odločbe o usmeritvi, ki jih imajo otroci s posebnimi potrebami z zapisano pravico do začasnega spremljevalca v šolah, izvajajo tako, da otrok fizi - no pomoč pri dejavnostih, kadar jo potrebuje, tudi dobi. Na tem področju se pripravljajo sistemske spremembe v smislu sistemizacije delovnega mesta. V skladu s spremembami normativov in standardov bodo šole od 1. 9. 2023 lahko sistemizirale tudi začasne spremljevalce. Vendar **Varuh priporočilo ponavlja in pričakuje, da bo v najkrajšem možnem času v celoti uresničeno z uveljavitvijo stalnega spremljevalca tudi za otroke iz 4. odstavka 10. člena ZUOPP-1.**

Varuh je s **priporočilom št. 14 (2021)** priporočil Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), naj pripravi sistemske ukrepe, ki bodo zagotavljali ustrezno obravnavo otrok s posebnimi potrebami in invalidnostmi ter njihovo vključevanje v družbo. Priporočilo ostaja **delno realizirano.** MDDSZ v odzivnem poročilu obvešča, da se intenzivno zavzemajo za prenovo področja storitev za otroke s posebnimi potrebami, pri čemer se strinjajo, da je treba pristopiti s sistemskimi ukrepi in celovito ter na medresorski ravni v sodelovanju s preostalimi ministrstvi oziroma predvsem Ministrstvom za zdravje in Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport sprejeti dodatne ukrepe, ki bodo omogočili učinkovitejše izvajanje storitev v javni mreži. **Varuh priporočilo ponavlja in pričakuje, da bo v najkrajšem možnem času uresničeno.**

Varuh je **s priporočilom št. 15 (2021)** Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ) priporočil, naj se v primerih mladoletnih tujcev (in oseb, ki jih z mladoletnimi veže medsebojna pravica do družinskega življenja po 8. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic), ki nezakonito prestopijo državno mejo, v polnosti spoštuje Konvencija o otrokovih pravicah. Pristojni organi naj zato ne bi vodili skrajšanih neformalnih postopkov na podlagi sporazuma in protokola, ki ravno zaradi svoje skrajšane in neformalne narave ne moreta biti optimalen okvir za varovanje otrokove koristi. Gre za **stalno nalogo.** MNZ navaja, da imajo otroci in mladoletniki v policijskih postopkih enake pravice in svoboščine kot odrasli, zaradi dodatnega varstva in zaščite pa se jim priznava poseben položaj. K temu zavezujejo določbe številnih mednarodnih pravnih aktov. **Delavcem Policije je na voljo tudi aplikacija na intranetu Policije, v kateri so zbrane osnovne informacije in napotki glede obravnave nasilja v družini. Policija pri svojem delu upošteva priporočila Varuha. Varuh pričakuje, da ga bo MNZ o izpolnjevanju priporočila redno obveščalo tudi v prihodnje.**

2.5.3 Nova priporočila

Varuh na področju otrokovih pravic daje naslednja priporočila:

13. Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj bo vpeljevanje možnosti za nudenje dietnih obrokov za vse šole čim hitrejše, saj se s tem zagotavlja bistveno višja raven varovanja pravic otrok.

14. Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj se vsem otrokom, ki imajo zdravstvene težave in ki se zaradi dejstva, da jim ne bi bilo treba zagotoviti spremljevalca, ne bi mogli udeležiti šole v naravi, pa bi si to želeli, spremljevalec ustrezno zagotovi.

15. Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj v najkrajšem možnem času pripravi ustrezne zakonske podlage, da bo vsem dijakom srednjega poklicnega izobraževanja zagotovljeno financiranje prehrane v času, ko izvajajo praktično usposabljanje z delom v okviru svojega izobraževalnega programa.

16. Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvu za solidarno prihodnost ter Ministrstvu za zdravje priporoča hitro odzivanje na zaznane težave na področju celostne zgodnje obravnave predšolskih otrok s posebnimi potrebami, saj je to nujno za ustrezno varovanje njihovih pravic.

17. Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj se posameznikom omogoči opravljanje mature s prilagoditvami glede na njihove primanjkljaje, ovire oziroma motnje. V nasprotnem lahko pride do posegov v pravice, ki jih ščitijo Konvencija o pravicah invalidov in tudi 4. člen ZMat ter 11. člen ZIMI.

18. Varuh priporoča Ministrstvu za obrambo ter Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj se pri izvajanju vadbenih dejavnosti Slovenske vojske upoštevajo potrebe okoliškega prebivalstva, vključno s potrebami šolajočih se otrok in ustreznih pogojev za izvajanje njihovega pouka.

19. Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj več pozornosti glede primernosti učnega okolja nameni zagotavljanju primernih pogojev za nudenje storitev predvsem najranljivejšim skupinam otrok.

20. Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj pozornost nameni trendom povečevanja obremenitev različnih storitev na področjih socialnega varstva, šolstva in zdravstva, ki zadevajo ob pogoste prostorske in skoraj vedno prisotne kadrovske težave.

21. Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje ter Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi obravnavata ugotovitve in predloge 33. nacionalnega otroškega parlamenta in se do vsake ugotovitve in predloga opredelita ter jih ustrezno upoštevata pri odločitvah, ki zadevajo otroke.

22. Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj sprejeto skupno izjavo Varuha in nevladnih organizacij upošteva pri zakonskih rešitvah, ki se nanašajo na vzgojno-izobraževalne programe s tega področja, in pri pripravi napovedane prenove nacionalnega programa vzgoje in izobraževanja 2023–2033.

Varuh na področju pravic otrok daje tudi naslednja priporočila, ki predstavljajo stalno nalogo organov:

3 (stalna naloga). Varuh kot stalno nalogo priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj v postopkih odločanja zagotovi, da v procesih odločanja ne bo prihajalo do prekoračenja zakonskih rokov.

4 (stalna naloga). Varuh kot stalno nalogo priporoča Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za pravosodje, naj ustrezno rešita pomanjkanje kliničnih psihologov in pedopsihiatrov, saj to neposredno vpliva na dolgotrajnost odločanja v sodnih postopkih, ki zadevajo otroke.

5 (stalna naloga). Varuh kot stalno nalogo priporoča Ministrstvu za zdravje ter Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj se zagotovi hitra in kakovostna zdravstvena oskrba otrok in mladostnikov z motnjami v duševnem zdravju.

Na **otroke** se nanašajo tudi **priporočila št. 40, 47 in 50** ter **priporočilo (stalna naloga) št. 6** iz drugih delov tega letnega poročila.

2.5.4 Dejavnosti Varuha glede otrok

Dejavnosti Varuha glede otrok v letu 2023 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:

2.5.4.1 Mednarodne dejavnosti Varuha

2.5.4.2 Pomen zdrave prehrane za otroke

Primer: Šole lahko neobvezne obroke prehrane zagotavljajo tudi s postopnim uvajanjem upoštevanja medicinskih diet

2.5.4.3 Enaka obravnava otrok

Primer: Otrokom s primerljivimi potrebami je treba omogočiti primerljivo koriščenje pravic

Primer: Razlike med obravnavo ljudi ne smejo temeljiti na tem, pod katero ministrstvo sodi ponudnik storitve

Primer: Malico je treba dijakom enako zagotavljati, tudi kadar svoje šolske obveznosti izvajajo v obliki delovne prakse

2.5.4.4 Enakopravno vključevanje invalidnih otrok in otrok s posebnimi potrebami v družbo

Primer: Celostna zgodnja obravnava predšolskih otrok s posebnimi potrebami

Primer: Otroci s posebnimi potrebami v glasbenih šolah

Primer: Letovanja v zdravstvenih kolonijah in udeležba v skupinah za usposabljanje za obvladovanje bolezni ter obnovitvena rehabilitacija invalidov v letu 2023

Primer: Prilagoditve, namenjene invalidom, morajo upoštevati dejanske primanjkljaje, ovire oziroma motnje

Primer: Z drobnimi koraki naprej

2.5.4.5 Zaščita otrok pred hrupom

Primer: Hrup vojaškega usposabljanja moti učni proces otrok

Primer: Hrup ob rednem usposabljanju pripadnikov Civilne zaščite na vadbišču Poček motil učni proces dijakov

2.5.4.6 Pomen ustreznega učnega okolja za izvajanje učnega procesa

Primer: Primernost prostorov za učni proces otrok

Primer: Prostorske in kadrovske težave – ne dogodek, temveč stanje

2.5.4.7 Problematika dolgotrajnega odločanja v primeru otrok

Primer: Dolgotrajno odločanje centra za socialno delo

Primer: Dolgotrajno odločanje ministrstva

2.5.4.8 Duševno zdravje otrok in mladostnikov

Primer: Pomanjkanje sodnih izvedencev pri varstvu pravic otrok

Primer: Ko ima izvajalec storitve, ki jo potrebuješ, počitnice

Primer: Igranje nogometnih tekem v vročini

Primer: Varuh anonimno pobudo odstopil pristojni inšpekciji

2.5.4.9 Otroški parlament

2.5.4.10 Sodelovanje z nevladnimi organizacijami na področju varstva otrokovih pravic

Dejavnosti Varuha glede otrok so obravnavane tudi v naslednjih razdelkih tega poročila:

1.9.1 Ključne dejavnosti Centra in splošne ugotovitve

1.9.4.1 Skupna izjava Varuha človekovih pravic Republike Slovenije in organizacij, ki se zavzemajo za otrokove pravice, o napovedani prenovi nacionalnega programa vzgoje in izobraževanja za naslednje desetletje

1.10 Mednarodno sodelovanje (gl. ENOC)

1.12 Zagovorništvo otrok

2.1.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja (Svoboda vesti in verske skupnosti)

2.2.1.2	Posebej o italijanski in madžarski narodni skupnosti oziroma njunih pripadnikih
2.2.1.3	Posebej o romski skupnosti oziroma njenih pripadnikih
2.9.1	Splošne ugotovitve in ocena stanja (Tujci)
2.9.1.1	Posebej o neukosti, da je treba navkljub vloženi prošnji za dovoljenje za stalno prebivanje pravočasno zaprositi tudi za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje
2.10.1.3	Posebej o enakih možnostih glede na raso, narodnost ali etnično pripadnost
2.11.1.1	Posebej o področju varstva osebnih podatkov
2.14.1.4	Mladoletniki v vzgojnih in drugih zavodih
2.14.2	Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
2.14.2.4	Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje
2.14.4.4	Mladoletniki v vzgojnih in drugih zavodih
	Težave pri nameščanju otroka v strokovni zavod ob izrekanju ukrepa trajnejšega značaja
	Otroci in mladostniki odvisni od prepovedanih drog v varstvu in vzgoji države
2.14.4.2	Obsojenci
	Obiski sodnikov za mladoletnike pri mladoletnikih v Prevzgojnem domu Radeče
2.19.1.1	Sodni postopki
2.19.4.1	Sodni postopki – **primer:** nepotrebno odlašanje sodišča v kazenskem postopku zaradi spolnega napada na mladoletno osebo krši pravice oškodovanca
2.23.1.1	Šolstvo

2.6
INVALIDI

2.6.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Zagotavljanje enakih možnosti in nediskriminacije invalidov v družbi sta ključni tematiki, pri katerih Varuh prepoznava premnoge izzive, ki jih imamo kot družba na tem področju. **Pobude, ki zadevajo pravice invalidov, je Varuh obravnaval na različnih področjih dela, zato so v nadaljevanju izpostavljeni le nekateri izzivi, celoten pregled vseh dejavnosti Varuha glede invalidov pa je predstavljen v razdelku 2.6.3.**

Vsebinsko velja izpostaviti področje **osebne asistence**, ki ji je Varuh lani, tudi zaradi napovedanih sprememb, namenil precej pozornosti. Ob spremljanju trenutne prakse se Varuhu namreč ves čas postavlja vprašanje, ali razumevanje osebne asistence dosega svoj namen in ali se je položaj invalidov z Zakonom o osebni asistenci in poznejšimi spremembami dejansko izboljšal.

Varuh se zagotovo strinja, da je osebna asistenca mnogim invalidom izboljšala kakovost življenja in jim omogočila neodvisno in bolj kakovostno življenje. Vseeno pa na tem mestu ocenjuje, da ima država na tem področju še precej prostora za izboljšanje. Pri smeri »vizije«, tudi z vidika priprave novega Zakona o osebni asistenci, se Varuh žal ne more izogniti občutku, da se gradi na sistemu nezaupanja ter tako pozablja, da gre za uresničevanje zavez, ki jih je Republika Slovenija dala za polno in učinkovito sodelovanje invalidov v družbo.

Miselnost, ki jo Varuh žal zaznava, je, da je pravica do osebne asistence pretirano upravičena. Slednje je zagotovo tudi posledica dejstva, da je v praksi nekako »zapolnila« **neurejenost področja storitev pomoči, oskrbe, varstva ali nege** na način, da so uporabniki osebne asistence tudi invalidne (in starejše) osebe, ki bi sicer potrebovale drugačno obliko pomoči in podpore. Temu bi se lahko izognili, če bi zadeve urejali sistemsko in bi se ob naboru različnih in ustreznih storitev ter možnosti lahko določilo, katera izmed oblik je za konkretno osebo najprimernejša. Ugotoviti je treba dejansko potrebo po pomoči upravičenega posameznika pri vseh tistih opravilih in dejavnostih, ki jih zaradi vrste in stopnje invalidnosti ne more izvajati sam; mu pa te pomagajo tako doma kot zunaj doma, da lahko živi neodvisno in aktivno. Le na ta način bo posameznik tudi enakopravno vključen v družbo.

Tako pa se je Varuh pri svojem delu srečal z več primeri pobudnikov, ki so pri ponovni oceni o upravičenosti do osebne asistence (celo ob morebitnem pos-

labšanju zdravstvenega stanja) prejeli nižje število ur ali pa do osebne asistence sploh niso bili več upravičeni. **Varuh takšno ravnanje kritizira in ocenjuje kot nedopustno**, saj se je ob nespremenjeni zakonodaji spremenil ocenjevalni obrazec, kar je v praksi privedlo do tovrstnih situacij. Varuh tudi opozarja na nesprejemljivo »tajnost« obrazca za ocenjevanje potreb po osebni asistenci, saj meni, da je s tem kršeno načelo pravne varnosti. Varuh meni, da mora biti jasno določeno, do katerih pravic so posamezniki lahko upravičeni in pod kakšnimi pogoji, saj je to tudi osnova za učinkovito vlaganje pravnih sredstev. **Z namenom razjasnitve celotnega postopka ocenjevanja na terenu je Varuh v letu 2023 tudi prisostvoval v enem konkretnem primeru obiska komisije izvedencev pri prosilcu.** S stališča dobrega upravljanja je Varuh zavzel stališče, da bi bilo ob napovedih obiskov izvedencev IRSSV v sklopu izdelave izvedenskega mnenja smiselno, da se termin obiska napove bolj natančno, saj so bili prosilci za OA seznanjeni le z dnem obiska, ki se bo izvedel med 8. in 16. uro, kar od prosilca terja, da je dejansko cel dan doma v pričakovanju, za tisti dan mora odpovedati vse morebitne aktivnosti ali celo koristiti letni dopust, če je zaposlen. **V tem delu so bila opozorila slišana in IRSSV je zagotovil, da bodo obiski napovedani v ožjem časovnem oknu, s čimer bo ustrezno spoštovana pravica do varstva dostojanstva iz 21. člena ustave. Varuh pozdravlja hiter odziv IRSSV na predlagane spremembe.**

Ob pripravi novega zakona, ki bo urejal področje OA, je **Varuh priporočil tudi, da se v zakonu pozornost nameni tudi morebitni potrebi po zagotovitvi materialnih sredstev za različne pripomočke,** ki lahko pri premagovanju ovir nadomestijo potrebno pomoč osebnega asistenta in še niso zajeti v okviru obstoječih pravic (npr. dostopna rampa ali stopniščno dvigalo ...), kadar bi zmanjšana potreba po pomoči osebnega asistenta tudi v finančnem smislu upravičila enkratni strošek. Vsak medicinski pripomoček, ki v prvi vrsti lahko posamezniku pomaga pri bolj samostojnem življenju, je bistven že kot prvi korak, še preden bi za pomoč pri premagovanju oviranosti vključili osebno asistenco.

Varuhu se v zvezi s predvideno določbo 6. člena ZOA postavlja vprašanje skladnosti z ustavo, glede na to, da je do osebne asistence lahko upravičena oseba po 65. letu starosti, če je bila storitve deležna že prej, je pa po tej starosti ne more pridobiti. Varuhu niso jasni razlogi za tako različno obravnavo oseb nad 65 let starosti, ki so sicer v povsem primerljivem položaju.

Pri svojem delu pa se je Varuh srečal tudi s pobudami, ki so bile vezane na **evidentiranje prisotnosti osebnih asistentov**. Le-ti morajo svojo prisotnost evidentirati tako pri izvajalcu kot tudi neposredno v sistemu ministrstva. Varuh sicer razume, da mora imeti ministrstvo kot izplačevalec javnih sredstev možnost preveriti zakonitost in smotrnost porabe javnih sredstev, vendar pa to velja za praktično vsako javno porabo, zato to ne more biti argument zgolj na tem mestu. Žal to v konkretnem primeru kaže na večje nezaupanje in posledično s tem neenako vzpostavitev **dvojne kontrole nad osebnimi asistenti** v primerjavi z ostalimi porabniki javnih sredstev, za katere Varuhu ni znano, da bi morali s tovrstnimi evidencami hkrati seznanjati tudi ministrstvo. Ob tem velja tudi poudariti, da je v primeru suma, da pri izvajanju osebne asistence

prihaja do nepravilnosti, država dolžna vzpostaviti ustrezne mehanizme kontrole, da se tovrstni primeri ustrezno sankcionirajo, pri čemer pa je treba imeti v obziru, da gre v teh primerih praviloma za izjeme, zato v skladu z načelom sorazmernosti in enake obravnave ni primerno, da se kontrola izvaja na drugačen način kot pri ostalih porabnikih javnih sredstev.

Da bi se v čim večjem obsegu dosegalo tudi dosledno spoštovanje mednarodnih standardov na področju invalidov, Varuh že več kot desetletje poudarja, da je v Sloveniji nujna vzpostavitev neodvisnega telesa za spodbujanje, varovanje in spremljanje KOPI. Gre za temelj spremljanja izvajanja zavez, ki smo jih kot država dali, a žal ta temelj še vedno ni zgrajen. **Varuh sicer pozdravlja določen napredek, ki ga je predvidel v letu 2023 pripravljen predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o varuhu človekovih pravic, ki je bil od konca junija do avgusta v javni razpravi in sicer, da naj bi Varuh opravljal funkcijo neodvisnega telesa za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja konvencije ter bo s tem država izpolnila obveznost iz drugega odstavka 33. člena KOPI, ki državam pogodbenicam nalaga, da tovrstno telo ustanovijo.** Številne naloge nadzornega mehanizma Varuh že opravlja, saj na področju varstva pravic invalidov deluje tako na nacionalni kot tudi mednarodni ravni in poleg poročanja v letnih poročilih širšo javnost obvešča tudi preko rednega trimesečnega informiranja. Varuh je na več mestih poudaril, da je pripravljen prevzeti naloge neodvisnega telesa, ki terjajo celovit pregled nad izvajanjem KOPI. Hkrati bi ob tem Slovenija popolnoma zadostila tudi določbam konvencije o upoštevanju Pariških načel, saj je Varuh edina institucija v Sloveniji, ki ima status A po le-teh. **Varuh bo uresničevanje obveze po vzpostavitvi neodvisnega telesa v skladu s 33. členom KOPI spremljal tudi v prihodnje, zato tudi na tem mestu ponavlja priporočilo št. 28 (2020)** (sklic na pokojninsko in invalidsko varstvo), **naj pristojni organi pripravijo ustrezen predlog, državnemu zboru pa, naj sprejme ustrezne pravne podlage, ki bodo zagotovile, da Republika Slovenija vzpostavi neodvisno telo za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov (KOPI), skladno z drugim odstavkom 33. člena KOPI.**

Varuh prav tako dlje časa opozarja tudi na različne **pravne podlage urejanja statusa invalida**, glede na vključenost v zavarovanje in na tej podlagi pridobljene pravice do nadomestila za invalidnost oz. invalidske pokojnine, ki v praksi privedejo do različnih višin nadomestil za invalidnost. Posameznik, ki pridobi pravico po 43. členu ZPIZ - 2, ima praviloma precej nižjo invalidsko pokojnino, kot če bi imel priznan status invalida na podlagi 3. člena ZSVI in na tej podlagi pridobil upravičenost do nadomestila za invalidnost v višini seštevka denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka po zakonu, ki ureja socialnovarstvene prejemke. Pri tem velja tudi poudariti, da se pri posameznikih, ki pridobijo pravice do nadomestila za invalidnost po ZSVI, ne ugotavlja premoženjskega stanja, medtem ko je pri posameznikih, ki prejemajo invalidsko pokojnino, upravičenost do varstvenega dodatka odvisna od njihovega premoženjskega stanja. **Ti primeri jasno kažejo na neenako obravnavo in diskriminacijo, ki posameznikom ob enakih omejitvah preprečujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovali v družbi.**

Ob tem velja tudi poudariti, da 3. člen ZSVI med nosilce pravic ne uvršča oseb z motnjami v duševnem zdravju, kar pomeni, da so posamezniki v primerih, ko ne morejo uveljavljati pravic na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja, v precej slabšem položaju kot drugi invalidi s primerljivimi omejitvami.

Merilo za razlikovanje med invalidi so lahko le omejitve, ki jih to stanje povzroča ob pogoju, da gre za dolgotrajna stanja, ki posamezniku preprečujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodeloval v družbi. Varuh je MDDSZ v letu 2023 priporočil (**gl. priporočilo št. 41 v razdelku 2.15.3**), naj sprejeme ustrezne ukrepe, ki bodo zakonodajo na področju socialnega varstva oseb s statusom invalida, ki so za delo nezmožne, poenotili in uskladili z modernejšim, t. i. socialnim modelom invalidnosti, ki poudarja ovire, ki jih ima posameznik zaradi invalidnosti, in ne okvare, ki povzroča invalidnost, ter naj sprejme ustrezne pravne podlage za njihovo odpravo. V invalidsko varstvo je treba ustrezno vključiti tudi osebe z motnjami v duševnem zdravju. Omenjeno problematiko pa je treba obravnavati analitično in sistematično ter k temu povabiti tudi invalide in reprezentativna društva.

Pomemben vidik, ki se mu je treba skozi zakonodajo, vzporedno pa tudi skozi miselnost ljudi posvetiti, je tudi družbena odgovornost in trajnostno naravnan odnos. Ob tem je ključno posebej izpostaviti apel h krepitvi spoštljivega odnosa do invalidov. Zaznati je bilo namreč primere, ki naši družbi zagotovo ne morejo biti v ponos. **Varuh je Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstvu za solidarno prihodnost večkrat ponovil priporočilo, naj posebno pozornost namenita ukrepom krepitve spoštljivega odnosa do pravic invalidov in njihovega dostojanstva tako na splošni ravni kot še posebej v konkretnih okoljih, v katerih se načrtuje izvedba projektov deinstitucionalizacije.**

Potreben je celosten premik paradigme od že obstoječih pristopov do invalidov k modelu invalidnosti na področju človekovih pravic, po katerem sta dostojanstvo invalidov in njihov prispevek k družbi v celoti priznana, se spodbujata in sta zaščitena.

Navkljub **naklonjenosti deinstitucionalizaciji** se Varuh zaveda določenega odstotka populacije, ki bo potreboval institucionalno varstvo. Na tem mestu Varuh opozarja in apelira na **akutno kadrovsko in prostorsko stisko v socialnovarstvenih in zdravstvenih zavodih**, ki vsekakor vpliva na kakovost življenja vseh stanovalcev, na pogostejše pojavljanje kršenja osebne integritete in njihovega dostojanstva.

Varuh je o vseh zgoraj navedenih temah opravil številne obiske raznih institucij in pogovore z mnogimi deležniki, ki se z invalidi srečujejo pri svojem delu ali se znajdejo v vlogi odločevalca, ko gre za zaščito njihovih pravic in regulacijo njihove družbene vključenosti. Ob tem so se aktivnosti Varuha kazale na nacionalnem (sklic na CENTER) in mednarodnem nivoju (sklic na DPM). V začetku leta je varuh obiskal Muzej norosti v Gradu Cmurek, kjer je bila nekoč ena od enot Socialnovarstvenega zavoda Hrastovec, v njem pa nastanjeni ljudje

z motnjami v duševnem zdravju. Varuh je ob tem poudaril pomen ohranjanja glasu zaprtih v zavodih in ozaveščanja o problematiki omejitev pravice do prostega gibanja ali odvzema prostosti zaradi duševne motnje ali bolezni. Opozoril je, da se po institucijah v Sloveniji še vedno srečujemo z nekaterimi slabimi praksami in poudaril ključne ‚'rak rane'' na področju deinstitucionalizacije, kot je predolgotrajno sprejemanje Zakona o dolgotrajni oskrbi, na katerega se čaka že 20 let. Varuh je izrazil prepričanost, da so hitre in učinkovite reforme sistema nujne, v njihovem središču pa bi moral biti en sam cilj: individualna podpora, ki spodbuja popolno vključevanje v skupnost. V okviru ozaveščanja pomena vključujoče družbe in opozarjanja na potrebe invalidov se je Varuh odzval na številna povabila različnih institucij in jih osebno obiskal. Ob tem je prisluhnil vodstvu, zaposlenim in varovancem v njihovih stiskah in predlogih za izboljšave. Svoje ugotovitve in priporočila je Varuh redno naslavljal na resorna ministrstva in druge pristojne organe.

Februarja 2023 je Varuh Državnemu zboru RS na matičnem delovnem telesu Komisije za peticije, človekove pravice in enake možnosti, nato pa še na plenarni seji Državnega zbora RS predstavil ugotovitve Posebnega poročila Varuha o dostopnosti centrov za socialno delo za gibalno in senzorno ovirane invalide, ki ga je objavil decembra 2022. Poročilo je v marcu 2023 predstavil tudi predsednici Republike Slovenije Nataši Pirc Musar, ki je izrazila skrb nad ugotovljenim in Varuha podprla v pozivu vladi, da skupaj s pristojnimi organi te nedopustne in diskriminatorne ovire pri dostopu do CSD nemudoma odpravijo.

Ob slovenskem dnevu paraplegikov in tetraplegikov 16. aprila je varuh iskreno čestital Zvezi paraplegikov in tetraplegikov, ki že več kot 50 let varuje in uveljavlja pravice in interese paraplegikov in tetraplegikov na lokalni, nacionalni in mednarodni ravni. Poudaril je, da se tudi Varuh kot edina nacionalna institucija za človekove pravice v državi zavzema za celovito in kakovostno vključevanje tetraplegikov in paraplegikov v vse sfere družbe ob enakih pogojih, kot jih imajo drugi posamezniki in posameznice. Opozoril je na dostopnost javnih ustanov, ključno šol, občin, sodišč in upravnih enot za gibalno ovirane osebe ter na izgradnjo ustrezne javne infrastrukture.

Ob svetovnem dnevu lahkega branja v maju 2023 je varuh kot ambasador lahkega branja organe državne uprave in različne uradne institucije, kot že v preteklosti, znova pozval, da v komunikaciji s prebivalkami in prebivalci sporočila pripravijo kar se da razumljivo, posebno pozornost pa namenijo tudi dostopnosti informacij v lahkem branju. Ob tem je poudaril, da so lahko branje informacije, ki jih enostavno najdemo, lahko beremo in lahko razumemo.

Junija 2023 se je varuh udeležil seje Komisije za peticije, človekove pravice in enake možnosti, na kateri so govorili o uresničevanju pravic, ki izhajajo iz 62.a člena Ustave Republike Slovenije glede uporabe in razvoja znakovnega jezika in jezika gluhoslepih. Poudaril je, da je vpis v ustavo pomemben, a le prvi korak na poti k polnemu uresničevanju pravic gluhih in gluhoslepih. Ključno je namreč zagotavljanje teh pravic v praksi. Iz tega razloga je Varuh vladi priporočil, da čim prej pripravi podzakonske akte in ustavno varovano pravico spremeni

iz mrtve črke na papirju v aktivno pravico. Varuh z obžalovanjem ugotavlja, da v dveh letih ni bilo narejenega nič bistvenega za sistemsko ureditev razvoja slovenskega znakovnega jezika in jezika gluhoslepih, kar ocenjuje kot izjemno problematično.

Varuh se je junija 2023 udeležil okrogle mize z naslovom Izgubljeni 19.a člen ali Zakaj se invalidom odvzemajo pravice, ki jo je organiziralo Gibanje Nediskriminacija. Varuh je na okrogli mizi med drugim pojasnil, da pričakuje, da bo po končani zakonski prenovi vzpostavljen tak sistem, ki bo vsem posameznikom s primerljivimi potrebami zagotavljal primerljive oblike pomoči. Prav tako v juniju 2023 je Varuh na 8. seji Komisije za peticije, človekove pravice in enake možnosti, na kateri so osrednjo pozornost namenili vprašanjem osebne asistence, predstavil nekatere ugotovitve institucije Varuha v zvezi z vprašanjem ponovne ocene upravičenosti do osebne asistence. Poudaril je, da je prejel številne pobude, ki so se nanašale predvsem na nepriznavanje nekaterih stroškov, na dolgotrajne postopke odločanja na drugi stopnji in na zmanjševanje obsega že priznane pravice do osebne asistence brez možnosti uporabe pravnega sredstva. Dodal je, da je že večkrat opozarjal na težavo nejasnosti kriterijev in izpolnjevanja kriterijev za osebno asistenco. Po mnenju Varuha je enako sporna tudi ponovna ocena upravičenosti do osebne asistence.

Septembra 2023 je varuh nagovoril udeležence osrednjega nacionalnega dogodka v počastitev mednarodnega dneva gluhih in naglušnih in praznovanja 60-letnice delovanja Medobčinskega društva gluhih in naglušnih Velenje. Varuh je ob tem povedal, da ocenjuje, da je enakopravno vključevanje gluhih, gluhoslepih in drugih invalidov ter ustvarjanje vključujočega življenjskega okolja zanje rana, ki jo celimo prepočasi.

Oktobra 2023 je Varuh ob mednarodnem dnevu bele palice poudaril, da morajo slepi in slabovidni imeti enake možnosti in pogoje za dostojno življenje ter kakovostno in celovito vključitev v družbo. Opozoril je, da žal še vedno ne moremo biti zadovoljni z dostopnostjo objektov v javni rabi za senzorno ovirane osebe in pozval tudi k drugim ustreznim prilagoditvam za slepe in slabovidne. Varuh opozarja na neprilagojenost učnega gradiva in različnih tekmovanj znanja za slepe in slabovidne otroke, kar povzroča neenakopravno obravnavo teh otrok. Od pristojnih Varuh zato pričakuje, da sprejmejo konkretne rešitve in zagotovijo finančna sredstva za odpravo diskriminacije slepih in slabovidnih ter drugih invalidov.

Trajnostno naravnana družba bo vedno stremela k družbeni odgovornosti – ta pa vedno zajema tudi skrb za najranljivejše. Pogosto so med njimi prav invalidi. Zgolj zagotavljanje institucionalnega varstva, brez ustrezne vizije deinstitucionalizacije in dodatnih oblik pomoči, ne bo prineslo trajnostnih rešitev. Globalnim izzivom, ki so tako ali drugače povezani z zagotavljanjem varnega, zdravega in dostojnega življenja posameznikov, še posebej ranljivih skupin, se je moč ustrezno posvetiti zgolj z vizijo povezane, trdne in vključujoče – torej trajnostne družbe. Pomen spoštovanja mednarodnih, pa tudi ustavnih standardov spoštovanja človekovih pravic bo v prihodnosti še bolj pridobival pomembnost, saj

so pred nami tudi situacije, ki bodo terjale veliko mero odgovornosti odločevalcev pri postavljanju ključnih vrednot in môčno delovanje neodvisnih institucij varovanja človekovih pravic, ki podpirajo temelje demokratičnih držav.

Varuh se je v novembru srečal s podpredsednikom Evropskega parlamenta Marcom Angelom in evropsko komisarko za enakost Heleno Dalli, ki ju je v Slovenijo povabil in spremljal evropski poslanec dr. Milan Brglez. Na srečanju je varuh med drugim sogovornike seznanil z glavnimi poudarki Posebnega poročila o dostopnosti centrov za socialno delo za gibalno in senzorno ovirane invalide in pozdravil prizadevanja Ministrstva za pravosodje za odpravo arhitektonskih ovir na sodiščih, skladno z Zakonom o izenačevanju možnosti invalidov. Izrazil je tudi upanje, da bodo sodišča upoštevala njegovo, v letu 2022 podano priporočilo, naj sprejmejo posebne ukrepe za zagotavljanje dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij sodišč za namen lažjega dostopa za vse uporabnike, še zlasti invalide.

Varuh je novembra 2023 sodeloval tudi na seji Odbora združenih narodov proti mučenju, ustanovljenega na podlagi Konvencije združenih narodov proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju. Med drugim je opozoril na prezasedenost socialnovarstvenih zavodov, uporabo posebnih varovalnih ukrepov v psihiatričnih bolnišnicah in potrebo po sprejemu ustreznih rešitev za namestitev posameznikov, ki potrebujejo zadržanje v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda. Varuh je opozoril tudi na problematiko ustrezne pravne podlage za omejevanje osebne svobode uporabnikom v CUDV in VDC v Sloveniji.

Ob mednarodnem dnevu invalidov, ki ga obeležujemo 3. decembra, je varuh izrazil prepričanje, da je univerzalnost človekovih pravic tista podstat, na kateri lahko oživi zaradi različnih dejavnikov včasih omrtvičena ideja solidarnosti. Univerzalnost pomeni, da imamo vsi enake pravice, zato moramo imeti tudi enake možnost jih uresničevati. Če temu ni tako, moramo kot družba poskrbeti, da tako bo, kot to določa tudi leta 2006 sprejeta in s strani Slovenije leta 2008 podpisana Konvencija o pravicah invalidov. Ob tem je varuh poudaril tudi, da je za učinkovitejše urejanje invalidske problematike in večje vključevanje invalidov v družbo nujno okrepiti sodelovanje med posameznimi resornimi ministrstvi, vladnimi ustanovami ter invalidskimi in drugimi organizacijami, ki se ukvarjajo z invalidsko problematiko. Izpostavil je, da je za iskanje rešitev in izboljšav treba sodelovati, se poslušati in upoštevati različne poglede. Samo s sodelovanjem je namreč mogoče dosegati napredek, ki temelji na načelih trajnosti in omogoča blagostanje prav vsem njenim članom.

2.6.2 Nova priporočila

Na **invalide** se nanašajo **priporočila št. 14, 16, 17, 19, 22, 25, 27, 28, 30, 36, 41, 42, 43, 52, 53, 54, 56, 58, 60, 75, 76 in 77** ter **priporočili (stalni nalogi) št. 5 in 7** iz drugih poglavij tega letnega poročila.

2.6.3 Dejavnosti Varuha glede invalidov

Dejavnosti Varuha glede invalidov v letu 2023 so obravnavane v naslednjih razdelkih tega poročila:

1.9.1 Ključne dejavnosti Centra in splošne ugotovitve

2.3.1.2 Brezposelni

2.3.4.4 Pravica do denarnega nadomestila

2.3.4.5. Izključitev iz programa socialne vključenosti

Primer: Izključitev nezaposljive osebe iz programa socialne vključenosti

2.10.1.1 Posebej o enakih možnostih invalidov

2.10.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

2.13.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.14.1.2 Osebe v forenzični enoti psihiatrije (ocena stanja)

2.14.2.2 Osebe v forenzični enoti psihiatrije

2.14.1.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih (ocena stanja)

2.14.2.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

2.14.4.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

2.15.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja (Pokojninsko in invalidsko zavarovanje)

2.15.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

2.15.4.1 Jasnost in zakonitost dokumentov upravnih organov

Primer: Dvoumnost obrazca Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije

Primer: Pomanjkljiva obrazložitev odločb ZPIZ2

2.15.4.2 Odločanje v razumnem roku

Primer: Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti o pritožbi glede statusa invalida odločalo več kot leto dni

2.15.4.3. Ustavno skladno, zakonito, pravično in pošteno odločanje

Primer: Ali je izvedba dokaza z izvedencem v postopkih za pridobitev pravic iz invalidskega avarovanja res nujna?

Primer: Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v pritožbenem postopku nezakonito spremenilo odločbo na škodo pritožnika

Primer: Ustavnost materialnega roka za uveljavljanje pravice do invalidskega nadomestila

2.16.4.1 Dostop do zdravstvenega varstva

Primer: Nihče ni kriv, če nimate zdravnika v Ljubljani

Primer: Pomanjkanje osebnih zdravnikov

Primer: Dostopnost do ambulant splošne in družinske medicine

Primer: Težave z namestitvijo in obravnavo oseb po zaključenem bolnišničnem zdravljenju in oseb s pridobljeno možgansko poškodbo

Primer: Težave z diagnostiko odraslih oseb z avtizmom v okviru javnega zdravstva

2 Objavljeno na https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/pomanjkljiva-obrazlozitev-odlocb-zpiz/.

2.16.4.2 Predolge čakalne vrste

Primer: Nedopustne čakalne dobre pri obravnavi duševnih motenj otrok in mladostnikov

2.17.1.2 Osebna asistenca

2.17.1.3 Institucionalno varstvo in deinstitucionalizacija

2.17.1.4 Digitalizacija starejših

2.17.1.5 Zagotavljanje ustrezne pomoči

2.17.4 Dejavnost Varuha na področju socialnega varstva

2.17.4 Dejavnost Varuha na področju socialnega varstva

2.17.4.1 Težave pri uveljavljanju pravice do osebne asistence

Primer: Prihajajoče spremembe pri osebni asistenci

Primer: Zakonsko priznane pravice se ne more omejevati mimo zakona

Primer: Pošteno ugotavljanje potreb po osebni asistenci

Primer: Zgolj prejem prijave o zlorabi še ne zadošča za ponovno oceno upravičenosti do osebne asistence

2.17.4.2 Drugi posegi v ustavne pravice invalidov

Primer: Ustavno neustrezna razlaga izjeme v 3. členu ZSVI

Primer: Zagovornik je pritrdil mnenju Varuha o diskriminaciji oseb z motnjami v duševnem zdravju

2.17.4.4 Dolgotrajnost odločanja

Primer: Nesprejemljivo dolgotrajni postopki odločanja

2.17.4.5 Zagotavljanje institucionalnih in drugih storitev

Primer: Plačevanje storitve, ki je ne prejemaš

2.19.4.1 Sodni postopki – o uresničevanju pravic obdolžencev pod skrbništvom v kazenskem postopku

Primer: Sodišče je dolžno redno preverjati, ali je obvezno psihiatrično zdravljenje na prostosti še potrebno

2.23.1.1 Šolstvo

Primer: Pravica do subvencioniranega bivanja za študente invalide

2.24.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.24.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

2.7 STAREJŠI

2.7.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Varuh je tudi v letu 2023 pri svojem delu veliko pozornosti namenjal skrbi za zaščito pravic starejših, predvsem tistih, ki so se zaradi starosti, bolezni ali drugih osebnih okoliščin znašli v stiski. **Pobude, ki zadevajo pravice starejših, je Varuh obravnaval na različnih področjih dela, zato so v nadaljevanju izpostavljeni le nekateri izzivi, celoten pregled vseh dejavnosti Varuha glede starejših pa je predstavljen v** **razdelku 2.7.3.**

Aktivnosti za zagotavljanje skrbi za starejše je po mnenju Varuha treba uvrstiti visoko na prioritetne sezname vseh pristojnih institucij. V okviru sistemskih možnosti in zmožnosti je treba vsem, ki potrebujejo pomoč ali zaščito, to ponuditi, jih usmeriti. Hkrati s tem jih je treba seznaniti s storitvami, ki jih lahko koristijo, če to potrebujejo ali se za to odločijo.

Na problematike in izzive, ki jih je Varuh zaznal pri svojem delu, je opozarjal tudi v osebnih srečanjih s številnimi deležniki. V začetku leta 2023 se je udeležil sej Komisije za peticije, človekove pravice in enake možnosti s področij različnih tematik. Velja izpostaviti sejo, na kateri je bila osrednja pozornost namenjena vprašanjem osebne asistence, in seji, ki je potekala o problematiki starejših. Na slednji je Varuh predstavil temeljne ugotovitve, ki jih pri obravnavi pobud, povezanih s starejšimi, beleži institucija in o katerih vsako leto poroča državnemu zboru. Na posvetu v Državnem zboru RS o položaju starejših in upokojencev, ki se ga je udeležil tudi Varuh, je tako na primer opozoril na **problematike, kot so dolgotrajna oskrba, digitalizacija, vse večja nestrpnost, ekonomski položaj starejših, naraščajoča revščina in dostopnost zdravstvenih storitev.**

O razmerah v zdravstvu se je varuh med drugim pogovarjal z vodstvom UKC Lj in UPK Lj, predstojniki zdravstvenih ustanov, zastopniki pacientovih pravic in aktualnima ministroma za zdravje. Tako preko dialoga s pristojnimi, kakor tudi sicer, je Varuh ves čas opozarjal na pomen medgeneracijske solidarnosti in dialoga. Ob dnevu medgeneracijske solidarnosti, ki ga obeležujemo 29. aprila, je varuh gostil predstavnike civilne družbe. Poudaril je, da je načelo solidarnosti eno temeljnih načel delovanja sistema socialne države, s solidarnostjo pa je povezana tudi razmejitev med socialnim in zasebnim tveganjem ob nastanku določenih obremenjujočih dogodkov v življenju posameznika, kot so starost, bolezen, invalidnost, slab gmotni položaj in podobno. **Poleg tega je opozoril na pomen medgeneracijskega razumevanja in sodelovanja, ki sta z vidika prihodnosti družbe ključna za trajnostni razvoj in napredek.**

Ob mednarodnem dnevu starejših je varuh pripravil posebno poslanico, v kateri je pristojne opozoril, da so starejši premalo vključeni v iskanje rešitev problematik, ki jih zadevajo. Kot problematično vidi, da se o starejših velikokrat odloča, ne da bi se jih vprašalo za njihove želje in mnenja ali da bi se resnično preučilo njihove potrebe. **Gre za eno bolj spregledanih in preslišanih ranljivih skupin, ki se ravno zaradi tega iz leta v leto znajde v večjih stiskah.** Varuh je ob tem odgovorne opomnil, da od njih pričakuje sprejetje ustreznih ukrepov za izboljšanje položaja upokojencev na vseh ravneh.

Varuh je v okviru obravnave pobud v letu 2023 ugotovil, da so starejši **še vedno velikokrat žrtve birokratiziranih in (pre)zapletenih postopkov.** Pogosto se znajdejo v kolesju dvoumnosti, nejasnosti in zapletenosti raznoraznih vlog, obrazcev in spletnih portalov, zaradi česar težko pridejo celo do zdravnika (sklic na poglavje v zdravstvu: dostopnost), vlagajo vloge (sklic na poglavje ZPIZ: 2.15 4.2 jasnost in zakonitost dokumentov upravnih organov) in zahtevke pri upravnih organih, težave pa včasih predstavljajo tudi vsakodnevne aktivnosti, kot je na primer uporaba spletnega bančništva ali elektronske pošte (sklic na poglavje digitalizacija).

V zvezi z **digitalnim opismenjevanjem starejših** je Varuh konec lanskega leta gostil srečanje s predstavniki delovne skupine za digitalno vključenost starejših pri mreži nevladnih organizacij za vključujočo informacijsko družbo, s predstavnico Ministrstva za digitalno preobrazbo in predstavnikom Zagovornika načela enakosti. Osrednja tema pogovora so bili izzivi in dobre prakse kot podlage za učinkovito in nediskriminatorno digitalno vključenost starejših. Varuha so prisotni med drugim seznanili s svojimi prizadevanji in aktivnostmi za izboljšanje digitalne pismenosti starejših, in sicer **v smeri informiranja ter izobraževanja starejših za uporabo prenosnih računalnikov in pametnih telefonov z aplikacijami, drugimi spletnimi orodji in portali, ki jim bodo olajšali vsakodnevne aktivnosti** (na primer že omenjeno spletno bančništvo, naročanje na zdravniške preglede, rezervacije terminov pri upravnih organih). **Posebej spodbudno je po mnenju Varuha tudi, da je starejšim ponekod brezplačno na voljo izposoja računalnikov in računalniške opreme, vključno z rednim vzdrževanjem in posodabljanjem programske opreme. Tovrstne aktivnosti Varuh pozdravlja in spodbuja njihovo aktivno izvajanje tudi v prihodnje.** Ne glede na to pa Varuh zavzema stališče, da morajo imeti tudi starejši, ki se ne želijo ali ne morejo (ker na primer nimajo pametnih telefonov, niso vešči njihove uporabe) vključiti v ''moderno in digitalizirano'' družbo, možnost izbire, da lahko enake storitve v primerljivem času opravijo tudi po telefonu oziroma osebno. To še posebej velja za dostopnost do zdravnikov, pri katerih so telefonske linije pogosto nedosegljive, zapleteni ali nedelujoči portali in spletne strani pa tudi pri veščih uporabe tehnologij večkrat povzročijo stisko. **Zagotoviti je torej treba možnost izbire, ki ne bazira na starosti, zdravstvenem stanju, gmotnem položaju ali drugi osebni okoliščini, temveč zgolj na (informirani) odločitvi vsakega posameznika oziroma posameznice.**

Posebno zaskrbljenost po mnenju Varuha predstavlja iz leta v leto povečan pripad (tudi anonimnih) zadev, ki se nanašajo na **nasilje in neustrezno zdra-**

vstveno obravnavo starejših v institucionalnem varstvu oziroma v bolnišnični oskrbi (povezava nasilje nad starejšimi). Vezano na to se je Varuh v letu 2023 udeležil tudi več posvetov o preprečevanju nasilja v domovih za starejše, ki jih je organiziralo Ministrstvo za solidarno prihodnost in na katere so bili sicer vabljeni vsi ključni deležniki s področja socialnega varstva in dolgotrajne oskrbe. Namen posvetov, ki se bodo nadaljevali tudi v letu 2024, je oblikovanje skupne strategije učinkovitega boja proti nasilju nad starejšimi. O problematiki nasilja nad starejšimi se je Varuh sicer v preteklem letu med drugim pogovarjal tudi s Socialno inšpekcijo, Skupnostjo socialnih zavodov Slovenije, vodstvi nekaterih domov starejših občanov, vodstvi nekaterih zdravstvenih ustanov in z resornimi ministri. **Vsi so se strinjali, da je treba oblikovati celovit načrt in pripraviti podlage za ustrezno sankcioniranje preteklih kršitev, ob tem pa napore vlagati tudi v preventivo, da se tovrstne kršitve v prihodnje ne bi več ponavljale.**

Varuh na podlagi povečanega števila prejetih pobud namreč ugotavlja, da starejši oziroma njihovi svojci še vedno ne upajo ali ne zmorejo prijaviti neustreznega ravnanja, neustrezne zdravstvene oskrbe ali nasilja, saj se v zavedanju, da so odvisni od pomoči drugih, bojijo posledic, ki bi takšnim prijavam oziroma naznanitvam lahko sledile. **Ravno iz tega razloga Varuh poudarja pomen preventivnih mehanizmov in vzpostavljanja družbene klime, ki bosta krepila empatijo in zagovarjala ničelno toleranco do nasilja.** Ker gre za globoko ukoreninjen in akuten sistemski problem, se ga je namreč treba lotiti na vseh nivojih. Tistim, ki se s starejšimi srečujejo pri svojem delu, je treba ponuditi ustrezno podporo, izobraževanje, zaščito, varstvo, nenazadnje pa tudi ustrezno plačilo, da bodo svoje odgovorno delo lahko opravljali v varnem delovnem okolju. Prihodnje generacije je treba vzgajati v duhu medgeneracijske solidarnosti in jim privzgojiti čut za sočloveka.

K zmanjšanju pojavnosti nasilja in povečanju preventive ter z ukrepi in aktivnostmi za izboljšave akutnih problematik si morajo prizadevati tudi vse pristojne institucije in državni organi. Aktivnosti morajo usmerjati v medsebojno sodelovanje in iskanje skupnih poti k nujno potrebnim rešitvam (na primer pri zagotavljanju ustreznega in zadostnega kadra in kadrovskih normativov, upoštevanju predpisov s področja nege in zdravstvene oskrbe, zagotovitvi prostorskih kapacitet ...). **Varuh je v letu 2023 posredoval v prav vsaki (tudi anonimni) prejeti prijavi nasilja v DSO. Žal pa Varuh ni edini, ki ugotavlja, da odgovornost zakonodajalca in Vlade Republike Slovenije, da vzpostavita ustrezne regulativne okvirje, mehanizme in normative, za njihovo uresničevanje pa zagotovita tudi ustrezna sredstva v primernem časovnem obdobju, enostavno ni izpolnjena.** Varuh se zaveda, da kompleksnost navedenih problematik zahteva poglobljeno in celostno obravnavo, vendar zavzema stališče, da v vmesnem času breme ne bi smelo pasti na pleča najranljivejših.

Varuh ocenjuje, da je pravi odgovor na dolgoživo družbo **deinstitucionalizacija** in ne le povečanje zmogljivosti v institucijah ali gradnja novih domov. Vsakomur bi morala biti omogočena skrb zanj v domačem okolju. Kot družba moramo zagotoviti kakovostno in varno oskrbo, usmerjeno v človeka in njegove potrebe. **Z ustrezno ureditvijo dolgotrajne oskrbe, ki bo zagotavljala kakovostno**

življenje in dostojno staranje, ne glede na osebne okoliščine posameznika, bomo dali jasno sporočilo o vrednosti življenja v vseh življenjskih obdobjih in o spoštovanju človekovega dostojanstva. Institucionalno mišljenje in povečevanje kapacitet v institucijah, načrtovanje in gradnja manjših institucij namesto velikih, ni korak v smeri sodobne skrbi za starejše. **Deinstitucionalizacija pa je odmik od institucionalnega mišljenja, v smer samostojnega življenja s podporo v skupnosti.** Država je to dolžna storiti, Varuh človekovih pravic bo bdel nad tem in jo vedno znova opozarjal na njeno dolžnost.

Danes žal še nimamo dovolj alternativ institucionalnemu varstvu, čeprav država že nekaj let poudarja proces deinstitucionalizacije. Tiste alternative institucionalnemu varstvu, ki pa že obstajajo, žal ne zadoščajo potrebam. Takšna alternativa je na primer pomoč na domu, ki ni povsod enako dostopna in je časovno zelo omejena. Mnogi ljudje, ki potrebujejo pomoč in oskrbo in živijo v domačem okolju, še vedno ostajajo osamljeni in izključeni iz skupnosti. Posledica pomanjkanja ustreznih možnosti za dostojno življenje in ustrezno oskrbo v domačem okolju so **dolge čakalne vrste za sprejem v institucionalno varstvo.** Tistim, ki potrebujejo oskrbo, moramo v večji meri ponudili oblike skupnostne skrbi – **dnevne centre, stanovanjske skupine, bivalne enote, ki ponekod že uspešno delujejo.**

Ena od sistemskih rešitev so sicer tudi **oskrbovana stanovanja** (sklic na stanovanjske zadeve), v zvezi s katerimi je Varuh v letu 2023 prejel več pobud in odprl sistemsko vprašanje.

Varuh bo še naprej aktivno deloval v dobrobit vseh generacij, še posebej starejših, saj gre za eno izmed ranljivejših skupin, ki potrebuje posebno pozornost. Ne zgolj zato, ker jih ne ščiti nobena mednarodna konvencija ali naša zakonodaja, temveč zato, ker je to naša skupna civilizacijska dolžnost. Ob tem Varuh podpira tudi prizadevanja v Združenih narodih za pripravo Konvencije za zaščito starejših, ki pa se žal odvijajo prepočasi. **Delovanje Slovenije, ki je v pogajanjih med bolj aktivnimi, Varuh pozdravlja in pričakuje, da se bo podpora odrazila tudi s sprejemanjem konkretnih ukrepov doma.**

2.7.2 Nova priporočila

Na **starejše** se nanašajo **priporočila 26, 28, 30, 46, 55, 57, 58 in 62** ter **priporočilo (stalna naloga) št. 7** iz drugih poglavij tega letnega poročila.

2.7.3 Dejavnosti Varuha glede starejših

Dejavnosti Varuha glede starejših v letu 2023 so obravnavane v naslednjih razdelkih tega poročila:

2.2.1.3 Posebej o romski skupnosti oziroma njenih pripadnikih

2.3.1.1 Zaposleni

2.10.1.4 Posebej o nekaterih drugih vidikih enakosti pred zakonom oziroma prepovedi diskriminacije

2.10.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

2.14.1.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

2.15.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja (Pokojninsko in invalidsko zavarovanje)

2.15.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

2.15.4.1 Jasnost in zakonitost dokumentov upravnih organov
Primer: Dvoumnost obrazca Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije
Primer: Pomanjkljiva obrazložitev odločb ZPIZ

2.15.4.2 Odločanje v razumnem roku
Primer: Dolgotrajnost postopka priznanja pravice do vdovske pokojnine

2.16.4.1 Dostop do zdravstvenega varstva
Primer: Nihče ni kriv, če nimate zdravnika v Ljubljani
Primer: Pomanjkanje osebnih zdravnikov
Primer: Dostopnost do ambulant splošne in družinske medicine
Primer: Težave z namestitvijo in obravnavo oseb po zaključenem bolnišničnem zdravljenju in oseb s pridobljeno možgansko poškodbo

2.17.1.1 Nasilje nad starejšimi

2.17.1.2 Osebna asistenca

2.17.1.3 Institucionalno varstvo in deinstitucionalizacija

2.17.1.4 Digitalizacija pri starejših

2.17.1.6 Določitev meje vrednosti lastniškega premoženja za pridobitev socialnovarstvenih prejemkov

2.17.4.5 Zagotavljanje institucionalnih in drugih storitev

Primer: Ko nisi več zmožen bivati doma, mora država zagotovitipogoje za tvoje preživetje z zagotavljanjem ustreznih storitev

Primer: Plačevanje storitve, ki je ne prejemaš

2.17.4.6 Drugi primeri nepravilnosti pri odločanju o vlogah posameznikov glede različnih vrst pomoči

Primer: Tudi odnašanje smeti lahko starejši osebi predstavlja težko premostljivo težavo

2.24.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.24.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

2.8 LGBTIQ+

2.8.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V zvezi s pravicami lezbijk, gejev, biseksualnih, transspolnih, interspolnih, kvir in oseb z drugimi spolnimi identitetami (LGBTIQ+) je leto 2023 zaznamovalo nasilje in incidenti med Parado ponosa v Ljubljani in Mariboru, kjer je morala posredovati tudi policija. Varuh obsoja vsakršno nasilje in poziva pristojne, da je treba storiti več na področju preprečevanja nasilja, vključno preko izobraževanja za strpnost. Varuh je ob mednarodnem dnevu boja proti homofobiji, transfobiji in bifobiji, ki se ga obeležuje 17. maja, javno poudaril, da so predsodki, diskriminacija in izključevanje zaradi spolne usmerjenosti, spolne identitete in drugih osebnih okoliščin v družbi žal še vedno prisotni, zato je pomembno, da v različnih segmentih družbe, vsak na svojem področju gojimo kulturo strpnosti in vključevanja.

Varuh je v letu 2023 glede enakosti pred zakonom v zvezi z LGBTIQ+ prejel sedem pobud, od katerih je bila ena utemeljena, **vse zadeve so bile obravnavane na področju enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije** (**gl. 2.10 Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije**). Na tem mestu velja izpostaviti, da se je septembra varuh sestal s predstavniki Društva Parada ponosa, Amnesty International Slovenije, Društva DIH – Enakopravni pod Mavrico in Zavoda Transfeministične Iniciative TransAkcije – navedene nevladne organizacije so predstavile izzive pri uresničevanju pravic in svoboščin pripadnikov skupnosti LGBTIQ+, kot jih zaznavajo same, varuh pa načelne možnosti za njegovo pomoč pri tem.

Varuh ponovno izpostavlja že skoraj pet let neuresničeno preteklo priporočilo št. 54 (2019), s katerim je priporočil, naj pristojno ministrstvo pripravi predlog zakona, ki bo urejal pravno priznanje spola, in ga ponavlja. Trenutno stanje je tako, da morajo posamezniki, ki bi želeli spremeniti oznako spola v osebnem dokumentu, pridobiti zdravstveno potrdilo. Varuh ugotavlja, da se zdi medresorsko usklajevanje bolj samo sebi namen, predvsem pa manjka politične volje tako leve kot desne politike, da bi se ta vprašanja vendarle uredila z zakonom.

2.8.2 Dejavnosti Varuha glede LGBTIQ+

Dejavnosti Varuha glede LGBTIQ+ v letu 2023 so obravnavane v naslednjih razdelkih tega letnega poročila:

2.10.1.2 Posebej o enakih možnostih glede na spolno identiteto ali usmerjenost

2.10.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

2.9 TUJCI

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					Vse pobude			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
7. Tujci	80	52	131	118	101	40	39,60	183	170	92,90	250
7.1 Pridobitev in prenehanje državljanstva	10	5	13	7	7	6	85,71	18	12	66,67	22
7.2 Vstop, zapustitev in bivanje tujcev v državi	59	40	78	84	73	26	35,62	120	124	103,33	183
7.3 Mednarodna zaščita, začasna zaščita in načelo nevračanja	3	4	26	13	12	5	41,67	29	17	58,62	20
7.4 Mladoletniki brez spremstva	2		4	2	2	1	50,00	4	2	50,00	4
7.0 Tujci - drugo	6	3	10	12	7	2	28,57	12	15	125,00	21

V letu 2023 je Varuh na področju tujcev ponovno daleč največ zadev (pri tem 124 prejetih pobud) obravnavali glede vstopa, odhoda in bivanja tujcev v državi. Vseh obravnavanih zadev na področju pa je bilo četrt tisoč. Glede na pestro migracijsko dogajanje navedene številke niso presenetljive. Spomniti gre še zlasti, da posebno tujsko podpodročje Varuh vodi tudi v okviru področja odvzemov osebne svobode (**gl. razdelek. 2.14.1.5, str. 331 - 332**), vključno glede mladoletnikov brez spremstva (**gl. razdelek 2.14.2.5, str. 338**).

2.9.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Pri tujcih gre za enega najbolj pestrih področij dela Varuha. Tudi v letu 2023 se je večina pri Varuhu obravnavanih tujskih zadev nanašala na dolgotrajnost postopkov. V tem pogledu stanje ostaja najbolj kritično na Upravni enoti Ljubljana in Upravni enoti Maribor, ni pa nepoznano tudi drugod (npr. Slovenske Konjice, Koper ...). Varuh v tej zvezi ostaja na načelnem stališču, da **sistemski razlogi, ki naj bi trajali več let in naj bi se v zadnjih letih še okrepili, ne morejo biti opravičilo za to, da organ ne postopa in odloča v zahtevanem roku**. Zaradi takšnih razlogov lahko nekaj časa postopki trajajo dlje, vendar se nanje ni več prepričljivo sklicevati, ko preteče čas, potreben za organizacijsko oziroma kadrovsko prilagoditev organa.

Vsak predolg postopek pomeni kršitev pravice stranke, da se v njeni zadevi odloči hitro in s čim manjšo zamudo (prim. načelo ekonomičnosti postopka iz 14. člena ZUP). Ta zahteva izhaja, po mnenju Varuha, iz **pravice do enakega varstva pravic (22. člen ustave)** in pomeni med drugim, da **posameznik v postopku ne sme biti zapostavljen in nedopustno dolgo obremenjen napram državi, ki odloča o njegovi zadevi.** Posamezniku je treba zagotoviti, da v razmerju do države ni nedopustno dolgo v negotovosti glede odločitve o njegovi pravici, obveznosti oziroma pravno zavarovani koristi. Omenjena pravica je zato tudi **neposreden izraz spoštovanja in dostojanstva človekove osebnosti, kot se kaže na področju izvajanja pravnih postopkov.** Ob tem se Varuh seveda lahko strinja, da odgovarjanje še na njegove poizvedbe dodatno obremenjuje organ oziroma tam zaposlene uradne osebe, ki si sicer prizadevajo odpraviti zaostanke in reševati večji pripad zadev. **Vendar oblast ne more pričakovati od Varuha, da se zaradi znanih sistemskih težav in obremenjenosti organov ne bo več obračal nanje in zahteval, da se skladno z zakonsko obveznostjo odzovejo na njegove poizvedbe. Opustitev Varuhovega nadzora ni način za reševanje zaostankov in problema dolgotrajnih upravnih postopkov. Prav nasprotno, v takih okoliščinah je neformalni nadzor Varuha še toliko pomembnejši**.

Pripomniti sicer gre, da se očitki na račun dolgotrajnosti odločanja vendarle ne izkažejo vedno za utemeljene. **Zgodi se lahko, da upravni postopek traja daljši čas zato, ker je vloga pomanjkljiva ali nepopolna – in razlogi za dolgotrajnost torej niso na strani organa.** Tako je npr. ena izmed pobudnic zatrjevala dolgotrajni postopek odločanja o prošnji za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje zanjo in sina, upravna enota pa je pojasnila, da sta bili vlogi pregledani in je bila ena formalno pomanjkljiva, druga pa nepopolna, zato je bila stranka pozvana k odpravi pomanjkljivosti in dopolnitvam. ZUP v 222. členu določa, da kadar se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, ter je pred odločitvijo potreben poseben ugotovitveni postopek, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki čim prej, najpozneje pa v dveh mesecih ***od dneva, ko je prejel popolno vlogo*** **za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil začet postopek po uradni dolžnosti**. 7.2-31/2023

Posebej zaskrbljujoče pa je, da gre dolgotrajnost postopkov s tujci nemalokrat tudi v škodo zagotavljanja največje koristi otroka. Pri tem zgolj splošna zagotovila organa, da upošteva navedeno načelo, seveda ne morejo zadoščati, pač pa mora biti organ sposoben tudi konkretno (tj. glede na okoliščine posamezne zadeve) pojasniti, kako je to načelo upošteval. Varuh pa nadalje meni, da je tudi ko ZTuj-2 ne uvršča odločanja o neke vrste vlogah med prednostne zadeve, ki pa se sicer nanašajo na mladoletne otroke, treba upoštevati, da morajo biti skladno s 3. členom Konvencije o otrokovih pravicah otrokove koristi glavno vodilo pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki, bodisi da jih vodijo državne bodisi zasebne ustanove za socialno varstvo, sodišča, *upravni organi* ali zakonodajna telesa. Na podlagi 8. člena ustave se ratifici ane in objavljene mednarodne konvencije uporabljajo neposredno, kar velja tudi za Konvencijo o otrokovih pravicah. **V okoliščinah, ko se upravna enota že daljši čas sooča z dejavniki, zaradi katerih so upravni postopki na področju izvrševanja ZTuj-2 dolgotrajni, bi moral torej upravni organ ob upoštevanju konvencije šteti za prednostne tudi zadeve, ki se nanašajo na otroke, ter si prizadevati za njihovo posebej hitro reševanje** (npr. šele izdano dovoljenje za prebivanje omogoča, da se otrok polno vključi v šolo in druge oblike družbenega življenja).

Varuh je v letu 2023 tako večkrat ugotovil, da postopek v konkretni zadevi, v kateri je šlo za mladoletno osebo, traja predolgo, pri čemer je bil krepko presežen že samo rok petih delovnih dni, ki ga ZUP v 67. členu določa organom za zahtevo, da stranka pomanjkljivosti nepopolne ali nerazumljive vloge odpravi in za določitev primernega roka za to[1]. Nepresenetljivo pa se je potem tudi nadaljnji postopek kazal za predolgega. V eni izmed takšnih zadev[2] je npr. trajalo dobre štiri mesece, da je mariborska upravna enota sploh ugotovila, da je bila prva vloga za izdajo dovoljenja za prebivanje za mladoletnega otroka vložena na nepravilnem obrazcu, nova vloga na ustreznem obrazcu pa je bila podana že pred desetimi meseci, pa o njej še ni bilo odločeno; tudi v drugi takšni zadevi[3] so pretekli štirje meseci od podaje vloge za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje za dva mladoletna otroka do začetka reševanja vlog, o njih pa je bilo nato odločeno po šestih mesecih – in je torej od podaje prošenj do odločitve na ljubljanski upravni enoti preteklo deset mesecev; v tretji od takšnih zadev[4] je na ljubljanski upravni enoti npr. odločanje o dovoljenju za prebivanje mladoletnice trajalo kar štirinajst mesecev (pri čemer je trajalo štiri mesece in pol, da je organ sploh začel reševati zadevo in je posledično vloga po pozivih k dopolnitvam postala popolna in primerna za odločitev šele štirinajst mesecev po vložitvi); v četrti takšni zadevi[5] pa je bila s strani ljubljanske upravne enote pooblaščenka pozvana k dopolnitvi vlog za dovoljenje za prebivanje za dva otroka šele pol leta po vložitvi.

1 Navedeno torej pomeni, da mora organ v petih delovnih dneh pregledati vloženo vlogo, zaznati njene pomanjkljivosti (na primer to, da ji niso priložena potrebna dokazila) in tudi ob upoštevanju načela varstva pravic strank v upravnem postopku (7. člen ZUP) stranko pozvati k odpravi pomanjkljivosti.
2 7.2-33/2023.
3 7.2-17/2023.
4 7.2-11/2023.
5 7.2-9/2023.

Seveda je krepko prekoračene instrukcijske roke Varuh ugotavljal tudi v več zadevah s polnoletnimi strankami. V zvezi z mariborsko upravno enoto lahko v tej smeri Varuh primeroma izpostavi zadevo[6], v kateri je ugotovil občutno predolgo desetmesečno obdobje od vložitve vloge za izdajo enotnega dovoljenja za prebivanje in delo do šele poziva stranki, da vlogo dopolni; v zvezi z ljubljansko upravno enoto pa npr. zadevo[7], v kateri je po prejemu vloge za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje prve poizvedbe opravila šele po več kot treh mesecih, stranko pa k dopolnitvi pozvala po nekaj manj kot štirih; v eni izmed tovrstnih zadev[8] pa se je pobudnik npr. pritoževal nad dolgotrajnostjo postopka Upravne enote Slovenske Konjice glede podaljšanja enotnega dovoljenja za prebivanje in delo in se je naposled izkazalo, da je samo od vložitve vloge pa do ugotovitve, da je za zadevo pristojna druga upravna enota, preteklo pet mesecev (v tem času pa je organ zgolj vpogledal v uradno evidenco in opravil poizvedbo na policiji, ni pa izvajal kakšnih kompleksnejših procesnih opravil, npr. osebnega razgovora).

Niso pa vselej očitki o dolgotrajnosti usmerjeni zoper upravne enote. Že v lanskem letnem poročilu je Varuh opisoval **nesprejemljivo dolgo odločanje MNZ o revizijah v postopkih za sprejem v državljanstvo**.[9] Tovrstne težave so se nadaljevale tudi v letu 2023: v eni izmed takšnih zadev[10] je MNZ npr. rabilo kar sedem mesecev, da je zadevo po prejemu s strani upravne enote sploh dodelilo v reševanje; v drugi takšni zadevi[11] je na MNZ od prejema zahteve za revizijo do dodelitve v reševanje preteklo več kot šest mesecev; v tretji[12] pa sedem mesecev in pol od prejema zahteve za revizijo do dodelitve zadeve uradni osebi. V eni izmed zadev pa se je **pokazala tudi dodatna plast problematičnosti, in sicer t. i. zastaranja dokazov**.

Ko se je Varuh v okviru obravnave dolgotrajnega postopka sprejema v državljanstvo za pojasnila obrnil na Upravno enoto Koper in MNZ, sta se sklicevala na velik pripad zadev na področju državljanstva – upravna enota naj bi se s tem soočala že leta, MNZ pa je pojasnilo, da se zadnja tri leta sooča z večjim pripadom zahtev za revizijo in postopkov, v katerih naj bi moralo dopolniti postopek zaradi nepopolno oziroma nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja na prvi stopnji. Skratka, MNZ in upravna enota sta ugotavljala, da **so dolgotrajni postopki na področju izvrševanja ZDRS sistemske narave.** Vendar to ni spremenilo dejstva, da je upravna enota vlogo za sprejem v državljanstvo začela reševati šele pet mesecev po vložitvi. Podobno je na MNZ preteklo šest mesecev od prejema zahteve za revizijo do šele dodelitve zadeve uradni osebi oziroma začetka reševanja zadeve (skladno s tretjim odstavkom 27.c člena ZDRS bi MNZ moralo najpozneje v dveh mesecih od dneva prejema upravne zadeve opraviti revizijo). V dani zadevi je tako preteklo več kot leto in pol od podaje vloge do dokončne odločitve.

6 7.2-12/2023.
7 7.2-22/2023.
8 7.2-16/2023.
9 Gl. str. 211 Letnega poročila Varuha za leto 2022.
10 7.1-3/2023.
11 7.1-4/2023.
12 7.1-5/2023.

Iz pojasnil upravne enote pa je bilo tudi razbrati, da je pobudnik vlogo dopolnil z novimi dokazili, ki so bili pet mesecev pozneje, ko je bilo izdano zagotovilo oziroma sprejeta odločitev upravne enote, predvidoma že starejši od treh mesecev. Razbrati pa je bilo tudi stališče MNZ, da potrdilo iz kazenske evidence izvorne države in druga dokazila ne smejo biti starejša od treh mesecev. Videti je, da bi navedeno utegnilo prispevati k določenemu taktiziranju upravnega organa pri reševanju zadev, saj naj bi začelo z reševanjem le toliko zadev, kolikor glede na izkušnje in prakso lahko reši v treh mesecih. **Upoštevaje sistemske okoliščine, ki jih zaznamuje velik pripad zadev in pomanjkanje kadra, to predvidoma pomeni, da se v veliki večini zadev pojavi težava zastaranja dokazov,** posledično pa potreba po predložitvi oziroma pridobitvi novejših dokazov. To je bilo razvidno tudi iz okoliščin konkretne zadeve, v kateri je ministrstvo prav iz tega razloga ocenilo, da je bilo dejansko stanje na upravni enoti nepopolno ugotovljeno in je zahtevalo, da se predloži novo potrdilo o nekaznovanosti izvorne države. Varuh meni, da **opisan pristop k dokazovanju dodatno prispeva k daljšemu trajanju postopka**.

Varuh obenem ugotavlja, da v ZDRS ali kakšnem drugem relevantnem zakonskem predpisu ni zaslediti zahteve, da dokazila ne smejo biti starejša od treh mesecev. V upravnem postopku načeloma velja, da se lahko za odločitev relevantno dejansko okoliščino praviloma dokazuje na kakršenkoli dovoljen način in s katerimikoli dopustnimi dokaznimi viri. Načelo proste presoje dokazov je izhodišče ugotavljanja pravno relevantnih dejstev, pa tudi vodilo presoje, katere dokaze naj organ še pridobi ali izvede. V upravnem postopku torej načeloma velja prosta presoja dokazov (10. člen ZUP), kar med drugim pomeni, da lahko stranke predlagajo katerokoli dokazno sredstvo za dokazovanje pravno relevantnih dejstev v zadevi. O tem, katera dejstva je šteti za dokazana, pa samostojno presodi pristojni organ oziroma uradna oseba, pooblaščena za vodenje postopka in odločanje v upravni zadevi po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka. Kot dokaz se torej praviloma lahko uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja zadeve in kar ustreza posameznemu primeru, zlasti pa listine, priče, izjave strank, izvedence in oglede (164. člen ZUP). **Zahteva, da dokazila v postopku po ZDRS ne smejo biti starejša od treh mesecev, pa učinkuje kot izjema od tega splošnega procesnega pravila in določa formalno dokazno pravilo.** Podrobna formalna pravila o tem, kateri dokaz je pravno relevanten, pripeljejo do vezanosti organa na dokazna pravila na podlagi predhodnega abstraktnega vrednotenja dokazov s strani tistega, ki tako pravilo postavi (v tem primeru je to ministrstvo). Tako dokazno pravilo pomeni izjemo od proste presoje dokazov. Če je izvajanje dokazov omejeno tako, da je za ugotovitev relevantnega dejstva dopustna uporaba le določenega dokaznega sredstva, pa gre skladno z ustavnosodno presojo za poseg v pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena ustave. Tak poseg v ustavno pravico je lahko po oceni Varuha urejen samo v zakonu. Postavljanje formalnih dokaznih pravil upravnim organom s strani nadrejenega ministrstva brez določne zakonske podlage šteje Varuh za kršitev načela zakonitosti oziroma 153. člena ustave. 7.1-2/2023

2.9.1.1 Posebej o neukosti, da je treba navkljub vloženi prošnji za dovoljenje za stalno prebivanje pravočasno zaprositi tudi za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje

Tudi v letu 2023 je Varuh obravnaval zadevo, v kateri se je pokazala **problematika nezavedanja strank, da morajo imeti urejen status vse do odločitve o dovoljenju za stalno prebivanje.** Tokrat je šlo za to, da je oče podal vloge za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje treh mladoletnih otrok, vendar je enemu od njih po vložitvi prošnje za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje poteklo dovoljenje za začasno prebivanje. Starša naj ne bi vedela, da **je treba za nepretrgano zakonitost bivanja navkljub pravočasni vlogi za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje vložiti še vlogo za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje**. Ker je prišlo do prekinitve začasnega dovoljenja, organ ni mogel upoštevati olajševalne okoliščine iz tretjega odstavka 52. člena ZTuj-2, po katerem se dovoljenje za stalno prebivanje lahko izda osebi, ki zakonito prebiva v Sloveniji neprekinjeno dve leti, pred iztekom petih let.

Varuh je v preteklosti že obravnaval podobne primere, v letu 2021 npr. mladoletnega otroka, za katerega je bila vložena prošnja za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje dva meseca pred iztekom dovoljenja za začasno prebivanje. Med postopkom odločanja o dovoljenju za stalno prebivanje je otroku poteklo dovoljenje za začasno prebivanje, oče pa ni zaprosil (tudi) za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje otroka. Predvidoma je napačno domneval, da za zakonitost otrokovega prebivanja zadošča, da je pravočasno zaprosil za dovoljenje za stalno prebivanje. **Izhajajoč iz načela varstva pravic strank v upravnem postopku je stališče Varuha, da bi upravni organ moral opozoriti stranko, da je treba navkljub vloženi prošnji za dovoljenje za stalno prebivanje pravočasno zaprositi tudi za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje. Tudi v upravnem postopku je namreč treba v zvezi z odločitvami, ki zadevajo mladoletne otroke, upoštevati največjo korist otroka.** Po oceni Varuha to ni bilo polno upoštevano in je otrok ostal ne le brez dovoljenja za stalno prebivanje, ampak sploh brez urejenega prebivanja v Sloveniji.

Tovrstne situacije se kažejo kot obžalovanja vredne, ker do njih predvidoma prihaja zaradi slabega poznavanja razmeroma zapletenih postopkov in pogojev za izdajo dovoljenj za prebivanje in še posebej tedaj, ko je na tak način prizadet pravni položaj mladoletnega otroka. Zato Varuh naslavlja na MJU naslednje priporočilo.

Priporočilo št. 23: Varuh priporoča Ministrstvu za javno upravo, naj skupaj z upravnimi enotami preveri možnosti za vzpostavitev obveščanja strank na način, da bi bile vse, ki zaprosijo za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje, sistematično, pravočasno in razumljivo seznanjene s tem, da morajo imeti urejen status do odločitve o dovoljenju za stalno prebivanje.

2.9.1.2 S predajo prosilcev za mednarodno zaščito naj se čaka do pravnomočne odločitve o začasni odredbi!

Varuh je obravnaval tudi pobudi dveh prosilcev za mednarodno zaščito, ki sta MNZ očitala kršitev svojih pravic, ker ju je na podlagi Dublinske uredbe[13] **poskušalo predati drugima državama članicama Evropske unije (Hrvaški in Bolgariji), čeprav v upravnem sporu še ni bilo pravnomočno odločeno o njunih zahtevah za začasno odredbo, s katerima sta predaji hotela preprečiti**. V prvem primeru je do poskusa predaje prišlo v času, ko je pobudnik čakal na odločitev o svoji pritožbi zoper zavrnitev zahteve za začasno odredbo, v drugem pa, ko je pobudnik čakal na odločitev o zahtevi za začasno odredbo, ki jo je prvič vložil šele pred pritožbenim sodiščem. Po proučitvi zadevne problematike je Varuh obe pobudi zaključil kot utemeljeni in MNZ, glede na ugotovitev, da enako ravna tudi v drugih podobnih primerih, priporočil spremembo prakse.

MNZ je v odzivu Varuhu svojo odločitev o predaji prosilcev utemeljilo s tem, da po tretjem odstavku 70. člena ZMZ-1 tožba ne zadrži izvršitve sklepa po Dublinski uredbi, da izvršitve odločitve ne zadrži niti pritožba zoper sodbo Upravnega sodišča Republike Slovenije in da po šestem odstavku 32. člena ZUS-1 pritožba ne zadrži izvršitve začasne odredbe. MNZ je poleg tega pojasnilo, da ne glede na navedeno še nikoli ni izvedlo predaje prosilca odgovorni državi članici pred odločitvijo upravnega sodišča o tožbi in zahtevi za začasno odredbo. Če upravno sodišče tožbo in izdajo začasne odredbe zavrne, pa se predaja prosilca odgovorni državi članici izvrši, če je prosilec v tem času seveda še vedno prisoten na ozemlju Republike Slovenije. Pogostokrat se namreč predaja kljub temu, da je bila dogovorjena med obema državama, dejansko ne izvrši, ker prosilci samovoljno zapustijo azilni dom.

Varuh je po proučitvi zadevne problematike ministrstvu posredoval svoje mnenje, ki je zaradi njegovega pomena podrobneje predstavljeno v nadaljevanju.

1. Varuh **je pritrdil praksi MNZ**, po kateri ta v nobenem primeru ne izvede predaje prosilca odgovorni državi članici pred odločitvijo upravnega sodišča o zahtevi za odložitev izvršitve z začasno odredbo. Dolžnost MNZ ravnati na takšen način **izhaja iz sodne prakse slovenskih sodišč**, na prvem mestu zlasti iz sodbe Vrhovnega sodišča št. I Up 63/2011 s 17. 2. 2011, v kateri je obrazloženo (podobno kot v povezani prvostopenjski odločbi upravnega sodišča št. I U 1929/2010 z 29. 12. 2010), da je *»... tožena stranka glede na vse okoliščine obravnavanega primera (da je bila o tožbi in vloženem predlogu za izdajo začasne odredbe pred izročitvijo obveščena) s tem, ko je tožnika predala Republiki Hrvaški, ne da bi počakala na odločitev o tožnikovi tožbi in o predlogu za izdajo začasne odredbe, kršila tožnikove ustavne pravice do učinkovitega sodnega varstva in pravnega sredstva iz 23. in 25. člena Ustave«.*

13 Uredba št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljan tretje države ali oseba brez državljanstva.

Navedeni odločbi Vrhovnega in upravnega sodišča sta bili izdani v primeru, ko je bil tožnik vračan na podlagi instituta varne tretje države, vendar citirano stališče smiselno velja tudi za primere, ko tožnik zahtevo za začasno odredbo vloži zoper predajo po Dublinski uredbi. Tako izrecno izhaja iz odločb Upravnega sodišča št. I U 875/2014 z 28. 5. 2014 in št. I U 1196/2014 s 25. 7. 2014.

Obveznost pristojnih organov, da z izvršitvijo dublinskega sklepa počakajo na odločitev Upravnega sodišča o začasni odredbi, sicer neposredno **izhaja tudi iz same Dublinske uredbe**, ki v odstavku 3(c) člena 27 (ki ga je med tremi alternativnimi možnostmi implementirala Slovenija) določa, da države članice *»z odložitvijo predaje do sprejetja odločitve o prvi zahtevi za odlog zagotovijo, da je na voljo učinkovito pravno sredstvo«.*

Nenazadnje pa obravnavana obveznost **izhaja tudi iz sodne prakse ESČP**, po kateri mora imeti pravno sredstvo zoper odločitev, ki lahko vpliva na varstvo pravice iz 3. člena EKČP, avtomatičen suspenzivni učinek. Iz sodb ESČP[14] je razumeti, da mora imeti tak učinek bodisi sama tožba bodisi zahteva za izdajo začasne odredbe o odložitvi izvršitve.

2. Varuh je nadalje ugotovil, da **bi moralo MNZ izvršitev dublinskega sklepa v vseh primerih odložiti ne le do odločitve prvostopenjskega sodišča temveč vse do pravnomočnosti odločitve o začasni odredbi, tj. do odločitve Vrhovnega sodišča o pritožbi po šestem odstavku 32. člena ZUS-1**.

Upravno sodišče je v svojem sklepu št. I U 921/2012 s 4. 7. 2012 opozorilo, da tudi ta obveznost izhaja iz zgoraj navedene sodbe Vrhovnega sodišča št. I Up 63/2011 (poudarke dodal Varuh): *»V upravno-sodni praksi namreč od opisanega stališča iz sodbe Vrhovnega sodišča v zadevi I Up 63/2011 s 17. 2. 2011 velja, da tožena stranka ne sme izvršiti izpodbijanega akta, če je zoper izpodbijani akt vloženo pravno sredstvo v obliki zahteve za izdajo začasne odredbe na sodišče, preden o zahtevi za izdajo začasne odredbe ne odloči sodišče. Tožena stranka torej ne sme izvršiti izpodbijanega akta do prejema odločitve prvostopenjskega sodišča o zahtevi za izdajo začasne odredbe;* **če pa stranka zoper negativno odločitev o začasni odredbi vloži pritožbo** *v treh dneh od prejema odločitve prvostopenjskega sodišča na Vrhovno sodišče,* ***mora tudi v tem primeru tožena stranka na podlagi stališča iz sodbe I Up 63/2011 počakati na odločitev Vrhovnega sodišča o pritožbi zoper sklep o zavrnitvi ali zavrženju zahteve za izdajo začasne odredbe.****«*

Varuh k navedenemu stališču dodaja, da iz Dublinske uredbe sicer ne izhaja obveznost dvostopenjskega odločanja o začasni odredbi. Vendar je Slovenija zoper negativno prvostopenjsko odločitev sodišča o začasni odredbi v svoji zakonodaji določila možnost pritožbe,[15] zato mora biti to pravno sredstvo – tako kot vsa pravna sredstva – učinkovito. Če pristojni organ tožnika preda drugi državi članici še pred odločitvijo o pritožbi iz šestega odstavka 32. člena ZUS-1,

14 Sodbe v zadevah M. S. S. proti Belgiji in Grčiji, A. C. in drugi proti Španiji ter Josef proti Belgiji.

15 Za tovrsten višji standard (dodatno pravno sredstvo) ni ovir v pravu EU, saj je to dopuščeno z načelom procesne avtonomije držav članic iz 19. člena Pogodbe o EU.

pa je s tem po Varuhovem mnenju izničen namen, ki ga pritožba ima, in **je ne moremo šteti za učinkovito pravno sredstvo**. Smisel instituta začasne odredbe je namreč ravno v preprečitvi izvršitve upravnega akta.

Varuh je nadalje presojal tudi vprašanje, ali je pritožbo iz šestega odstavka 32. člena ZUS-1 po trenutni praksi MNZ, ko pritožba ne zadrži predaje tožnika, morda kljub vsemu možno šteti za učinkovito pravno sredstvo glede na določbo tretjega odstavka 29. člena Dublinske uredbe. Navedena določba pravi, da mora država članica, ki je predajo izvedla, posameznika nemudoma ponovno sprejeti, če je ta šele po izvedeni predaji uspel s pravnim sredstvom. Po Varuhovem mnenju tudi tovrstna možnost ponovnega sprejema osebe v Slovenijo ne vpliva na zgoraj predstavljeno stališče o neučinkovitosti pritožbe. Skladno z drugim odstavkom 32. člena ZUS-1 je namreč namen instituta začasne odredbe preprečitev nastanka težko popravljive škode. Varuh pa ugotavlja, da lahko posamezniku s predajo bržkone nastane težko popravljiva škoda tudi, če je pozneje vrnjen v Slovenijo na podlagi tretjega odstavka 29. člena Dublinske uredbe. Takšna škoda mu namreč lahko nastane že s samo predajo in določenim obdobjem bivanja v drugi državi članici, kjer so njegove pravice na tak ali drugačen način ogrožene.

Nazadnje velja omeniti, da nevarnost za nastanek težko popravljive škode, kateri je eventualno izpostavljen posameznik s predajo, po mnenju Varuha tudi ni sorazmerna z javnim interesom, kateremu se domnevno sledi, ko se posameznika poskuša predati drugi državi članici še pred odločitvijo Vrhovnega sodišča. Vrhovno sodišče mora namreč skladno s šestim odstavkom 32. člena ZUS-1 o pritožbi odločiti najkasneje v 15 dneh in gre torej za razmeroma kratko obdobje podaljšanja posameznikovega bivanja v Sloveniji.

3. Varuh meni, da bi moralo MNZ na odločitev o začasni odredbi počakati tudi v primerih, kakršen je bil konkretni primer drugega pobudnika. V njegovi zadevi je pooblaščenec odložitev izvršitve dublinskega sklepa sicer zahteval šele ob vložitvi pritožbe zoper zavrnitev tožbe. Vendar lahko skladno z 32. členom ZUS-1 tožnik zahtevo za začasno odredbo vloži kadarkoli do izdaje pravnomočne odločbe o tožbi, zato Varuh ne vidi razloga, da tudi za drugega pobudnika ne bi veljale ugotovitve iz razdelkov 1. in 2.

Varuh je MNZ obvestil, da v skladu z navedenim **obravnavani pobudi šteje za utemeljeni**. Kot izhaja iz navedb v pobudah in prejetega pojasnila MNZ, po trenutni praksi ne čaka na pravnomočnost odločitve sodišč o začasni odredbi, temveč že po prejemu zavrnilne sodbe Upravnega sodišča pristopi k predaji tujca po Dublinski uredbi. Iz pojasnil MNZ sicer izhaja, da v zadnjem letu do predaj v takšnih primerih ni prišlo, ker so tujci že pred tem samovoljno zapustili azilni dom. Vendar navedenega ne gre razumeti, kot da obravnavana praksa na osebe ni imela negativnega učinka, saj je razumno domnevati, da je do samovoljnih zapustitev v mnogih tovrstnih primerih prišlo ravno zaradi strahu pred napovedano predajo po Dublinski uredbi.

K temu je Varuh dodal, da glede na razpoložljive informacije o ravnanju z iskalci azila na Hrvaškem in v Bolgariji[16] trditve pobudnikov o nevarnosti, ki bi ji bila izpostavljena s predajo, ne gre šteti za očitno neutemeljene. Tako obstaja verjetnost, da sta bila pobudnika zaradi ravnanja MNZ ne le omejena pri izvrševanju svojih pravic do učinkovitega sodnega varstva in pravnega sredstva, temveč je bila z njim tudi dejansko ogrožena njuna pravica iz 3. člena EKČP.

V skladu z vsemi predstavljenimi ugotovitvami je Varuh MNZ priporočil, naj svojo prakso spremeni tako, da predajo tujcev drugim državam v vseh primerih odloži do pravnomočnosti odločitve o zahtevi za začasno odredbo iz drugega odstavka 32. člena ZUS-1. **MNZ je v odzivu na Varuhovo mnenje navedlo, da se z njim ne more strinjati in bo še naprej poskušalo izvajati predaje po Dublinski uredbi, enako kot do sedaj**. Hkrati je poudarilo, da v praksi še ni bila izvedena predaja pred pravnomočno odločitvijo o začasni odredbi. Svoje stališče je utemeljilo s tem, da iz sodbe Vrhovnega sodišča št. I Up 63/2011 s 17. 2. 2011 nikjer neposredno ne izhaja, da bi morala tožena stranka počakati na odločitev Vrhovnega sodišča o pritožbi zoper sklep o zavrnitvi ali zavrženju zahteve za izdajo začasne odredbe, ampak gre zgolj za takšno interpretacijo navedene sodbe s strani Upravnega sodišča. MNZ je ponovno opozorilo na peti odstavek 32. člena ZUS-1, ki med drugim določa, da pritožba ne zadrži izdane začasne odredbe, in izrazilo mnenje, da posledično tudi pritožba zoper sklep o zavrnitvi zahteve za izdajo začasne odredbe ne bi smela imeti učinka zadržanja. **MNZ je poleg tega izrazilo svoje nestrinjanje z Varuhovim stališčem o nastanku težko popravljive škode že s samo predajo in določenim obdobjem bivanja v drugi državi članici** in v zvezi s tem opozorilo, da v primeru dublinskih postopkov ne govorimo o predaji kakšni tretji državi, ampak predaji državi, ki je članica EU. Glede tega je MNZ opozorilo tudi na stališče Vrhovnega sodišča iz 19. odstavka sklepa št. I Up 1/2018 z 12. 1. 2018.

Varuh je argumentacijo ministrstva proučil in ga obvestil, da tudi po tem v celoti ostaja pri svojih zaključkih in priporočilih. 7.3-11/2022

2.9.1.3 Posebej o nezakonitem pridržanju vlagateljev namere za mednarodno zaščito v Azilnem domu

Varuh je bil s strani ene izmed svetovalk za begunce obveščen o dveh upravnih sporih, ki jih je kot pooblaščenka sprožila pred upravnim sodiščem. Tožbi je vložila v imenu tožnikov, ki naj bi jih Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov februarja 2022, v času, ko sta bila vlagatelja namere za mednarodno zaščito, nezakonito zadrževal v zaklenjenih prostorih Azilnega doma. Ker je Varuh že večkrat obravnaval pobude, ki se tičejo zaklepanja namestitvenih prostorov Azilnega doma, in se je z navedeno problematiko ukvar-

16 Glede Hrvaške npr. »The Regional Administrative Court of Stuttgart, in proceedings for interim relief, annulled a Dublin transfer to Croatia due to deficiencies of the asylum procedure and risk of refoulement«, dostopno na: https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=2924,
glede Bolgarije pa npr. AIDA Country Report, 2021 Update, dostopno na: https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/02/AIDA-BG_2021update.pdf.

jal tudi v okviru svojih nadzornih obiskov te institucije, je računajoč na to, da bi njegove ugotovitve lahko prispevale k razjasnitvi vprašanj, relevantnih za odločitev sodišča v zgoraj navedenih zadevah, pripravil in sodišču posredoval vlogo na podlagi 25. člena ZVarCP (vloga *amicus curiae*).

Varuh je sodišču predstavil primer državljana Alžirije[17] in primer državljana Kosova[18], ki sta bila – enako kot tožnika v predmetnih upravnih sporih – v začetku leta 2022 nameščena v zaklenjene prostore Azilnega doma. Prostori, v katerih sta bila nastanjena, so imeli na oknih nameščene kovinske rešetke, zapuščala pa sta jih lahko le dvakrat do trikrat na dan za približno 15 minut v spremstvu varnostnika; tudi pri teh izhodih je bilo njuno gibanje omejeno na dvorišče Azilnega doma. Varuh je v obeh zadevah podal zaključek, da pridržanje v Azilnem domu ni imelo ustrezne zakonske podlage. Poleg tega pridržanje pobudnikov ni bilo odrejeno z obrazloženim individualnim pravnim aktom, ampak se je izvajalo kot golo oblastno dejanje. Posledično prizadeta zoper pridržanje tudi nista imela na voljo sodnega varstva.

Varuh je v svoji vlogi za sodišče pojasnil, da je šlo po njegovem vedenju za prakso urada, ki se je v obravnavanem obdobju sistematično izvajala nad vsemi osebami, ki so izrazile namero, da bi zaprosile za mednarodno zaščito. Nadalje je Varuh sodišču pojasnil, da je po pripravi mnenj v zgoraj navedenih primerih Varuh od urada izvedel, da od konca marca 2022 pridržanja vlagateljev namere ne izvajajo več. Varuh je sicer pozneje ugotovil, da se je praksa nadaljevala (le) za tiste osebe, ki so bile ob prihodu v Azilni dom potrjeno okužene ali se je sumilo, da bi lahko bile okužene s covidom-19. Po nadaljnji intervenciji Varuha pa je urad prenehal tudi s to prakso, saj tudi ZNB ni ponujal pravne podlage za takšen poseg v osebno svobodo.

Sklepno je Varuh sodišču predstavil še svoje ugotovitve glede splošnih okoliščin nastanitve v Azilnem domu, ki bi lahko bile relevantne pri presoji razmer nastanitve v zaklenjenih prostorih, zlasti v povezavi s prezasedenostjo Azilnega doma, ki je bila ugotovljena ob obisku institucije 3. 8. 2022.[19]

Upravno sodišče je maja 2023 izdalo sodbi opr. št. III U 59/2022-45 in opr. št. III U 62/2022-50, s katerima je ugodilo vloženima tožbama in v izreku ugotovilo, da je Republika Slovenija tožnikoma zaradi protipravnega odvzema prostosti nedopustno posegla v pravico do varstva osebne svobode iz 19. člena URS. V obrazložitvi sodb se je sodišče v veliki meri oprlo na Varuhovo vlogo *amicus curiae*, ki je s strani MNZ, kot nasprotne stranke, ostala neprerekana. Sodbi sta 4. 7. 2023 postali pravnomočni. 7.0-1/2023

17 Zadeva Varuha št. 7.3-2/2022.
18 Zadeva Varuha št. 7.3-1/2022.
19 Zadeva Varuha št. 7.0-2/2022.

2.9.1.4 Posebej o osebnih pregledih in pregledih sob v Azilnem domu

Varuh je že po enem izmed svojih obiskov Azilnega doma v Ljubljani v letu 2022 na MNZ naslovil priporočilo, da v okviru priprave novele ZMZ-1 **uredi ustrezno zakonsko opredelitev ukrepov osebnega pregleda in pregleda sob v Azilnem domu in njegovih izpostavah, zlasti glede vprašanj, v katerih primerih, s kakšnim namenom in na kakšen način se izvajata ter kdo je zanju pooblaščen**. Navedena ukrepa namreč lahko predstavljata resen poseg v pravico do zasebnosti in druge človekove pravice posameznika, zato je potrebna njuna podrobnejša zakonska opredelitev.

Varuh meni, da je v ZMZ-1 na prvem mestu treba natančno opredeliti, **kdo je pooblaščena oseba za osebni pregled**. Nadaljnje določbe, s katerimi bi se opredelilo, v katerih primerih oziroma s kakšnim namenom in na kakšen način se osebni pregled lahko opravi, pa so nato odvisne od tega, ali je zanj lahko pooblaščen le varnostnik ali tudi drugo osebje Azilnega doma. V prvem primeru namreč pravila osebnega pregleda opredeljuje že 49. člen ZZasV-1 (in podrobneje 16. člen Pravilnika o izvajanju Zakona o zasebnem varovanju) in je v ZMZ-1 ukrep treba dodatno opredeliti le, če zajema tudi ravnanja, ki presegajo ukrep iz ZZasV-1. Če bo za osebni pregled v Azilnem domu pooblaščena tudi oseba, za katero ne veljajo določbe ZZasV-1, pa je treba pravila pregleda v celoti določiti v ZMZ-1.

Varuh je sicer ministrstvu **predlagal, da z zakonom za opravo osebnih pregledov pooblasti le varnostnike, druge osebe pa eventualno le pod pogojem oprave strokovnega usposabljanja in izpolnjevanja ostalih relevantnih pogojev** iz ZZasV-1.

Podobno bi bilo po Varuhovem mnenju tudi glede pregleda sobe na prvem mestu treba opredeliti, kdo je zanj pooblaščen. Način in obseg nadaljnjih določb o namenu in obliki pregleda pa je nato odvisen od tega, ali ga smejo izvajati le varnostniki ali tudi drugo osebje Azilnega doma, in od vprašanja, v kakšnem delu so varnostniki za pregled sobe v obliki, kot se bo izvajal v Azilnem domu, pooblaščeni že po določbah ZZasV-1. 7.0-2/2024

2.9.1.5 Posebej o izbrisanih

Žal se vedno znova pokaže, da **zapletov v zvezi s t. i. izbrisanimi še kar ni in ni konec**.

Nekateri izbrisani so vložili prošnje za izdajo dovoljenj za stalno prebivanje na podlagi tretjega odstavka 52. člena ZTuj-2, pri čemer je tedanji predsednik republike podal mnenje, da je njihovo prebivanje v državi v interesu Republike Slovenije.[20] Čeprav je bilo sklepati, da je bilo predhodno razrešeno vprašanje izkazovanja zadostnih sredstev za preživljanje, sta nevladni organizaciji seznanili Varuha, da uradne osebe, ki na upravnih enotah vodijo postopke o izda-

20 Za več o tem gl. str. 266–268 Letnega poročila Varuha za leto 2022.

ji dovoljenj za stalno prebivanje, opozarjajo, da morajo vlagatelji izpolnjevati pogoj zadostnih sredstev za preživljanje v skladu s tretjim odstavkom 33. člena ZTuj-2, pri čemer naj ne bi bile obveščene, da naj se pri tem upošteva tudi denarna pomoč. To naj bi pomenilo, da bodo vloge izbrisanih navkljub mnenju predsednika in predhodnim zagotovilom pristojnih organov zavrnjene. **MNZ je po posredovanju Varuha izdalo usmeritev, naslovljeno na vse upravne enote, da naj se denarna pomoč, ki jo izbrisane osebe prejemajo po drugem odstavka 51. člena ZTuj-2, upošteva pri ugotavljanju zadostnih sredstev**. 7.2-25/2023 in 7.2-26/2023

Sicer pa je Varuh že v lanskem letnem poročilu podrobneje predstavil **problematiko zagotavljanja socialnovarstvenih storitev tujcem brez dovoljenja za stalno prebivanje** in v zvezi s tem tudi priporočil Vladi Republike Slovenije, da pripravi zakonodajne spremembe, na podlagi katerih bo tujcem, ki so zaradi nemožnosti odstranitve iz države ali iz drugih razlogov odvisni od pomoči države, na jasen in predvidljiv način zagotovljen dostop do potrebnega socialnega varstva. Odziv na to Varuhovo priporočilo pa **žal kaže, da resnih namenov realizacije tudi aktualna vlada nima** (za podrobnosti gl. razdelek *2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil,* v poglavju VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI, **str. 291**).

2.9.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuhovo **priporočilo št. 19**[21] je bilo, naj MNZ oziroma Vlada Republike Slovenije pripravi zakonodajne spremembe, s katerimi bo vsem tujcem, ki so skladno z Direktivo Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 upravičeni do statusa rezidenta za daljši čas, omogočeno neovirano in dejansko priznanje in uveljavljanje tega statusa. Na portalu e-demokracija je bil 20. 12. 2023 sicer že objavljen predlog novele ZTuj-2I (EVA 2022-1711-0027), v katerem je izrecno navedeno, da naj bi se zagotovilo (tudi) realizacijo predmetnega priporočila Varuha, vendar je v času priprave tega zapisa še prezgodaj priporočilo šteti za realizirano, zato **gre pri njem še vztrajati**.

S **priporočilom št. 13 (2022)**[22] je Varuh priporočil MJU, naj tudi v letu 2023 intenzivno nadaljuje z naslavljanjem sistemskih razlogov za zamude pri odločanju na oddelkih za tujce upravnih enot in tudi (po)skrbi za realizacijo čim več čim bolj učinkovitih rešitev v tej smeri. Kot je v tej zvezi razbrati iz vladinega odzivnega poročila[23], sta bili z namenom pozitivnega vpliva na delo upravnih enot sprejeti dve sistemski spremembi: z novelo ZDU-1 se je v 13. členu določila

21 Letno poročilo Varuha za leto 2021, str. 196.
22 Str. 229 Letnega poročila Varuha za leto 2022.
23 Str. 14–15.

možnost, da lahko minister, pristojen za upravo, na predlog načelnika upravne enote po pridobitvi soglasja ministra, pristojnega za določeno upravno področje, s sklepom izjemoma določi drugo krajevno pristojno upravno enoto za reševanje posamičnih upravnih zadev na določenem upravnem področju, v katerih upravna enota še ni opravila nobenih dejanj v postopku, ob izpolnjevanju določenih zakonskih pogojev (tudi v praksi se je že izvedel prenos krajevne pristojnosti s področja upravnih zadev tujcev, ki obsega prenos 3.000 upravnih zadev iz UE Ljubljana na 51 preostalih UE, 1.500 upravnih zadev iz UE Maribor na 52 preostalih upravnih UE, ter 800 upravnih zadev iz UE Kranj na štiri preostale UE); v aprilu pa je tudi začela veljati novela ZTuj-2G, katere namen je bil v prvi vrsti odprava administrativnih ovir in hitrejše vodenje postopkov izdaje in vročanja dovoljenj za prebivanje in potrdil o prijavi prebivanja, proces sistemskega pristopa k zmanjševanju administrativnih ovir in s tem obremenitve upravnih enot pa naj bi se po pojasnilih MNZ nadaljeval tudi v okviru nadaljnjega noveliranja zakonodaje. V predlogu ZTuj-2I je sicer res predvidena sprememba 110. člena (vrste evidenc), ki da *»bo razbremenila upravne enote v delu posredovanja odgovorov na poizvedbe s strani ZZZS, pomagala pri hitrejšem in natančnejšem reševanju vlog, pripomogla pri administrativni razbremenitvi strokovnih delavcev in zavezancev za prijavo ter prispevala k digitalizaciji procesov«*, vendar pa do dejanske uzakonitve tega ni prišlo, predvsem pa glede na zgoraj opisane izkušnje s številnimi zadevami glede dolgotrajnosti postopkov, **Varuh še naprej vztraja pri danem priporočilu**.

Priporočilo št. 14 (2022)[24] je bilo, naj MNZ tudi v letu 2023 (po)skrbi za realizacijo čim več čim bolj učinkovitih rešitev v zvezi z reševanjem revizijskih zadev po ZDRS. MNZ je v marcu 2023 sicer posredovalo usmeritve upravnim enotam z namenom zagotovitve pomoči javnim uslužbencem, ki vodijo postopke pridobitve in prenehanja državljanstva, z namenom skrajšanja obdobja za dodelitev zadeve v reševanje pa naj bi bile predvidene tudi nekatere dodatne zaposlitve[25], vendar **mora Varuh tudi pri tem priporočilu še vztrajati**. Varuh zgoraj izpostavlja tudi nekaj konkretnih primerov, ki so pokazali, da problematika vsekakor še ni bila zadovoljivo razrešena.

S **priporočilom št. 15 (2022)**[26] je Varuh priporočil MNZ, da podvzame dodatne ukrepe, ki bodo zagotovili, da bo v policijskih postopkih s tujci pred morebitno odstranitvijo iz države bolj dosledno zagotavljana individualna obravnava oziroma spoštovanje ustavnih in konvencijskih procesnih jamstev ter tudi dosledno dokumentiranje okoliščin posameznega postopka. MNZ se je odzvalo s pojasnilom[27], da vračanja *»potekajo po končanih negativnih postopkih pridobitve mednarodne zaščite v skladu z zakonodajo in navodili ministrice štev. 0602-15/2022/2 (141-02) z 5. 7. 2022«*. Ker glede na načelno raven priporočila v prihodnje ne bi šlo pričakovati bistveno drugačnega odziva, **Varuh priporočila tokrat ne ponavlja več, na problematiko pa seveda ostaja pozoren še naprej.**

24 Str. 229.
25 Gl. str. 15 vladinega odzivnega poročila.
26 Str. 229.
27 Gl. str. 15 vladinega odzivnega poročila.

2.9.3 Nova priporočila

Vezano na delo v letu 2023 Varuh na področju tujcev na oblasti naslavlja eno novo priporočilo:

23. Varuh priporoča Ministrstvu za javno upravo, naj skupaj z upravnimi enotami preveri možnosti za vzpostavitev obveščanja strank na način, da bi bile vse, ki zaprosijo za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje, sistematično, pravočasno in razumljivo seznanjene s tem, da morajo imeti urejen status do odločitve o dovoljenju za stalno prebivanje.

Na **tujce** se nanašata tudi **priporočili št. 29 in 31** iz drugih delov tega letnega poročila.

2.9.4 Dejavnosti Varuha

Dejavnosti Varuha glede tujcev v letu 2023 so obravnavane tudi v naslednjih razdelkih tega poročila:

2.11.1.2 Posebej o problematiki trgovine z ljudmi
2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil
2.13.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja
2.14.1.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito
2.14.2.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito

2.10 ENAKOST PRED ZAKONOM IN PREPOVED DISKRIMINACIJE

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					Vse pobude			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
1. Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije	13	33	62	51	47	12	25,53	82	84	102,44	97
1.1 Enakost pred zakonom	2	3	4	5	5	1	20,00	4	8	200,00	10
1.2 Enake možnosti invalidov	4	12	18	20	17	8	47,06	22	32	145,45	36
1.3 Enake možnosti glede na spolno identiteto ali usmerjenost	1	1	1	6	6	1	16,67	1	7	700,00	8
1.4 Enake možnosti glede na raso, narodnost ali etnično pripadnost	1	5	9	1			0,00	9	6	66,67	7
1.0 Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije – drugo	5	12	30	19	19	2	10,53	46	31	67,39	36

Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije ostaja eno bolj pestrih področij dela, tako po samem številu pobud oziroma obravnavanih zadev kot tudi po vsebini. Kot je vidno tudi iz gornje tabele, se število obravnavanih zadev še vedno giblje okoli 100, v smislu specifi e pa prav tako še vedno prevladujejo enake možnosti invalidov – enako je bilo sicer tudi skupno število obravnavanih zadev v zvezi s kategorijami, glede katerih Varuh ne vodi posebnega podpodročja (in jih uvršča na podpodročje *enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije – drugo*). Na ostalih podpodročjih je v primerjavi s predhodnim letom absolutno gledano sicer prišlo do velikih sprememb, ki pa jih upoštevanje objektivno malega števila zrelativizira in kakšen poseben nadaljnji komentar v zvezi s tem ni smiseln.

2.10.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.10.1.1 Posebej o enakih možnostih invalidov

Tudi po izkušnjah v letu 2023 se na področju invalidov ponuja (retorično) **vprašanje, čemu (pre)kratki roki za sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov**. Konkretno je šlo za noveliranje ZInvO. Varuhovo stališče namreč je, da je MDDSZ s tem, ko je 9. 10. 2023 objavilo predlog spremembe ZInvO in določilo le sedemdnevni rok (namesto vsaj 30-dnevnega) za podajo pripomb in komentarjev javnosti, kršilo minimalna priporočila Resolucije o normativni dejavnosti[1], načela dobrega upravljanja in poseglo v pravico do sodelovanja javnosti pri upravljanju javnih zadev (44. člen URS); omenjeni zakon sicer pozneje ni šel v obravnavo, je bil pa od 22. 11. v javni razpravi novi predlog ZInvO in tudi v tem primeru je bil določen prekratek rok za sodelovanje javnosti (vsaj za 16 dni), poleg tega pa **še vedno ni bila izpolnjena lastna zaveza MDDSZ[2], da bo ob prvi spremembi ZInvO določilo organ za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku iz 34. člena ZInvO**. Glede na to, da se MDDSZ na Varuhov predlog za podaljšanje roka za sodelovanje javnosti pri pripravi prvega predloga ZInvO z 9. 10. 2023 sploh ni odzvalo, se je Varuh s kritiko obrnil še na Vlado Republike Slovenije.

Vlada je v odzivu pojasnila, da je bil predlog zakona o spremembi ZInvO prvič posredovan v javno obravnavo 9. 10. 2023 s sedemdnevnim rokom za pripombe in da je bil nato predlog zakona o spremembi ZInvO ponovno posredovan v javno obravnavo 22. 11. 2023 z rokom za pripombe do 6. 12. 2023, in sicer zaradi

1 Ta v poglavju »smernice za sodelovanje s strokovno in z drugimi zainteresiranimi javnostmi« **pod minimalnimi priporočili** med drugim določa, naj sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov »traja praviloma od 30 do 60 dni; izjema so predlogi predpisov, pri katerih sodelovanje po naravi stvari ni mogoče (na primer: nujni postopki, državni proračun)«.

2 Tako v Informaciji o realizaciji priporočila Državnega zbora Republike Slovenije ob obravnavi Štiriindvajsetega rednega letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2018 (str. 52–53 Skupnega poročila Vlade za leto 2019, št. 07002-2/2020/23 s 30. 9. 2020) kot v Odzivnem poročilu Vlade Republike Slovenije na Petindvajseto redno letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2019 (str. 192 že navedenega vira).

več pripomb v času javne obravnave in zaradi opozorila Varuha na prekratek rok za sodelovanje javnosti pri pripravi predpisa. Vlada je navedla, da so bile pri pripravi predloga zakona *»proučene vse pripombe, ki so bile posredovane med 9. 10. in 6. 12. 2023«* in zavzela stališče, da v postopku priprave Predloga zakona o spremembi Zakona o invalidskih organizacijah niso bila kršena načela dobrega upravljanja in se ni poseglo v pravico do sodelovanja javnosti pri pripravi zakonskih predpisov.

Varuh se z omenjenim stališčem Vlade ne more strinjati, saj rokov za sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov ni mogoče seštevati na način, kot ga je predstavila vlada. Spomniti namreč velja, da predloga ZInvO z 9. 10. in 22. 11. nista identična in se že iz tega razloga roka za sodelovanje ne moreta seštevati. Poleg tega Resolucija o normativni dejavnosti sploh ne predvideva možnosti drobljenja minimalnega 30-dnevnega roka za javno razpravo na posamezne krajše faze, ki bi skupaj dosegle vsaj 30 dni. Nenazadnje pa argument vlade ne vzdrži niti preprostega matematičnega izračuna – seštevek rokov za sodelovanje javnosti pri vsakem izmed obeh predlogov namreč ne dosega niti minimalnih 30 dni, pač pa le 21. Skrajno nenavadno pa je stališče vlade, da naj bi se v rok za sodelovanje javnosti štel celo čas, ko predlog ZInvO sploh ni bil v javni obravnavi (to je od 17. 10. do 22. 11.). **Varuh zato vztraja, da je pripravljavec sprememb ZInvO s tem, ko ni določil vsaj 30-dnevnega roka za sodelovanje javnosti pri pripravi predpisa, v obeh primerih, torej pri predlogu z 9. 10. in 22. 11., kršil minimalna priporočila Resolucije o normativni dejavnosti, načela dobrega upravljanja in je posegel v pravico do sodelovanja javnosti pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena URS**.

Vezano posebej na neizpolnitev lastne zaveze MDDSZ, da bo ob prvi spremembi ZInvO določilo organ za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku iz 34. člena ZInvO, pa je vlada pojasnila, da je pripravljavec predloga sprememb zakona želel čim prej jasno določiti naloge nacionalnega sveta invalidskih organizacij ter njegovo sistemsko financi anje in da druga vsebina zakona, *»ki je vsebinsko kompleksne narave«*, tokrat ni bila predmet urejanja. **Varuh tudi tem pojasnilom vlade ne more slediti in opozarja na kršitev načel dobrega upravljanja v primeru, ko je MDDSZ prelomilo obljubo o določitvi organa za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku iz 34. člena ZInvO ob prvi spremembi ZInvO.** 1.2-13/2023

Razočaranje ostaja tudi v zvezi z nedostopnostjo Centra za socialno delo Sežana za invalide. Spomnimo, Varuh je že v Posebnem poročilu o dostopnosti centrov za socialno delo za gibalno in senzorno ovirane invalide iz decembra 2022 kot eno izmed posebej perečih težav med drugim izpostavil dostopnost prostorov navedenega centra za socialno delo – ti so v drugem nadstropju stavbe in zato nedostopni za številne uporabnike. Že v tistem poročilu je Varuh izpostavil[3] naslednje navedbe samega centra[4]: *»Iskanje ustreznih prostorov na prostem nepremičninskem trgu tako ni več potrebno. Bo pa potrebno v primeru, če potencialni najemodajalec kmalu ne prejme odgovora o pripravljenosti*

3 Gl. str. 6 posebnega poročila Varuha z naslovom Dostopnost centrov za socialno delo za gibalno in senzorno ovirane invalide.
4 Iz dopisa št. 070-6/2022-31933 z 22. 11. 2022.

za sklenitev najemne pogodbe. Namreč, več mesecev čaka na odgovor, ki mu ga ne moremo posredovati, dokler ne prejmemo soglasja resornega ministrstva. Prostori, v katerih zaposleni na Enoti Sežana sedaj opravljajo dela in naloge, so last države.« Pozneje je bilo v mnenju[5] vlade v zvezi s sežansko enoto CSD Južna Primorska navedeno, da je postopek *»sicer še v teku (CSD mora vlogo popraviti oz. dopolniti posamezne vsebine), vendar ministrstvo ne vidi ovir, da CSD kmalu pridobi navedene nove prostore, ki bodo ustrezni v skladu z zakonodajo«*; minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pa je ob obravnavi omenjenega posebnega poročila na 7. redni seji Državnega zbora 23. 2. 2023 celo tudi izjavil, da se je dostopnost sežanskega CSD *»od leta 2021, ko je bilo poročilo pripravljeno, že uredila«*.

Citirane navedbe ministr(stv)a so se izkazale za neresnične. Varuh je ob preverjanju dejanskega stanja septembra 2023 ugotovil, da dostopnost CSD Sežana ni bila urejena in da so glede tega tudi slabi izgledi za prihodnost. Ko se je Varuh v tej zvezi ponovno obrnil na center za socialno delo, je ta pojasnil, da so v sodelovanju z MDDSZ, kamor so naslovili vlogo za izdajo soglasja v postopku pridobitve poslovnih prostorov centra za socialno delo pred sklenitvijo najemne pogodbe ali aneksa in jo tudi večkrat dopolnili, *»dogovarjali potrebno, da bi s podjetjem KRAŠKI ZIDAR d.d., podjetje za gradbeništvo, inženiring in proizvodnjo – v stečaju, Kolodvorska ulica 1, 6210 Sežana, sklenili najemno pogodbo«*, nato pa da so *»v poletnih mesecih prejeli obvestilo, da so prostore oddali drugemu zainteresiranemu najemniku, ker smo potrebovali preveč časa za odločitev in sklenitev najemne pogodbe«*, zato CSD Sežana ostaja (tudi po besedah same direktorice) *»v poslovnih prostorih, ki kljub številnim nujnim prilagoditvam, preprečujejo, onemogočajo in pomembno ovirajo dostopnost ter dosegljivost veliko uporabnikom – gibalno oviranim, starostnikom, nosečnicam, staršem z majhnimi otroki,...«*. Ko se je Varuh nato za pojasnila o razlogih, zaradi katerih **je nedostopnost sežanske enote CSD še vedno kritična,** obrnil še na resornega ministra, pa smo prejeli pojasnilo, da je center ministrstvu 14. 7. 2022 posredoval vlogo za izdajo soglasja v postopku pridobitve novih poslovnih prostorov pred sklenitvijo najemne pogodbe za Enoto Sežana. Ker je ministrstvo po pregledu vloge ugotovilo številne napake in pomanjkljivosti, je 22. 7. 2022 z dopisom zahtevalo dopolnitev vloge. CSD je vlogo nato še petkrat dopolnil, MDDSZ pa je na vsako vlogo praviloma odgovorilo v roku 2–15 dni, razen enkrat v daljšem roku v času poletnih dopustov. MDDSZ je pojasnilo, da mora biti vsaka vloga CSD pripravljena in usklajena tudi z določbami Pravilnika o minimalnih tehničnih zahtevah za izvajalce socialno varstvenih storitev; da morajo CSD zagotavljati tudi sanitarije za gibalno ovirane osebe, kot to določa šesta alineja 110. člena pravilnika in da ne more lastnik nepremičnine zahtevati, da jih bo zagotovil šele ob podpisu najemne pogodbe (kot je bilo v primeru CSD Južna Primorska), ampak mora biti to razvidno že iz same vloge in tehnične sheme. MDDSZ je sporočilo, da ga je CSD z dopisom s 24. 7. 2023 obvestil, da je zadeva postala brezpredmetna, saj je najemodajalec navedene prostore oddal drugemu najemniku. MDDSZ meni, da je v opisanem postopku korektno sodelovalo s CSD, se odzivalo in svetovalo ter imelo velik interes za

5 Št. 07000-15/2022/6 z 12. 1. 2023.

podajo soglasja k vlogi, vendar pa to zahteva vlogo, ki je brez napak in usklajena z določbami pravilnika. MDDSZ je še pojasnilo, da bo z namenom ureditve zadeve novembra 2023 izvedlo razgovor z direktorico CSD Južna Primorska. Ko pa je Varuh decembra 2023 MDDSZ vprašal, ali je bil načrtovani razgovor izveden, kaj se je na njem dogovorilo in predvsem, kdaj predvidoma bo CSD Sežana dostopen za invalide, je MDDSZ pojasnilo, da je bil za 20. 11. sklicani sestanek odpovedan zaradi *»drugih neodložljivih obveznosti«* na strani ministrstva in da je bil termin za novi sestanek sklican za 20. 12. 2023. 1.2-9/2023

Kot družba smo tako v situaciji, ko se je zaznalo tako resno konkretno kritično pomanjkljivost kot je dolgotrajna nedostopnost konkretnega centra za socialno delo invalidom; ko je bilo o tem pripravljeno tudi posebno poročilo Varuha; ko je bilo to posebno poročilo obravnavano v Državnem svetu in je tamkajšnja Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide v zvezi z njim sprejela dva poziva v obliki sklepov[6]; ko je o tem posebnem poročilu vlada sprejela uradno mnenje, v katerem je navedeno, da resorno ministrstvo ne vidi ovir, da se kmalu pridobi navedene nove prostore, ki bodo ustrezali zakonodaji; ko pristojni minister na plenarni seji državnega zbora izjavi, da se je dostopnost že uredila; ko je Državni zbor Republike Slovenije obravnaval to posebno poročilo tudi na plenarni seji in je s 76 glasovi za ter nobenim proti sprejel priporočilo[7] Vladi Republike Slovenije, resornemu ministrstvu in centrom za socialno delo, naj upoštevajo predloge Varuha in storijo vse potrebno za izvedbo podanih predlogov – pa se **po skoraj celem letu pretečenega časa zaradi ‚drugih neodložljivih obveznosti' odpoveduje celo prvi sestanek z direktorico CSD, namenjen ‚ureditvi zadeve'. Če to ob vseh zgoraj naštetih obravnavah, sklicih in predlogih oziroma priporočilih ne ponazarja impotentnosti države vsaj v nekem doglednem času ne urediti nekaj tako jasnega in obenem nujnega, kot je fizična dostopnost enega izmed konkretnih centrov za socialno delo za invalide, potem je najbrž nič ne.**

Varuh je torej že tekom leta preverjal, kaj se dejansko dela v zvezi z (ne)dostopnostjo konkretnega centra za socialno delo. Izkazalo se je, da ne veliko – vsekakor pa premalo. Ko je bil ob zaključku leta torej neizogiben zaključek iz gornjega odstavka, pa se je Varuh odločil obrniti tudi na državni svet in preveriti, ali so nemara tudi sami preverjali (ne)realizacijo naslovnikov obeh zgoraj

6 Gl. mnenje št. 000-04-11/2022/6 s 30. 1. 2023 (EPA 481-IX). Prvi sklep se je glasil: »Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide na podlagi prvega odstavka 97. člena Poslovnika Državnega sveta poziva Vlado Republike Slovenije in v njenem okviru predvsem Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Skupnost centrov za socialno delo, da v roku 30 dni pripravijo poročilo o že izvedenih aktivnostih v zvezi z obravnavano problematiko in akcijski načrt odprave ugotovljenih ovir za dostopnost centrov za socialno delo za gibalno in senzorno ovirane invalide, ki jih v svojem posebnem poročilu izpostavlja Varuh človekovih pravic Republike Slovenije. Komisija bo poročilo in akcijski načrt po njunem prejemu obravnavala na eni izmed prihodnjih sej.« Drugi sklep pa: »Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide poziva Vlado Republike Slovenije, da v sodelovanju z vsemi ključnimi deležniki pripravi celovito strategijo za odpravo ovir za dostop do vseh objektov v javni rabi za vse družbene skupine, pri čemer naj se posebno pozornost nameni implementaciji zastavljenih ciljev in spoštovanju že sprejetih rokov iz obstoječe zakonodaje. V pripravo konkretnih rešitev naj se aktivno vključi vse ključne deležnike - npr. reprezentativne invalidske organizacije, društva upokojencev in lokalne skupnosti.«

7 Št. 000-04/22-19 s 23. 2. 2023, objavljeno v Uradnem listu RS, št. 28, 3. 3. 2023.

omenjenih pozivov, ki ju je njegova lastna Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide sprejela v obliki sklepa. Resnici na ljubo nismo bili več posebej presenečeni, ko smo prejeli odziv, v katerem je državni svet pojasnil[8], da do 31. 12. 2023 niti od vlade niti od resornega ministrstva niso prejeli nobenega odziva in da oba sklepa ostajata neizpolnjena. Državni svet je ob isti priložnosti tudi napovedal, da bo Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide posledično na pristojne organe posredovala ponovni poziv za realizacijo sklepov komisije, kar je nato z dopisom vladi, resornemu ministrstvu in Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije tudi storila[9]. Posebej gre pri tem izpostaviti, da so bili ti trije naslovniki že v samem sklepu komisije po obravnavi posebnega poročila Varuha januarja 2023 pozvani, da poročilo o že izvedenih aktivnostih v zvezi z obravnavano problematiko in akcijski načrt odprave ugotovljenih ovir za dostopnost centrov za socialno delo za gibalno in senzorno ovirane invalide pripravijo v roku 30 dni[10], ta takratni poziv pa je bil obenem tudi zaključen z izrecno napovedjo, da bo to poročilo in akcijski načrt po njunem prejemu obravnavala na eni izmed prihodnjih sej – pa potem **ne njihovega poročila ne akcijskega načrta očitno skoraj za celo leto ni pogrešila in je šele po Varuhovem poizvedovanju nato v začetku leta 2024 ponovno pozvala, *»da se naslovniki iz prej navedenih sklepov komisije nanje ustrezno odzovejo v najkrajšem možnem času«*. Takšne okoliščine porajajo dvom o tem, koliko se dejansko resno jemlje Varuhovo poročanje, nenazadnje pa tudi svoje lastno delo** (obravnava Varuhovega posebnega poročila na seji državnega sveta, dajanje mu besede v tej zvezi na seji in sledeča razprava o predmetni problematiki, sprejem sklepov oziroma pozivov in zapis mnenja o Varuhovem posebnem poročilu, udeležba na seji matičnega delovnega telesa in plenarni seji v državnem zboru ter tamkajšnja predstavitev omenjenega mnenja državnega sveta …). 1.2-16/2021

Zaskrbljujoče okoliščine je Varuh ugotavljal tudi v zvezi z zagotavljanjem tolmačev za slovenski znakovni jezik. Združenje gluhih nas je opozorilo na težave pri zagotavljanju tolmačev za slovenski znakovni jezik pri Zavodu Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik (ki je nosilec javnega pooblastila, v okviru katerega med drugim vodi listo tolmačev za znakovni jezik, zagotavlja pokrivanje potreb po tolmačih na ozemlju celotne države, sprejme pravilnik o disciplinski odgovornosti in rešuje ugovore v zvezi s kakovostjo izvajanja storitve tolmačenja (15. člen ZUSZJ)). Preden se je omenjeno združenje obrnilo na Varuha, je težave svojih uporabnikov skušalo rešiti neposredno pri navedenem zavodu, vendar ni prejelo zadovoljivih odgovorov.

V okviru obravnave je **Varuh izluščil pet tematik, ki jih podrobneje prestavlja v nadaljevanju**.

8 Dopis št. 000-04-11/2022/14 s 4. 1. 2024.
9 Dopis št. 000-04-11/2022/15 s 4. 1. 2024.
10 Pristaviti še gre, da je komisija svoje mnenje poslala tudi Komisiji Državnega zbora za peticije, človekove pravice in enake možnosti, ki se je s poročilom seznanila na seji 2. 2. 2023 in sprejela sklepa, katerih vsebino je povzela po sklepih komisije, pri čemer je podaljšala rok za odziv pristojnih institucij na 90 dni – tudi ta rok pa se je takrat že zdavnaj iztekel.

Prva težava je, da na spletni strani www.tolmaci.si niso zagotovljeni videoposnetki v slovenskem znakovnem jeziku, zaradi česar so gluhi prikrajšani za pridobivanje informacij na tej spletni strani, vključno z osnovnimi informacijami, kot je npr. »Vodnik po zakonu«. **To ne more biti skladno z ZDSMA**. V tej zvezi je omenjeni zavod sprva odgovoril, da bodo *»poskusili v najkrajšem možnem času omogočiti dostopnost spletne strani v slovenskem znakovnem jeziku«*. Ko pa se je Varuh nanj čez tri mesece ponovno obrnil za informacije glede tega, so pojasnili, da (po njihovem) niso zavezanec na podlagi ZDSMA in zato za posodobitev spletne strani s tovrstno video vsebino ne razpolagajo s potrebnimi finančnimi sredstvi. Kljub temu so sicer zagotovili, da bodo nekatere vsebine objavili v video zapisu, tolmačene v slovenski znakovni jezik, vendar pa natančneje niso opredelili, kdaj predvidoma se bo to zgodilo.

Varuhu se je zdelo nenavadno, da naj zavod kot nosilec javnega pooblastila na področju zagotavljanja tolmačenja gluhim, ki se mu sredstva za to zagotavljajo v proračunu Republike Slovenije,[11] ne bi bil zavezanec po ZDSMA. Varuh se je zato odločil obrniti na **MDP, ki ni zmoglo dati jasnega odgovora na to, ali je po veljavni ureditvi Zavod Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik zavezanec po ZDSMA**. Le splošno je pojasnilo, da je treba *»za vsakega posameznega potencialnega zavezanca po tem zakonu preveriti, ali zanj zakon velja, glede na navedene določbe v zakonu«* in navedlo, da Inšpektorat za informacijsko družbo (IRSID) za potrebe nadzora vodi evidenco zavezancev. Varuh se je naposled obrnil še na IRSID in najprej **prejel telefonsko pojasnilo predstojnika, da imajo pri delu tudi sami težave z ugotavljanjem, kdo je zavezanec po ZDSMA**, nato pa še več dopisov, iz katerih je izhajalo, da je IRSID večkrat poizvedoval o različnih okoliščinah konkretnega primera, da je naposled le ugotovil, da ZZTSZJ ni zavezanec po ZDSMA.

Kaže, da 2. člen ZDSMA, ki določa, da se ta zakon *»uporablja za državne organe, organe samoupravnih lokalnih skupnosti in osebe javnega prava po zakonu, ki ureja javno naročanje«*, **ni skladen z načelom pravne države**, saj morajo biti po njem predpisi jasni in določni, tako da pravni naslovljenci vedo, kaj so njihove obveznosti in pravice. Konkretni predpis pa ne določa jasno, kdo je zavezanec oziroma je to ugotavljanje povezano z zapleteno interpretacijo pravnih norm in dejanskega stanja[12], kar vnaša nejasnost tako glede obveznosti zavezanca, ki mu je v primeru neizpolnjevanja norme zagrožena kazen, kot tudi pravic oseb z oviranostmi, ki jim je ZDSMA sploh namenjen. Ponuja se vprašanje, kako naj gluha ali slepa oseba, ki ji je ZDSMA namenjen, z razumnim naporom na primer ugotovi, ali neko pravno osebo *»v več kot v 50 odstotkih financi ajo državni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava ali so pod upravljavskim nadzorom teh organov ali oseb ali imajo upravni, vodstveni ali nadzorni organ, v katerega več kot polovico članov imenujejo državni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava«* (točka c) tretjega odstavka 9. člena ZJN-3, če pa tega, kot zgoraj prikazano brez težav ne moreta ugotoviti niti ministrstvo niti inšpektorat.

11 Gl. 15. člen ZUSZJ.
12 Gl. npr. tretji odstavek 9. člena ZJN-3.

Priporočilo št. 24: Varuh priporoča Ministrstvu za digitalno prihodnost, naj pripravi ustrezno spremembo 2. člena ZDSMA, s katero bodo odpravljene nejasnosti glede zavezancev pod kategorijo »oseb javnega prava po zakonu, ki ureja javno naročanje«.

ZIMI v 14. členu določa, da diskriminacija zaradi invalidnosti vključuje tudi onemogočanje sprotnega in enakovrednega dostopa do informacij, namenjenih javnosti, brez dodatnih stroškov za invalida, upoštevajoč pri tem načelo primerne oziroma razumne prilagoditve v invalidom dostopnih oblikah zapisov, jezikov in tehnologij, ki ustrezajo različnim vrstam invalidnosti. **Ne glede na to, ali je ZZTSZJ zavezanec po ZDSMA ali ne, bi torej moral dostopnost svoje spletne strani za svoje gluhe uporabnike zagotoviti že na podlagi 14. člena ZIMI.**

Priporočilo št. 25: Varuh vztraja pri priporočilu, naj Zavod Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik vsebine svoje spletne strani objavi v slovenskem znakovnem jeziku.

Druga tematika, ki jo je obravnaval Varuh, je bila povezana z zagotavljanjem tolmača na UKC Ljubljana. Zavod Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik je namreč Varuhu sporočil, da je v dogovoru z UKC Ljubljana na njihovi intranetni strani objavljeno ime in priimek tolmača v primeru, da gluhi uporabniki potrebujejo nujno medicinsko pomoč. Združenje gluhih pa je sporočilo, da o tolmaču na UKC sploh nič ne ve. Želeli so, da bi se informacije o tem tolmaču objavile na spletni strani www.tolmaci.si v slovenskem znakovnem jeziku. Varuh je omenjenemu zavodu ob sklicevanju na zgoraj omenjeni 14. člen ZIMI zato **predlagal, da na svoji spletni strani v slovenskem znakovnem jeziku objavi informacijo o tolmaču v UKC Ljubljana**, ki je na voljo gluhim uporabnikom, ki potrebujejo nujno medicinsko pomoč. Zavod se je odzval z informacijo, da bodo upoštevali predlog Varuha, in sicer, ko bodo na svoji spletni strani objavili tudi vse ostale vsebine v slovenskem znakovnem jeziku (gledati prejšnjo tematiko). Do takrat priporočajo, naj se uporabniki za naročanje tolmača obrnejo bodisi neposredno na izbranega tolmača ali pa na Klicni center za osebe z okvaro sluha, ki bo uredil tolmačenje v uporabnikovem imenu.

Tretja obravnavana tematika se je nanašala na opozorilo združenja, da se gluhi pogosto soočajo z nepredvidljivimi dogodki, na katere nimajo vpliva in zato ne morejo pravočasno (tri delovne dni pred dogodkom) naročiti razpoložljivega tolmača. Predlagalo je, da bi omenjeni zavod zagotovil možnost dežurnega klica oziroma SMS-a in dežurno ekipo tolmačev, ki bi pomagali v primeru nujnih klicev, npr. urgenca, policija. Varuh se je za odziv na navedeni predlog in informacije o tem, kako se gluhim zagotavlja tolmača v nujnih primerih (poli-

cija, urgenca ipd.), obrnil na zavod, ki je pojasnil, da od leta 2009 deluje **Klicni center za osebe z okvaro sluha 24/7 vse dni v letu**, kamor lahko gluhe osebe, ki želijo **klic na 112 ali 113,** pošljejo sporočilo po različnih komunikacijskih poteh, tudi v slovenskem znakovnem jeziku. Doslej so tako že tolmačili v primeru prometnih nesreč, različnih sporov ipd. Organizacija dežurne ekipe tolmačev, kot jo je predlagal pobudnik, pa bi zahtevala dodatna sredstva, s katerimi pa zavod ne razpolaga. Varuh je ocenil, da so prejeta pojasnila zadovoljiva.

V okviru četrte tematike je Varuh obravnaval problematiko dosegljivost in dostopa do tolmačev in posodabljanje liste tolmačev. Združenje gluhih je namreč navajalo, da imajo uporabniki s tem pogosto težave. Izpostavili so primer, ko je eden od uporabnikov za svoje izobraževanje kontaktiral 25 tolmačev in nihče ni bil na razpolago, zato je moral izobraževanje odpovedati. Uporabniki naj bi zdaj izgubljali čas z iskanjem tolmača in bi bili zato hvaležni, če bi se sproti posodabljali podatki o dosegljivosti tolmačev, o njihovi dosegljivosti za dogovarjanje o času in kraju tolmačenja in informacije o tem, da trenutno niso dosegljivi za tolmačenje. Varuh je ugotovil, da Zavod Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik v okviru javnega pooblastila med drugim vodi listo tolmačev za znakovni jezik[13] in zagotavlja pokrivanje potreb po tolmačih na ozemlju celotne države[14]. V drugem odstavku 8. člena ZUSZJ je določeno, da lista tolmačev vsebuje ime, priimek, kontaktni naslov tolmača **in čas njegove dosegljivosti**. Varuh je pozdravil prizadevanja zavoda, ko je npr. neaktivnim tolmačem poslal poziv z vprašanjem o tem, ali še želijo biti na seznamu. Razumeli smo tudi, da zavod nima pooblastil za brisanje neaktivnih tolmačev z liste.

Vendarle pa ob tem **ne gre spregledati velikih težav pri informiranju uporabnikov o dosegljivosti tolmačev**, na katere je opozorilo združenje. Rešitev bi lahko dosegli že s tem, da bi zavod pri neaktivnih tolmačih, ki ne želijo biti brisani z liste, navedel, da tolmač trenutno ni dosegljiv, pri tistih, ki so zelo zasedeni, pa informacijo, koliko časa pred dogodkom se je treba dogovoriti z njimi. Varuh je zato na zavod naslovil **predlog, naj preuči možnosti, kako bi na listi tolmačev za znakovni jezik zagotavljali čim bolj aktualne informacije o času dosegljivosti tolmača in sproti posodabljali te pomembne informacije za uporabnike.** Zavod je opravil analizo in ugotovil, da spremembe dosegljivosti tolmačev objavlja ažurno, vendar je pri tem odvisen od ažurnosti in iskrenosti tolmačev, ki samostojno opravljajo svojo dejavnost in sami odločajo o razpoložljivosti in količini tolmačenj, ki jih bodo prevzeli. Za primer težav pri naročanju tolmača pa predlaga, da se gluhi obrnejo na Klicni center za osebe z okvaro sluha, ki lahko iskanje tolmača prevzame v njihovem imenu (glede te problematike se je obrnil še na svojega ustanovitelja, to je Zvezo društev gluhih in naglušnih Slovenije, ki je ocenila, da sta dostopnost tolmačev in delovanje Klicnega centra za osebe z okvaro sluha zadovoljiva). Zavod pa za vzpostavitev bolj natančne in pregledne sheme dosegljivosti tolmačev (konkretno za vsak dan in uro) in bolj pregledno naročanje tolmačenj potrebuje dodatna sredstva.

13 Prva točka prvega odstavka 15. člena ZUSZJ v povezavi z drugim odstavkom istega člena.
14 Tretja točka prvega odstavka 15. člena ZUSZJ.

Kot je sporočil Varuhu, imajo zasnovo programske rešitve pripravljeno že nekaj let, žal pa ne dobijo finančnih s edstev zanjo.

Priporočilo št. 26: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj zagotovi dodatna sredstva za vzpostavitev natančne in pregledne sheme dosegljivosti tolmačev (konkretno za vsak dan in uro) in bolj pregledno naročanje tolmačenj.

Peta tematika se je nanašala na problematiko nenadne odpovedi tolmača. Združenje gluhih je predlagalo uvedbo dolžnosti tolmača v roku 24 ur odgovoriti na SMS, pravico dobiti nadomestnega tolmača, če prvotni odpove, in dolžnosti tolmača, ki tolmačenje odpove, da poišče drugega tolmača. Zavod Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik je sicer pojasnil, da je tolmačem podal navodilo, ki *»velja vrsto let, in sicer, da v primeru odpovedi tolmačenja, poiščejo nadomestnega tolmača«* in da *»tolmači zagotavljajo, da vedno poiščejo nadomestnega tolmača, bodisi sami ali pa preko Združenja«* ter še, da je *»del poslovne komunikacije, da na sprejeta sporočila odgovorimo v čim krajšem možnem času«*. Vendar je združenje vztrajalo, da nekateri tolmači v praksi pogosto ne odgovorijo na sms sporočilo v 24 urah ali tik pred začetkom tolmačenje odpovejo, zato je predlagalo, da bi zavod še enkrat obvestil tolmače, da je takšna odpoved tolmačenja brez nadomestitve za uporabnika lahko škodljiva in je neprimerno dejanje, do katerega ne bi smelo priti, ter tudi, da bi bila informacija o tem objavljena na spletni strani in v slovenskem znakovnem jeziku, da bi se tudi uporabniki zavedali tega in bi tako zmanjšali nepredvidene situacije ali celo zlorabe s strani tolmačev. V zvezi s tem je zavod pojasnil, da je tolmače slovenskega znakovnega jezika dodatno opozoril na dolžno ravnanje v primeru odpovedi in navedel**,** da bodo informacijo o tem na spletni strani objavili tudi v znakovnem jeziku (gledati prvo tematiko). Ob tem je tudi poudaril, da neopravičena odklonitev dogovorjenega tolmačenja, ki bi za stranko imela nepopravljive posledice, predstavlja hujšo kršitev dolžnosti pri opravljanju poklica tolmač na podlagi Pravilnika o disciplinski odgovornosti tolmačev.

V okviru obravnave zadeve Varuh torej na pristojne organe naslavlja zgoraj navedena priporočila. Varuh pa je pobudnika seznanil, da **bi napredek pri zagotavljanju storitev tolmačenja posamezniki lahko dosegli tudi z vlaganjem ugovorov po 16. členu ZUSZJ, na podlagi katerega lahko zainteresirana oseba v zvezi s kakovostjo izvajanja storitve tolmačenja vloži pisni ugovor na zavod**. 1.2-5/2023

Kot je bržkone zdaj že dodobra znano, Varuh – tudi posebej na področju enakih možnosti invalidov – večkrat na lastno pobudo obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost v Republiki Sloveniji (drugi odstavek 9. člena ZVarCP). Takšen primer je bilo v letu 2023 tudi Varuhovo ukvarjanje s **turističnimi zavarovanji**

odraslih pod skrbništvom. Pri svojem delu je Varuh namreč zaznal, da je v drugem odstavku 3. člena javno dostopnih[15] Splošnih pogojev za letno turistično zavarovanje Zavarovalnice Generali navedeno: *»Zavarovanec ne more biti oseba, ki ji je v celoti odvzeta poslovna sposobnost, duševno motena oseba ali oseba z motnjami v živčnem sistemu.«* Takšna določba iz splošnih pogojev za zavarovanje je zbujala skrb, in to še posebej izrazito, saj je bilo govora o družbeno posebej ranljivih ljudeh. Kazala je namreč, da prihaja do izključujočega obravnavanja (odraslih) oseb, postavljenih pod skrbništvo[16] (pa tudi nekaterih drugih kategorij) kot zavarovancev.

ZVarD določa varstvo vsakega posameznika pred diskriminacijo ne glede na njegove osebne okoliščine, izrecno tudi ne glede na invalidnost, na različnih področjih družbenega življenja, tudi pri uveljavljanju pravic in obveznosti, v pravnih razmerjih na civilnem ali drugem področju in v zvezi z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti (ob čemer ZVarD v drugem odstavku 4. člena diskriminacijo tudi prepoveduje); podobno diskriminacijo zaradi invalidnosti pri dostopnosti do blaga in storitev, ki so na voljo javnosti, prepoveduje tudi 8. člen ZIMI; šesti odstavek 521. člena ZZavar-1 določa: *»Zavarovalnice vse ponudnike in potencialne zavarovance, ki želijo dostopiti do zavarovalnih storitev, obravnavajo enako, vendar v postopku selekcije in ocene nevarnosti ter pri določanju premij in pri izplačevanju zavarovalnin lahko upoštevajo merila zavarovalne stroke ali le naslednje zavarovančeve osebne okoliščine in značilnosti: starost, zdravstveno stanje, invalidnost in poklic ter druge osebne okoliščine, ki lahko utemeljeno vplivajo na višino prevzete nevarnosti, razen spola, materinstva in nosečnosti.«*; Zavarovalni kodeks Slovenskega zavarovalnega združenja pa v točki 3.3. tudi določa: *»Zavarovalnice morajo zagotoviti pri sklepanju zavarovalne pogodbe enakopravnost strank in enak odnos do vseh zavarovalcev, razen v primerih, kadar za odstopanje od navedenega načela obstajajo razlogi, ki so utemeljeni glede na predmet zavarovanja.«*

Varuh se je obrnil na Slovensko zavarovalno združenje za informacije o tem, kakšna je praksa slovenskih zavarovalnic v tej zvezi vsaj pri turističnih zavarovanjih, ali na tem področju veljajo kakšne posebnosti in ali morda celo prihaja do zavračanj turističnih zavarovanj teh oseb. Glede teh vprašanj se je Slovensko zavarovalno združenje obrnilo na svoje članice in prejelo odgovor, da *»zaradi zagotavljanja načela enakosti vseh oseb slovenske zavarovalnice pri poslovanju v praksi dopuščajo, da so zavarovane osebe, ki jim je v celoti odvzeta poslovna sposobnost, duševno motene osebe ali osebe z motnjami v živčnem sistemu«*, ter **ne prihaja do zavračanj turističnih zavarovanj teh oseb**. Glede zgoraj izpostavljenih splošnih pogojev pa so pojasnili, da zavarovalnica teh splošnih zavarovalnih pogojev ne uporablja že več let in niso več veljavni. 1.0-11/2023

15 21. 9. 2023 dostopno na https://www.generali.si/fileadmin/POGOJI/S-TURIS-18.pdf. V njih je določeno: »Pogoji z oznako S-TURIST-18 se uporabljajo od 5.11.2018 dalje.«

16 Prvi odstavek 262. člena DZ določa: »Sodišče osebo, ki zaradi motnje v duševnem razvoju ali težav v duševnem zdravju ali drugega vzroka, ki vpliva na zmožnost razsojanja, sama brez škode zase ni sposobna poskrbeti za svoje pravice in koristi, postavi pod skrbništvo in ji imenuje skrbnika.«

Veseli, da razdelek lahko zaključimo s poročanjem tudi o **nekaj pozitivnih področnih premikih**. Enega takih je bilo zaslediti kot **prilagoditev bankomatov za invalide.** Varuh je v medijih zasledil primer dobre prakse, tj. da je Nova Ljubljanska banka – NLB *»na pobudo Zveze društev slepih in slabovidnih Slovenije storila korak k samostojnejšemu življenju teh oseb. V Ljubljani na Trgu mladinskih delovnih brigad so namreč postavili prvi bankomat, prilagojen za uporabo slepih in slabovidnih oseb. Določili so tudi 52 lokacij po celotni Sloveniji, kjer bodo do konca leta prilagodili bankomate«*[17]. Veliko bankomatov sicer ostaja še vedno nedostopnih za invalide. S hitrim napredovanjem računalniške tehnologije se prav tako hitro spreminjajo modeli bankomatov in nekateri npr. postajajo še bolj neprijazni za uporabo slepih in slabovidnih oseb. Opaziti je npr. lahko, da fizične tipke, ki so namenjene izbirni funkciji in so bile mestoma opremljene tudi z Braillovo pisavo, na novih bankomatih nadomeščajo zasloni na dotik ipd.

Varuh je zato Združenje bank Slovenije (ZBS) samoiniciativno zaprosil za stališča vezana predvsem na uporabo bankomatov za slepe in slabovidne osebe in za informacije o tem, ali je morebiti seznanjeno s tem, da tudi kakšna druga banka načrtuje kaj podobnega, kot je to storila že NLB oziroma ali tudi druge banke prav tako načrtujejo morebitno posodobitev bankomatov, da bodo prilagojeni za uporabo invalidom.

ZBS se je v prvem odgovoru odzvalo s pojasnili, da bosta delovni skupini za elektronsko in fizično dostopnost, ki delujeta v okviru ZBS in *»ki sta z delom pričeli 21. oz. 22. junija /.../ predvidoma do konca leta pripravili enotne rešitve za dostopnost bančnih storitev za vse skupine oviranih oseb«* oziroma *»pripravili izhodišča za enotno implementacijo rešitev, ki bodo olajšali opravljanje bančnih storitev za slepe in slabovidne, tako pri obiskih bančnih poslovalnic in bankomatov kot tudi pri uporabi spletnih strani in aplikacij bank za opravljanje plačilnih in drugih storitev«.* Dodatno je bilo pojasnjeno še, da je v okviru Odbora za bankomate, ki deluje pri Bankartu, potekala obravnava podpore na bankomatih za slepe in slabovidne za vse bankomate, ki delujejo pri Bankart mreži, na enoten način za vse bankomate. Varuh je nato ob koncu leta preveril morebiten napredek v tej zvezi in tokrat s strani ZBS prejel pojasnila, da sta bila v okviru skupin za elektronsko in fizično dostopnost, ki sta delo začeli v mesecu juniju, pripravljena osnutka za usmeritve za obe področji. V času odgovora sta bila dokumenta v fazi usklajevanja pri bankah, prav tako pa je ZBS čakalo odgovor MDDSZ glede odprtih vprašanj, vezanih na implementacijo ZDPSI. ZBS je pojasnilo, da v naslednji fazi pričakuje, da bodo osnutek obeh aktov predložili še v mnenje regulatorju in relevantnim nevladnim organizacijam, nato pa bo sledilo izobraževanje zaposlenih, ki bo organizirano v okviru ZBS, ter implementacija rešitev, ki bo izvedena v zakonskem roku. V zaključku pa je sicer posebej izpostavilo, da je na podlagi odločb ZGD ustanovljeno kot gospodarsko interesno združenje in kot tako deluje za interese svojih članic,

17 Sa. B. (1. 6. 2023). TSmedia. Velikodušna poteza ene izmed slovenskih bank #foto. Dostopno na: https://siol.net/novice/slovenija/velikodusna-poteza-ene-izmed-slovenskih-bank-foto-608048.

ne more pa vplivati na poslovno politiko članic in nima nikakršnih nadzorniških pristojnosti ali pooblastil v zvezi s poslovanjem svojih članic v praksi in njihovim izvajanjem predpisov, zato implementacije v bankah in s tem povezanih individualnih rešitev ne bo moglo spremljati, **bo pa zagotovilo vso ustrezno podporo za čim bolj enotno uveljavitev**.

Varuh pozdravlja iniciativnost ZBS in njenih članic, da v prehodnih obdobjih ZDPSI in ZIMI pripravijo vse potrebno za implementacijo rešitev, ki bodo olajšale opravljanje bančnih storitev za invalide, tako pri obiskih bančnih poslovalnic in bankomatov kot tudi pri uporabi spletnih strani in aplikacij bank za opravljanje plačilnih in drugih storitev.

Varuh pa seveda spremlja tudi uresničevanje MKPI, s katero se je tudi naša država zavezala, da bo zagotovila in spodbujala polno uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse invalide brez kakršnekoli diskriminacije zaradi invalidnosti ter bo sprejela ustrezne zakonodajne, upravne in druge ukrepe za uresničevanje pravic, ki jih priznava ta konvencija. ZIMI je bil sprejet prav z namenom preprečevanja in odpravljanja diskriminacije invalidov, ki temelji na invalidnosti, njegov cilj pa je za invalide ustvarjati enake možnosti na vseh področjih življenja (1. člen), nadalje pa v skladu s četrtim odstavkom 3. člena ZIMI zagotavljanje enakih možnosti pomeni načrtovane dejavnosti, s katerimi se omogoči, da so različni deli družbe in okolja, kot so javne službe, grajeno okolje, blago in storitve, namenjene javnosti, informacije, komunikacije ipd., dostopni vsem, predvsem invalidom. Tudi ZDPSI, ki se začne uporabljati 28. 6. 2025, med drugim pod prvo točko 3. člena določa izpolnjevanje pogojev za dostopnost bankomatov za invalide.

Varuh meni, da je omogočanje fizičnega dostopa do objektov v javni rabi, dostopa do informacij, komunikacij in drugih storitev, ki so namenjene javnosti, tudi za invalide, pomemben element zagotavljanja enakih možnosti invalidov, zato je na podlagi drugega odstavka 9. člena ZVarCP v preteklosti obravnaval že več širših vprašanj (npr. o dostopnosti do javnih objektov), ki so pomembna za varstvo človekovih pravic oziroma pravno varnost v Republiki Sloveniji (zadnje takšno posebno poročilo je Varuh izdal konec leta 2022, in sicer vezano na dostopnost centrov za socialno delo v Republiki Sloveniji[18]).

Zlasti kot na zanimivost pa želimo ob tej priložnosti opozoriti, da je tudi že **Odbor ZN za pravice invalidov leta 2013 ugotovil, da je država[19] dolžna odpraviti nedostopnost bankomatov, ki jih upravlja zasebna banka,** in da kot država ni izpolnila svojih pogodbenih obveznosti iz 2.(b) točke 9. člena MKPI. Med drugim je priporočil tudi, da **naj država sprejme preventivne ukrepe proti prihodnjim kršitvam z določitvijo minimalnih standardov za dostopnost bančnih storitev, ki jih zagotavljajo zasebne finančne institucije za osebe z okvarami vida**

18 Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, 2022. Dostopnost centrov za socialno delo za gibalno in senzorno ovirane invalide : posebno poročilo. Dostopno na: https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/posebna_porocila/Posebno_porocilo_VCP_RS_-_Dostopnost_centrov_za_socialno_delo.pdf.

19 Konkretno je šlo za Madžarsko – gl. zadevo Nyusti & Takacs v. Hungary (Communication No. 1/2010, CRPD/C/9/D/1/2010, 16. 4. 2013).

in drugimi vrstami oviranosti, ter zagotovi, da bodo vsi novi bankomati in druge bančne storitve v celoti dostopni invalidom.

Varuh je uspešno posredoval tudi glede označitve parkirnega mesta za invalide. Imetnik invalidske parkirne karte je namreč navajal, da živi v večstanovanjski stavbi v Ljubljani, vendar pa nikjer v bližini doma nima možnosti parkiranja na mestu, označenem za invalide. Zatrdil je, da takšnega parkirišča ni v celotnem naselju večstanovanjskih objektov, niti pred bližnjim vrtcem, in da se je glede te problematike že obračal na Mestno občino Ljubljana (MOL), ki pa mu je pojasnila, da glede zemljišč v okolici blokov pred okrajnim sodiščem potekajo postopki za ugotovitev pripadajočih zemljišč[20] in bi bilo zato vsakršno poseganje s strani MOL neutemeljeno in preuranjeno, dokler lastniško stanje zemljišč ne bo urejeno skladno z veljavno zakonodajo, zato žal ni mogoče urediti parkirnega mesta za invalide.

V okviru obravnave zadeve je Varuh spomnil MOL, da ZIMI v prvem odstavku 9. člena prepoveduje diskriminacijo zaradi invalidnosti pri dostopnosti do uporabe objektov v javni rabi in da isti zakon v tretjem odstavku 3. člena opredeljuje primerno prilagoditev[21]; varstvo vsakega posameznika pred diskriminacijo ne glede na različne osebne okoliščine, izrecno tudi glede na invalidnost, določa tudi ZVarD[22]. Imetniki parkirne karte za invalide bi tako lahko bili v manj ugodnem položaju od stanovalcev brez invalidnosti (in posredno diskriminirani v smislu drugega odstavka 6. člena ZVarD[23]), če jim v konkretnem položaju ni zagotovljena vsaj primerna prilagoditev (tretji odstavek 3. člena ZIMI).

MOL je sicer vztrajala, da v obravnavanem primeru ureditve parkirnega prostora za invalida pred večstanovanjskim objektom na zadevni parceli ne poteka kategorizirana občinska cesta, niti ni na njej določena javna prometna površina, da pa so na njej urejeni parkirni prostori, kjer MOL ne predvideva novih prometnih ureditev, saj od junija 2019 o zadevni parceli poteka postopek za določitev pripadajočega zemljišča (ZVEtL-1). Pojasnila je, da je odločitev sprejeta *»predvsem z vidika gospodarnosti in morebitnih bodočih zahtevkov, ki bi utegnili biti naperjeni zoper MOL, v primeru, da bo sodišče predlogom predlagateljev ugodilo, kar bo pomenilo, da gre za nepremičnino, ki kot splošni skupni del, ni v pravnem prometu«.* MOL je navedla, da vse pobude za spremenitev prometne signalizacije obravnava na enak način, da pri sprejetju

20 Postopek po Zakonu o vzpostavitvi etažne lastnine na določenih stavbah in o ugotavljanju pripadajočega zemljišča (ZVEtL-1).

21 Ta pomeni potrebne zakonodajne, upravne in druge ukrepe, ki ne nalagajo nesorazmernega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebni, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje pravic in svoboščin.

22 Diskriminacija pomeni vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti, diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine pa je prepovedana (4. člen ZVarD).

23 V drugem odstavku 6. člena ZVarD določa, da posredna diskriminacija obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna.

odločitve upošteva tudi dejanske razmere v prostoru in morebitne predvidene nove ureditve, navedbe o diskriminatorni obravnavi pa je zavrnila. Toda Varuha takšna pojasnila MOL niso prepričala**. Varuh ni mogel šteti, da bi bili neopredeljeni razlogi gospodarnosti in morebitni prihodnji zahtevki, to je skrb glede prihodnjega negotovega dogodka (izida nepravdnega postopka), lahko legitimni cilj v smislu drugega odstavka 6. člena ZVarD**. Varuh je ugotovil, da je MOL zemljiškoknjižni lastnik predmetnega zemljišča in da ga zaznamba spora v zemljiški knjigi pravno ali dejansko ne ovira pri označitvi parkirnega prostora za invalide. Nasprotno pa ga k takšni označitvi zavezuje ZVarD, ki v prvem odstavku 2. člena določa, da morajo lokalne skupnosti na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb. Varuh je MOL zato predlagal, da v luči prepovedi diskriminacije po ZVarD pred večstanovanjsko stavbo označi parkirno mesto za invalide, to posredovanje pa je bilo uspešno, saj je MOL sledila predlogu Varuha. 1.2-3/2023

Uspešen pa je bil Varuh npr. tudi pri posredovanju za odziv na dopis, ki ga je Nacionalni svet invalidskih organizacij pred dvema mesecema in pol naslovil na Ministrstvo za infrastrukturo. Naslovno ministrstvo je sledilo Varuhovemu predlogu (danem ob sklicevanju na dolžnost državnih organov, da odgovarjajo na prejete dopise, izhajajočo iz načela dobrega upravljanja, in na izrecno obveznost odgovarjati, ki je zapisana tudi v 17. členu Uredbe o upravnem poslovanju), da odgovor navedeni nevladni organizaciji posreduje čim prej. 1.2-10/2023

2.10.1.2 Posebej o enakih možnostih glede na spolno identiteto ali usmerjenost

Varuh je ob mednarodnem dnevu boja proti homofobiji, transfobiji in bifobiji, ki se ga obeležuje 17. maja, javno poudaril, da so predsodki, diskriminacija in izključevanje zaradi spolne usmerjenosti, spolne identitete in drugih osebnih okoliščin v družbi žal še vedno prisotni, zato je pomembno, da v različnih segmentih družbe, vsak na svojem področju, gojimo kulturo strpnosti in vključevanja.

Žal pa je treba poročati, da je bilo v letu 2023 področje enakih možnosti glede na spolno identiteto ali usmerjenost najbolj zaznamovano z **izrazi nasilja, zlasti na Paradi ponosa** najprej v Ljubljani in nato še v Mariboru. Varuh je to **seveda javno obsodil in tudi pozval k temu, da se tovrstno nasilje sankcionira**, namestnik varuha pa se je na to temo 7. 7. 2023 tudi udeležil nujne seje Komisije za peticije, človekove pravice in enake možnosti v državnem zboru, sklicane na zahtevo poslanskih skupin vseh treh vladnih strank. Varuh v zvezi z omenjenimi dogodki sicer ni prejel nobene konkretne pobude na račun nepravilnosti oblastnih organov, je pa v medijih zasledil navedbe o tem, da se policija ni odzivala, da je govorila, da tako pač je, odvračala od pritožb in tako naprej. Na načelni ravni so takšne navedbe seveda zelo zaskrbljujoče, saj kažejo na možnost, da država ne opravlja svojih pozitivnih obveznosti (zlasti

policija ne iz njenih temeljnih dolžnosti izhajajoče prve naloge, tj. varovanja življenja, osebne varnosti in premoženja ljudi), saj ne samo, da država ne sme sama arbitrarno posegati v človekove pravice, ampak se mora ustrezno odzivati tudi, ko posameznikom neki drugi posamezniki posegajo v njihove človekove pravice oziroma svoboščine. **Na ravni splošnih očitkov o nezainteresiranosti oblasti, o kakršnih so takrat poročali mediji, je seveda na mestu temu ustrezen splošen poziv Varuha zlasti organom odkrivanja (in pozneje morda tudi pregona), da se vse informacije o ravnanju zoper telo, premoženje ali pa celo življenje ustrezno obravnava**. Kakšne tovrstne konkretne pobude pa Varuh, kot že rečeno, ni prejel in to niti po izrecnem javnem pozivu namestnika varuha tudi na televizijsko prenašani omenjeni seji vsem tistim, ki so se čutili prizadeti v svojih pravicah, da se Varuhu javijo oziroma vložijo konkretno pobudo s konkretnimi navedbami o tem kdo, kdaj in kje ni ravnal tako, kot bi moral.

Varuh se je septembra tudi sestal s predstavniki Društva Parada ponosa, Amnesty International Slovenije, Društva DIH – Enakopravni pod Mavrico in predstavniki Zavoda Transfeministične Iniciative TransAkcije. Navedene nevladne organizacije so predstavile izzive pri uresničevanju pravic in svoboščin pripadnikov skupnosti LGBTIQ+, kot jih zaznavajo same, varuh pa načelne možnosti za njegovo pomoč pri tem. V posledici tega je Varuh nato npr. prejel konkretno pobudo Društva Parada ponosa, ki je problematiziralo, da na več svojih elektronskih pisem, naslovljenih na MVI, že dalj časa ne prejme nikakršnega odziva. Zato je pri navedenem ministrstvu posredoval še Varuh, pri čemer je njegov predlog MVI tudi upoštevalo, pripravilo in odposlalo odziv, navedeno društvo pa povabilo še na sestanek. Tu gre tako le še ponoviti, da ZVarCP v 3. členu določa, da se Varuh pri svojih intervencijah lahko sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja – iz teh načel izhaja tudi dolžnost državnih organov, da odgovarjajo na prejete dopise. Izrecna obveznost odgovarjati pa je zapisana tudi v 17. členu Uredbe o upravnem poslovanju. 1.3-4/2023

Nekaj besed gre nameniti t. i. **MKB kodam pri zdravstveni obravnavi transspolnih oseb**. Varuh se je namreč med drugim seznanil z dopisom NIJZ, naslovljenim na MZ, v katerem je pojasnjeval svoja stališča glede uporabe kod v 10. verziji *Mednarodne statistične klasifi acije bolezni in sorodnih zdravstvenih problemov* pri obravnavi transspolnih oseb. NIJZ meni, da glede na opozorila ene izmed nevladnih organizacij in jasno izraženo nestrinjanje z označevanjem obravnave v okviru zdravstvene dejavnosti s kodo F64.0 (Transseksualizem[24]) ni vsebinskih ovir, da bi se to stanje kodiralo drugače. Kot je bilo tudi navedeno, so s predstavniki interdisciplinarnega konzilija Republike Slovenije za potrditev spolne identitete prišli do sklepa, da naj se namesto kode F64.0 uporablja kodo F64.8 (Druge motnje spolne identitete). NIJZ pa je izpostavil

24 V zvezi s transseksualnostjo je na spletni strani Zavoda TrasAkcija (https://transakcija.si/medijski-prirocnik/glosar-terminologije-s-podrocja-transspolnosti/#_ftn4) pojasnjeno, da je transseksualnost zastarel in nespoštljiv termin, katerega uporabi naj se izogiba, saj se transseksualnost »bolj kot na samoidentifikacijo in avtonomijo lastne spolne identitete osredinja na telo in vzpostavlja normativ, da je spol osebe legitimen zgolj in izključno takrat, kadar je ta potrjen tudi na telesni ravni (s hormonsko terapijo in/ali operacijami za potrditev spolne identitete), to pa izključuje velik del transspolnih oseb, ki v medicinsko tranzicijo ne želijo in/ali ne morejo vstopati«.

tudi še svoje načrte za prevod 11. verzije omenjene klasifi acije, ki vključuje novo kodo HA60 (Spolno neskladje v adolescenci in odraslosti), in poudaril, da kodiranje bolezni in stanj v ničemer ne zaznamuje oseb, pač pa je to le v pomoč pri zbiranju statističnih podatkov in obračunavanju opravljenih storitev. 2.2-1/2023

V zaključku pričujočega razdelka naj pripomnimo le še, da tudi na tem področju niso nevidene **povsem nekonkretizirane pobude**, ki kot takšne Varuhu ne omogočajo nadaljnje obravnave. Takšna je bila v letu 2023 npr. pobuda, v kateri je nekdo v svojem elektronskem pismu navajal le, da je pod nadzorom organov, ne ve pa zakaj in le sklepa, da zaradi svoje spolne usmerjenosti; zaradi policijskih postopkov naj si ne bi mogel urediti življenja, pri tem pa ni bilo mogoče razbrati niti na kakšni podlagi naj bi v takšnih postopkih bil. Po našem vabilu k dopolnitvi pobude z relevantnimi dejstvi oziroma dokazi odziva ni bilo in smo zadevo le še zaključili. 0.4-266/2023

2.10.1.3 Posebej o enakih možnostih glede na raso, narodnost ali etnično pripadnost

Varuh je že večkrat poročal, da prejema tudi **pritožbe, glede katerih se izkaže, da nekdo v svoji osebni okoliščini prehitro kar vsepovprek prepoznava odločujoč dejavnik za slabo, ki ga v življenju izkusi.**[25] V letu 2023 pobude s kakšnimi takšnimi očitno zgrešenimi navedbami nismo prejeli, lahko pa pobliže predstavimo tri zadeve, v katerih se je bolj ali manj prepričljivo zatrjevalo diskriminacijo zaradi svojega etničnega – v vseh treh primerih konkretno romskega – porekla.

V prvi zadevi je pobudnik (med drugim) zatrjeval, da ga je zaposlena v Društvu za razvijanje prostovoljnega dela kot preko javnih del tam zaposlenega diskriminirala na način, da ni smel sodelovati pri aktivnostih s pripadniki romske skupnosti. Že zato, ker so se ti očitki nanašali na društvo kot nevladno humanitarno organizacijo, delujočo v javnem interesu, ki je pravna oseba zasebnega prava, Varuh pa je bil skladno s 159. členom ustave in 1. členom ZVarCP ustanovljen za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil, smo temu pobudniku lahko skušali pomagati le s pojasnili o postopkih pri policiji, delovnem inšpektoratu, Zagovorniku načela enakosti in sodiščih. 0.4-205/2023

V drugi zadevi je na Varuhovo brezplačno telefonsko številko poklical Rom, ki je zatrjeval, da *»Romom ne dovoljujejo vstopa v Terme Čatež, kljub temu, da imajo kupljene karte«*, pri čemer je tudi omenjal, da *»ve, da so se dogajali vlomi, ampak da zato ne smejo biti vsi Romi kaznovani«*, prihajalo naj bi tudi do pretepanja (ni bilo sicer povsem jasno koga s kom), izpostavljal pa je tudi, da *»otroci jočejo, ker jim ne dovolijo v bazen«*. Opisano je nekoliko spominjalo

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

npr. na izkušnjo pripadnice romske skupnosti v enem izmed prekmurskih lokalov, kjer naj njej in njenim prijateljem ne bi želeli postreči pijače zato, ker se je v tistem tednu že dvakrat neka druga skupina Romov tam sprla in stepla, o kateri smo poročali predlani.[26] Tudi tokrat je seveda veljalo, da ima Varuh pooblastila, določena z ZVarCP, le do javnih oblastev, omenjene terme pa to niso, zato se tja nismo mogli obrniti za stališče do očitanega in smo pobudnika napotili na Zagovornika načela enakosti. Upoštevajoč sicer le njegove navedbe po telefonu pa je kazalo, da gre za primer prepovedane oblike neposredne diskriminacije na podlagi etničnega porekla pri dostopu do dobrin in storitev. Lahko bi torej šlo tudi za hujšo obliko diskriminacije (gl. 12. člen ZVarD), vendar stališča o tem zaradi že omenjene Varuhove nepristojnosti nismo mogli zavzeti. 0.83-7/2023-125

V tretji zadevi pa je šlo za to, da se je Varuh med nenapovedanim obiskom romskih vasi v črnomaljski občini seznanil z bivanjsko situacijo starejše Rominje in njene družine, ki se je pri očitkih o nezadostni pomoči občine in centra za socialno delo navezovala na diskriminacijo. Ti njeni očitki se nato sicer niso potrdili, saj smo ob nadaljnji obravnavi zadeve ugotovili, da je bila pobudnici pomoč nudena večkrat, in to tako s strani občine, ki ji je brezplačno prenesla v last stanovanjsko hišo, kot s strani centra za socialno delo, katero pa je mestoma celo zavrnila (npr. namestitev v dom starejših). Varuh je tako lahko celo pohvalil občino, da že leta aktivno pristopa k reševanju situacije pobudnice, so pa vendarle zmotile neprimerne navedbe organa, kot so bile npr., da gre za *»negodovanje ene prebivalke«*, ki da *»je v več konfli tih s pridnimi, delavnimi prebivalci tega naselja«*, in ki želi *»izsiliti denarna sredstva, ki ji ne pripadajo«, oziroma »doseči neke dodatne ugodnosti zase in družino«* ipd. Namigovanje na osebnostne težave starejše Rominje in njeno ‚nepridnost' oziroma ‚nedelavnost' v primerjavi z drugimi ter njeno le s koristoljubjem motivirano izsiljevanje – in to s strani organa, zadolženega[27] za pomoč in reševanje slabega položaja romske skupnosti – kaže na perspektivo, ki lahko zavira proces dosege ciljev, zastavljenih z Nacionalnim programom ukrepov za Rome 2021–2030[28] (že splošnega dolgoročnega strateškega cilja omogočiti in/ali pripomoči k dejanski enakosti, vključevanju in udeležbi Romov, pa tudi drugih, npr. ciljem, kot so boriti se proti anticiganizmu in diskriminaciji nad Romi ter ju preprečevati; zmanjšati revščino in socialno izključenost ter zmanjšati razkorak med Romi in večinskim prebivalstvom; spodbujati udeležbo pripadnikov romske skupnosti z opolnomočenjem, sodelovanjem in ustvarjanjem zaupanja). Nenazadnje pa poseben trud organa, ki starejši Rominji pritika vrsto nepotrebnih oznak, vzbuja videz pristranskosti. 6.3-8/2023

26 Gl. str. 134 Letnega poročila Varuha za leto 2021.
27 Skladno z 20.a členom ZFRO konkretna občina iz državnega proračuna prejema tudi dodatna sredstva za sofinanciranje uresničevanja ustavnih pravic stalno naseljene romske skupnosti.
28 NPUR 2021–2030, str. 10.

2.10.1.4 Posebej o nekaterih drugih vidikih enakosti pred zakonom oziroma prepovedi diskriminacije

Tudi v letu 2023 smo na področju enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije obravnavali zadevo, v kateri se je problematiziralo razlikovanje na podlagi starosti kot osebne okoliščine. Šlo je za **starostno omejitev pri sklepanju zavarovanja**, in sicer je bila pobudnica ogorčena nad oglasom zavarovalnice Generali za zavarovanje Specialisti z asistenco, ki ga lahko sklenejo samo mlajši od 85 let, češ da je diskriminacija zaradi starosti prepovedana z ustavo. Ker tudi zavarovalnice sodijo med pravne osebe zasebnega prava, do teh pa Varuh nima pristojnosti oziroma pooblastil, zadeve nismo mogli nadalje obravnavati in smo pobudnico napotili na notranje pritožbene poti pri zavarovalnici in Zagovornika načela enakosti. Ob tem smo ji sicer tudi še pojasnili, da ZZavar-1 v šestem odstavku 521. člena določa, da morajo zavarovalnice vse ponudnike in potencialne zavarovance, ki želijo dostopiti do zavarovalnih storitev, obravnavati enako, vendar pa v postopku selekcije in ocene nevarnosti ter pri določanju premij in pri izplačevanju zavarovalnin lahko upoštevajo merila zavarovalne stroke ali le naslednje zavarovančeve osebne okoliščine in značilnosti: starost, zdravstveno stanje, invalidnost in poklic ter druge osebne okoliščine, ki lahko utemeljeno vplivajo na višino prevzete nevarnosti, razen spola, materinstva in nosečnosti. Na tem mestu pa gre pripomniti vsaj še, da tudi **pravica do nediskriminacijskega obravnavanja ni absolutna človekova pravica** in jo je pod nekaterimi pogoji ustavno oziroma konvencijsko dopustno omejiti (s čimer se sicer ne izrekamo konkretno o (ne)ustavnosti omenjene konkretne zakonske ureditve). 1.0-2/2024

Posebej je treba predstaviti zadevo, v kateri je bila obravnavana **sklenitev zakonske zveze doma in v drugih zasebnih prostorih**. Varuh je ugotovil, da **je *Pravilnik o sklepanju zakonske zveze in ponovitvi slovesnosti ob jubileju sklenitve zakonske zveze na območju Upravne enote Maribor s 14. 12. 2022* v nasprotju z več členi ustave, med drugim tudi s 14.** Do te ugotovitve je prišel potem, ko se je na Varuha obrnil pobudnik, ki je želel s partnerico skleniti zakonsko zvezo na domu, vendar mu je Upravna enota Maribor pojasnila, da to ni mogoče, saj da 19. člen njihovega pravilnika tega izrecno ne dopušča. Pobudnik je s strani upravne enote prejel dve pisni pojasnili: v prvem mu je bilo pojasnjeno, da po pravilniku *»ne sklepamo zakonskih zvez na domu, ampak v javnih prostorih (gostiščih, hotelih) in uradnih prostorih za sklepanje zakonskih zvez«*, v drugem pa je bilo med drugim pojasnjeno, da navedeni pravilnik v petem odstavku 19. člena določa: *»V domovih in v drugih zasebnih prostorih, katerih lastnika sta bodoča zakonca ali druga fizična oseba, se zakonske zveze ne sklepajo, razen v primeru bolezni enega od bodočih zakoncev.«* Upravna enota pa v svojih odgovorih pobudniku ni pojasnila, da ima kljub temu možnost podati vlogo za sklenitev zakonske zveze zunaj uradnih prostorov, da mora upravna enota o njej odločiti z odločbo in da zoper njo lahko vloži pritožbo (prvi in tretji odstavek 35. člena DZ).

Sklenitev zakonske zveze je urejena v 5. točki drugega dela DZ. Ta v prvem odstavku 35. člena določa, da se zakonska zveza lahko sklene zunaj uradnih

prostorov, če tako želita bodoča zakonca in če sta pripravljena poravnati s tem nastale dodatne stroške in da upravna enota z odločbo zavrne vlogo za sklenitev zakonske zveze zunaj uradnih prostorov, če bi bila taka sklenitev zakonske zveze težko izvedljiva.

Varuh je ugotovil, da vnaprejšnja izključitev možnosti sklenitve zakonske zveze v domovih in drugih zasebnih prostorih, kot je določena v internem in neobjavljenem pravilniku upravne enote, omejuje in zožuje zakonsko pravico iz 35. člena DZ brez zakonske podlage, kar predstavlja kršitev 14., 120., 153. in 154. člena URS. Slednja namreč v 14. členu določa, da so vsi ljudje enaki pred zakonom; v drugem odstavku 120. člena, da upravni organi svoje delo opravljajo (le) v okviru in na podlagi ustave in zakonov (t. i. legalitetno načelo); v četrtem odstavku 153. člena, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu; v 154. členu pa, da morajo biti vsi predpisi objavljeni, preden začnejo veljati. Varuh je s tem svojim stališčem tudi seznanil mariborsko upravno enoto, **ki se je celo strinjala, da je sporna določba *»primarno neposrečena in pravno gledano preveč rigorozna glede na veljavno zakonodajo«*, vendar pa je kljub Varuhovemu pozivu ni želela odpraviti,** češ da *»organ sprotno, v konkretnih zadevah, vedno sledi željam strank ter vsako pobudo za sklenitev zakonske zveze obravnava individualno«.* To pa seveda ni bilo res, saj se je že v obravnavani zadevi lepo pokazalo, kako se je v svojem neformalnem pojasnilu sklicevala na nezakoniti akt in s tem pobudnika zavedla in odvrnila od podaje formalne vloge za uveljavitev pravice.

V nadaljevanju obravnave se je Varuh zato obrnil na MDDSZ s predlogom, naj na podlagi 49. člena ZDU-1[29] UE opravi nadzor nad izvajanjem sklepanja zakonskih zvez zunaj uradnih prostorov na UE in ji naložil sprejem potrebnih ukrepov. MDDSZ je Varuhu odgovorilo, da se strinjajo, da vnaprejšnja pavšalna izključitev možnosti sklenitve zakonske zveze v domovih in drugih zasebnih prostorih neupravičeno in brez ustrezne pravne podlage zožuje pravico iz 35. člena DZ – **vendar pa nato ni ukrepalo v predlagani smeri, češ da za kaj takega nima pooblastil in pristojnosti**, pri tem pa se je sklicevalo na tolmačenje 49. člena ZDU-1, ki ga je podalo MJU, češ da nezakoniti splošni akt upravne enote ni podvržen upravnemu nadzoru, zato ostaja v veljavi in še naprej ogroža pravno varnost državljanov.

Položaj je bil torej absurden in je odražal birokratski zaplet v najslabšem pomenu besede: ureditev, glede katere celo sam normodajalec meni, da je *»primarno neposrečena in pravno gledano preveč rigorozna glede na veljavno zakonodajo«*, nadzorni organi (Varuh, MDDSZ) pa, da je nezakonita in celo neustavna, je trdovratno ostajal v veljavi, zoper to pa ‚nihče nič ne more'. Zaradi navedenega se je Varuh obrnil še na MJU za pojasnila, ali ni njihovo tolmačenje 49. člena ZDU-1 vendarle preveč omejujoče, saj pristojnemu

29 Ta določa, da ministrstva, vsako na svojem področju, med drugim dajejo upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč za izvrševanje nalog iz svoje pristojnosti; nadzorujejo izvrševanje upravnih nalog v upravni enoti; in lahko naložijo upravni enoti, da v mejah svojih pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter o tem poroča.

ministrstvu odreka možnost, da bi ukrepalo zoper pravilnik upravne enote, ki je očitno nezakonit; in ali meni, da se je v tem in podobnih primerih, v katerih gre za očitno nezakonitost, celo neustavnost predpisa, za odpravo sporne določbe predpisa smiselno obračati na Ustavo sodišče Republike Slovenije in ga obremeniti z (absurdno) zadevo oziroma birokratskim zapletom, ki bi moral biti rešen že na ravni uprave. MJU pa je nato sporočilo, da je njihova Služba za upravne enote stopila v stik z načelnico Upravne enote Maribor, ki je naposled vendarle odpravila nezakonito določbo pravilnika.

MJU se je strinjalo z Varuhom, da bi bilo obremenjevanje US RS v podobnih primerih lahko le skrajni ukrep, *»saj je možno nastale zaplete rešiti v okviru sistema državne uprave z ustrezno argumentacijo«*. Pojasnili so, da je bilo njihovo tolmačenje 49. člena ZDU-1 podano v *»luči splošnega pojasnila določb ZDU-1«*, da pa je za konkretno pojasnilo o izvedbi nadzora nad Pravilnikom UE pristojno MDDSZ. MJU je še pojasnilo, da so spremembo Pravilnika UE dosegli po razgovoru z načelnico *»v pogledu možnosti, da uradnik na položaju izda oblasten abstrakten splošni pravni akt z eksternimi učinki zunaj organizacije, oziroma učinki na urejanje pravic in obveznosti«*. Pojasnili so, da načelnik upravne enote nima podlage *»za izdajanje kakršnihkoli oblastnih splošnih pravnih aktov, oz. splošnih aktov, internih aktov, ki bi lahko imeli pravno naravo oblastnega abstraktnega splošnega pravnega akta, oziroma akta z eksternimi učinki zunaj organizacije, oziroma učinki na urejanje pravic in obveznosti«*. **V vsakem primeru pa mora biti posebne kritike deležno MDDSZ, saj po izraženem strinjanju z ugotovljeno protipravnostjo ugotovljenega stanja ni storilo vsega v svoji moči, da bi se jo odpravilo – in tako nedvomno ni ravnalo skladno že samo z 59. členom ZDU-1, ki ministrstvom narekuje, da morajo med seboj sodelovati v vseh skupnih vprašanjih.** 1.0-7/2023

2.10.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Pri **priporočilu št. 54 (2019)**[30], da naj medresorska delovna skupina za preučitev pravne ureditve spremembe oziroma pravnega priznanja spola v Republiki Sloveniji delo konča že v letu 2020 in naj pristojno ministrstvo še v istem letu pripravi **predlog zakona, ki bo urejal pravno priznanje spola**, je Varuh moral vztrajati še lani.[31] **Priporočilo še vedno ostaja nerealizirano.** Kot je v tej zvezi razbrati iz zadnjega vladinega odzivnega poročila[32], je omenjena medresorska delovna skupina zaključila z delom sicer že marca 2021, vendar je MDDSZ še v juliju 2023 pozvalo MNZ, da naj kot pristojni resor uredi pravno priznanje spola v okviru *Pravilnika o izvrševanju zakona o matičnem registru,* medtem ko je

30 Letno poročilo Varuha za leto 2019, str. 126.
31 Gl. Letno poročilu Varuha za leto 2022, str. 259; nadalje pa tudi Letno poročilo Varuha za leto 2021, str. 187.
32 Gl. str. 69 dokumenta Odzivno poročilo Vlade Republike Slovenije na Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2022.

MNZ (tako kot Varuh, Zagovornik načela enakosti[33] in tudi sama Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo) na stališču, da tega ni mogoče urediti zgolj s spremembo podzakonskega akta, pač pa *»z zakonom, celovito in na način, ki bo opredeljeval postopek (podaje priznanja spola), pristojnosti, ter bo hkrati zagotovil jasno uveljavljanje številnih pravic, ki izhajajo iz spola na različnih področjih (kot npr. pogoji upokojevanja, namestitev v zaporu, relacije znotraj družine ipd.), pri čemer je še posebej pomembna ureditev področja, ki se nanaša na odločanje o spremembi spola otroka«.* **Tudi po več letih (in nenazadnje menjavah oblasti) se na predmetnem področju dejansko torej ni prišlo prav nič bližje rešitvi, niti ni videti, da bi se – navkljub deklariranemu prepoznavanju problematike s strani dveh ministrstev in vladne zakonodajne službe – v njeni smeri načrtovalo še kakorkoli konkretno prizadevati**. Tako vse kaže, da bo še naprej osta(ja)lo pri nekje pač obviseli podnormiranosti področja – vendar ne kot posledici nevednosti, pač pa **pomanjkanja iskrene politične volje tako leve kot desne politike**, da bi se ta vprašanja skladno s 87. členom ustave vendarle ustrezno uredilo z zakonom kot produktom s strani ljudstva izvoljenega parlamenta (in z njegove strani postavljene vlade kot pripravljavke in predlagateljice). Ob vsem dosedanjem brezplodnem ‚medresorskem usklajevanju' se torej zdi, da se gre na temo pravnega priznanja spola prej kot odgovornega v cilj usmerjenega oblastnega ravnanja v najboljšem primeru kvečjemu nadejati le še kakšnega občasnega leporečenja, ki ga bo v danem trenutku narekovala kratkoročna politična računica. Vendarle pa **Varuh pri predmetnem priporočilu vztraja tudi tokrat.**

Varuh je v predhodnem letnem poročilu navedel[34], da vztraja pri že leto poprej danem **priporočilu št. 20 (2021)**[35], s katerim je Ministrstvu za infrastrukturo priporočil, naj čim prej zagotovi pravne podlage in finančne vire za dejansko in učinkovito izvrševanje pravice invalidov do enake dostopnosti javnega prevoza v cestnem prometu. V svojem prvem odzivu je vlada to priporočilo označila kot delno realizirano[36], na že omenjeno Varuhovo vztrajanje pri polni realizaciji predmetnega priporočila pa v zadnjem vladinem odzivnem poročilu[37] ni zaslediti niti besede. **Varuh zato pri navedenem priporočilu vztraja tudi tokrat.**

S **priporočilom št. 16 (2022)**[38] je Varuh priporočil sodiščem, naj skupaj s službami za informatiko in Centrom za informatiko (prvi in četrti odstavek 70. člena ZS ter 44. in 284. člen Sodnega reda) na podlagi ZDSMA sprejmejo tudi posebne ukrepe za zagotavljanje dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij sodišč za namen lažjega dostopa do informacij in storitev sodišč za vse uporabnike, še zlasti pa za uporabnike z različnimi oblikami oviranosti (osebe s senzornimi motnjami idr.), ter jih realizirajo. To priporočilo je v vladinem odzivnem poročilu ostalo brez kakršnegakoli odziva[39], zato se je Varuh že med letom obrnil na Vrhovno sodišče Republike Slovenije.

33 Gl. njegovo posebno poročilo Položaj transspolnih ljudi v postopkih medicinske potrditve spolne identitete in pravnega priznanja spola v Sloveniji.
34 Letno poročilo Varuha za leto 2022, str. 259.
35 Letno poročilo Varuha za leto 2021, str. 207.
36 Str. 16 odzivnega poročila vlade na varuhovo letno poročilo za leto 2021.
37 Tj. v dokumentu Skupno odzivno poročilo Vlade na poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2022.
38 Str. 260 Letnega poročila Varuha za leto 2022.
39 Gl. str. 15 v dokumentu Skupno odzivno poročilo Vlade na poročila varuha človekovih pravic za leto 2022.

Vrhovo sodišče se je odzvalo s pojasnilom, da spletišče https://nasodiscu.si/ nasodiscu.si, *»na katerem so objavljene splošne informacije za udeležence v sodnih postopkih, dosega raven dostopnosti AA smernic za načrtovanje spletnih vsebin Web Content Accessibility Guidelines WCAG. Za lažje razumevanje in predstavitev sodnih postopkov, med drugim za osebe s senzoričnimi motnjami, so na spletišču dostopne animacije, ki na preprost način povzamejo vsebino določenega postopka oziroma njegove bistvene elemente ali faze, in sicer z zvokom, podnapisi, prav tako pa so na voljo animacije v znakovnem jeziku. V taki obliki so na voljo naslednje animacije: Splošno o sodstvu, Priča - civilni postopek, Predstavitev sodišča, sodne dvorane in sobe za zaslišanje, Brezplačna pravna pomoč, Mediacija, Kazenski postopek, Prekrški, Pravdni postopek, Otrok na sodišču, Družinski postopki, Zapuščinski postopek, Skrbništvo za odrasle, Izvršba na nepremičnine, Vpis v zemljiško knjigo, Delovni spor, Osebni stečaj in odpust obveznosti.«* Nadalje je bilo pojasnjeno, da tudi spletišče https://sodnedrazbe.si/, *»na katerem so objavljene prodaje vseh nepremičnin, premičnin ter pravic (poslovni deleži, vrednostni papirji, terjatve idr.), ki se prodajajo v izvršilnih postopkih, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja ter nepravdnih kazenskih in prekrškovnih postopkih, in preko katerega potekajo spletne prodaje nepremičnin in pravic, ki so predmet izvršilnih postopkov, dosega raven dostopnosti AA smernic za načrtovanje spletnih vsebin Web Content Accessibility Guidelines WCAG«*. Na spletni strani pod zavihkom pomoč pa se uporabljajo povezave do videoposnetkov z navodili za uporabo spletišča. Dodatno je bilo pojasnjeno, da videoposnetki služijo dodatni podpori uporabnikom poleg že obstoječih pisnih navodil, ki so na voljo na spletni strani (lahko tudi gluhim in gluhonemim), so pa brez zvoka in podnapisov in ne vsebujejo vizualno-znakovnega jezikovnega sistema.

Nadalje, spletišče https://sodisce.si/ po navedbah Vrhovnega sodišča *»dosega raven dostopnosti po standardu SIST EN 301 549 V3.2.1, ki je predpisan v ZDSMA. Na spletnih straneh slovenskih sodišč je gluhim in naglušnim v obliki video prispevka v znakovnem jeziku na voljo pojasnilo, v katerem so predstavljene pravice oseb s posebnimi potrebami v sodnih postopkih. Poleg posebnih pravic v sodnih postopkih sta osebam s senzoričnimi motnjami za lažjo uporabo spletnih strani slovenskih sodišč na voljo orodji, s katerima je mogoče prilagoditi videz strani. Gre za možnost spremembe velikosti pisave in za uporabo visoko kontrastnega načina pri ogledu strani; obe sta umeščeni v levi spodnji kot spletnih strani«.* Kot navedeno, je Vrhovno sodišče *»v letu 2023 kupilo bolj zmogljivo strojno opremo (strežnik) za izdelavo prepisov zvočnih posnetkov obravnav in zaslišanj na sodiščih za vzpostavitev sistema za prepoznavo govora po sodiščih. V letu 2023 je načrtovalo tudi nakup programske opreme, ki bi med drugim omogočala sprotno podnapisovanje sodnih obravnav v živo, a javno naročilo ni bilo uspešno«*.[40] **Poudarilo je, da nakup omenjene programske opreme načrtuje v letu 2024 in da mora nakup pripadajoče opreme (mikrofonov za zajem zvoka in zaslonov za sprotni prikaz prepoznanega govora) zagotoviti Ministrstvo za pravosodje.**

Vrhovno sodišče je pojasnilo tudi, da je bil obstoječi portal e-sodstvo (https://

40 Sistem za strojno prepoznavo govora (projekt Tipko II).

evlozisce.sodisce.si), namenjen elektronskemu poslovanju strank s sodišči, *»razvit že pred časom, kar vpliva tudi na njegovo prijaznost do uporabnikov in dostopnost«.* Naročilo pa je tudi že pregled celotnega portala in izdelavo študije s predlogi sprememb spletišča, ki da bo služila kot eno izmed izhodišč za prenovo spletišča e-Sodstvo.

V letu 2023 je Vrhovno sodišče tudi *»začelo z aktivnostmi na projektu Okolju, podjetjem in državljanom prijazno esodišče, ki bo vključeval arhitekturno, vsebinsko, tehnološko in grafično prenovo tega spletišča, s ciljem povezave in nadgradnje funkcionalnosti obstoječih spletišč zaradi zagotavljanja boljše uporabniške izkušnje«.* Cilj prenove naj bi bil, *»da se vzpostavi uporabnikom storitev sodstva bolj prijazno, enotno okolje, kjer bodo za zunanje uporabnike skozi enotno vstopno točko dosegljive vse storitve sodstva, tako splošne informacije o sodstvu in o sodnih postopkih, kot tudi elektronsko vlaganje vlog v sodnih postopkih in elektronski vpogled v elektronske sodne spise. Prenova spletišča bo zasledovala zahteve ZDSMA«.*

Varuha veseli upoštevanje njegovih priporočil in napredek, ki se izkazuje z navedenim trudom Vrhovnega sodišča pri odpravljanju ovir glede dostopnosti sodišč za invalide in ga, čeprav so zakonske obveze ZDSMA že nekaj časa v polni uporabi (zadnji rok (ki se je nanašal še na mobilne aplikacije) začetka polne uporabe ZDSMA je bil 23. junij 2021), ocenjuje kot zglednega. Glede na zgoraj opisane napovedi pa mora Varuh vendarle tudi tokrat **vztrajati pri priporočilu št. 16 (2022)** sodiščem, ki pa mu tokrat dodaja še novo priporočilo Ministrstvu za pravosodje (gl. razdelek *Nova priporočila* spodaj). 1.2-15/2021

Priporočila št. 7, 8 in 9 (2022)[41] je Varuh kot stalne naloge naslovil na pripravljavce predpisov (zlasti upravo, ki skladno z 8. členom ZDU-1 za vlado pripravlja predloge zakonov), Vlado Republike Slovenije (kot najpogostejšemu od ustavno določenih predlagateljev zakonov) in poslancem državnega zbora, da (povzeto) naj pri pripravi, predlaganju oziroma glasovanju o predpisih v primerih razlikovanja naslovnikov pravnih norm na podlagi njihovih osebnih okoliščin namenjajo ustrezno pozornost s tem povezanim vprašanjem poseganja v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja in to v relevantnem gradivu tudi ustrezno obrazložijo. Vlada se je v tej smeri odzvala v svojem odzivnem poročilu[42] s pojasnilom, da je 23. 8. 2023 sprejela *Metodologijo za oceno učinkov predpisov na različna družbena področja*[43], ki v okviru ocene učinkov na socialnem področju predvideva tudi posebno oceno glede učinka na položaj oseb z določeno osebno okoliščino[44], tako da bodo morali pripravljavci zakonodaje v okviru zakonodajnega gradiva obrazložiti, kakšne učinke ima gradivo na varstvo pred diskriminacijo in na položaj oseb z določeno osebno okoliščino. **Varuh šteje, da ponavljanje predmetnih priporočil v letnem poročilu na abstraktni ravni ne bi bilo posebej smiselno in jih zato ne ponavlja več. Bo**

41 Gl. str. 260–261 Letnega poročila Varuha za leto 2022.
42 Gl. str. 16.
43 Sklep vlade št. 01000-2/2023/15.
44 47. točka: »Ali ima predpis učinek na položaj oseb z določeno osebno okoliščino [nediskriminacija in enake možnosti]?«

pa seveda pozoren na to problematiko ob konkretnih primerih in bo nanjo po potrebi spet opozoril.

Priporočilo št. 4 (2022)[45] Varuha je bilo, naj Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti kot stalno nalogo posebno pozornost namenja ukrepom krepitve spoštljivega odnosa do pravic invalidov in njihovega dostojanstva tako na splošni ravni kot še posebej v konkretnih okoljih, kjer se načrtuje izvedbo projektov deinstitucionalizacije. V tej zvezi sta se v vladinem odzivnem poročilu nato odzvali[46] dve ministrstvi, MDDSZ in MSP: prvo z navedbami, da vseskozi spoštujejo načelo *»nič o invalidih brez invalidov«*, kar da se izkazuje tako pri pripravi, pregledu in izpolnjevanju Akcijskega programa za invalide, pregledu izpolnjevanja Konvencije o pravicah invalidov kot pripravi predlogov sprememb zakonov (na primer, v pogajalski skupini za pripravo novega predloga zakona o osebni asistenci sodelujejo predstavniki uporabnikov, to je invalidov, v sodelovanju z invalidskimi organizacijami pripravljamo nov zakon o uporabi jezika gluhoslepih); drugo pa z zagotovilom, da v konkretnih okoljih (tako v zavodih kot tudi v okviru deinstitucionalizacije) posebno skrb namenja uporabnikom z motnjami v duševnem razvoju in drugimi oviranostmi, ki da jih želijo opremiti z znanjem, veščinami in spretnostmi s ciljem čim večje samostojnosti na različnih področjih v njihovih življenjih. **Predmetnega priporočila Varuh tokrat ne ponavlja več, saj šteje, da sta bili obe ministrstvi na takšno svojo stalno nalogo zadostno opozorjeni.**

2.10.3 Nova priporočila

Varuh vezano na svoje delo na predmetnem področju v letu 2023 na oblasti naslavlja naslednja nova priporočila:

24. Varuh priporoča Ministrstvu za digitalno prihodnost, naj pripravi ustrezno spremembo 2. člena ZDSMA, s katero bodo odpravljene nejasnosti glede zavezancev pod kategorijo »oseb javnega prava po zakonu, ki ureja javno naročanje«.

25. Varuh vztraja pri priporočilu, naj Zavod Združenje tolmačev za slovenski znakovni jezik vsebine svoje spletne strani objavi v slovenskem znakovnem jeziku.

26. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj zagotovi dodatna sredstva za vzpostavitev natančne in pregledne sheme dosegljivosti tolmačev (konkretno za vsak dan in uro) in bolj pregledno naročanje tolmačenj.

45 Str. 261 Letnega poročila Varuha za leto 2022.
46 Str. 17.

27.[47] Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje čim temeljitejše sodelovanje (skladno s 75. členom Zakona o sodiščih) z Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije glede nakupa pripadajoče opreme ((mikrofonov za zajem zvoka in zaslonov za sprotni prikaz prepoznanega govora) k programski opremi, ki bo omogočala sprotno podnapisovanje sodnih obravnav v živo in katere nakup se načrtuje v letu 2024), prav tako pa tudi morebitne druge opreme, in prostorskih pogojev, ki bi se v prihodnje še izkazali za potrebne pri odpravljanju ovir glede dostopnosti sodišč za invalide.

47 Podano je vezano na pojasnila Vrhovnega sodišča Republike Slovenije **v zvezi s priporočilom št. 16 (2022)**, predstavljena v predhodnem razdelku.

2.11 VARSTVO DOSTOJANSTVA, OSEBNOSTNIH PRAVIC TER VARNOSTI IN ZASEBNOSTI

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					VSE POBUDE			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
2. Varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti	52	60	24	35	27	10	37,04	77	95	123,38	147
2.1 Varstvo osebnih podatkov in drugih vidikov zasebnosti	36	50	8	11	9	3	33,33	51	61	119,61	97
2.2 Varstvo osebnostnih pravic	1		1	1	1		0,00	2	1	50,00	2
2.3 Preprečevanje, zatiranje in kaznovanje trgovine z ljudmi	0		7	10	8	6	75,00	7	10	142,86	10
2.4 Reparacija	2		2	2	2		0,00	3	2	66,67	4
2.0 Varstvo dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti – drugo	13	10	6	11	7	1	14,29	14	21	150,00	34

2.11.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Po številu zadev na tem vsebinsko izjemno širokem področju dela (ponovno) daleč prednjači varstvo osebnih podatkov in drugih vidikov zasebnosti. Zlasti samoiniciativen je bil Varuh spet na podpodročju trgovine z ljudmi, v preostalem pa je tudi obravnaval nekaj posebej zanimivih zadev, o katerih podrobneje v nadaljevanju.

Varuh je v lanskem letnem poročilu podrobneje predstavil svoje ugotovitve o **plačevanju izključno preko digitalnih načinov komunikacije** (vprašanje ureditve načina plačevanja parkirnine na javnih parkiriščih, da je to možno le preko spletne aplikacije).[1] V letu 2023 pa je eden izmed pobudnikov problematiziral, da **v Ljubljani ne more plačati vožnje z mestnim avtobusom z denarjem (evrom)**. Vendar z njim Varuh ni mogel deliti tega mnenja. Kot je razvidno tudi iz spletne strani Ljubljanskega potniškega prometa, so namreč načini plačila prevoza na mestnih avtobusih *»s kartico Urbana, na kateri je naloženo dobroimetje in/ali terminska vozovnica (plačilo z gotovino pri vozniku ni možno), z aplikacijo Urbana na pametnem telefonu na katero lahko naložite dobroimetje, mesečno osnovnošolsko vozovnico, mesečno in letno prenosno ter splošno vozovnico in s telefonom s storitvijo VALÚ Moneta«.* Na vrednostno kartico Urbana pa se lahko dobroimetje naloži z gotovino v poljubni vrednosti do 50 evrov (torej tudi za samo eno vožnjo). 0.4-686/2023

Pri obravnavi ene izmed zadev se je odprlo zanimivo vprašanje glede **razpolaganja s pepelom pokojnika**. Pobudnik je zatrjeval neustavnost ZPPDej v delu, ki izrecno ne dovoljuje razpolaganja pokojnika ali njegovih bližnjih z upepeljenimi ostanki po pokojnikovi ali njihovi želji. Menil je, da je trenutna zakonodaja izrazito nazadnjaška in nenaklonjena avtonomnim odločitvam o kraju zadnjega počitka umrlega in zato v nasprotju z dostojanstvom in osebnostnimi pravicami posameznika. Varuh pa ocenjuje, da veljavna ureditev na področju razpolaganja s pepelom pokojnika ni očitno neustavna. ZPPDej namreč dopušča raztros pepela tudi izven pokopališča[2], res pa ni dopuščeno pepela raztresti kjerkoli ali hraniti žare doma. Poleg tega je ustavno sodišče že obravnavalo zadevo[3], v kateri je pobudnik zatrjeval neustavnost ureditve, ki je svojcem umrlega preprečevala (prosto) razpolagati s pepelom upepeljenega po njegovi želji oziroma po svojih željah, če želja pokojnika ni bila izražena, vendar pa izpodbijane ureditve (takrat) ni prepoznalo kot neustavne. Ugotovilo namreč je, da 13. člen takrat veljavnega ZPPDUP ni omejil posameznikove svobode ravnanja pri odločanju o tem, kako naj se ravna z njegovimi posmrtnimi ostanki, temveč ji je glede tega njenega vidika določil vsebino, ki jo narekujeta izkazovanje in

1 Gl. str. 269–271 Letnega poročila Varuha za leto 2022.

2 ZPPDej v četrtem odstavku 15. člena določa: »Pokop se praviloma opravi na pokopališču, zunaj pokopališča pa je dovoljen le kot raztros pepela ali posebni pokop stanovskih predstavnikov v grobnice verskih skupnosti.« V prvem odstavku 18. člena istega zakona pa je določeno: »Če to omogoča pokopališki red, se lahko na podlagi izdanega soglasja pristojnega občinskega organa pepel iz žare raztrosi na določenem prostoru zunaj pokopališča ali na morju.«

3 Št. U-I-54/99-14.

ohranjanje dostojanstva in spoštovanja do umrlih. Zapisalo je tudi, da je odnos do mrtvih eno od temeljnih civilizacijskih vprašanj, zato pri normativnem urejanju obstaja močan javnopravni interes, ki od države zahteva varovanje določene civilizacijske ravni glede ravnanja z mrtvimi in zagotavljanje takšnega ravnanja z mrtvimi, ki izhaja iz prevladujoče civilizacijske ravni odnosa do mrtvih na njenem območju. Pristaviti še velja, da se glede izpostavljenih vprašanj doslej (še) ni izreklo Evropsko sodišče za človekove pravice, zato na tem področju ne obstajajo kakšni konvencijski standardi, s katerimi bi bila slovenska ureditev očitno neskladna.[4]

Pobudnik tudi ni konkretiziral, v kakšnem smislu naj bi ZPPDej posegal v njegove pravice oziroma omejeval njegovo svobodno odločitev o pepelu, saj ni sporočil, kako bi želel po smrti razpolagati z njim, pač pa je le navedel dve možnosti, in sicer raztros pepela in hranjene žare na domu. Glede slednjega velja opozoriti, da ne zadeva le pravice posameznika, pač pa posega tudi v pravni položaj tistega, ki mu je hranjenje pepela zaupano, to pa odpira širša in zahtevna ustavnopravno vprašanja. Glede raztrosa pepela pa že po veljavni ureditvi obstajajo določene možnosti, da se to opravi izven pokopališča, vendar pa pobudnik ni pojasnil, zakaj konkretno so zanj te možnosti preozke oziroma omejujoče.

Varuh se tudi ni mogel strinjati z navedbo pobudnika, da gre pri izpostavljenem vprašanju za marginalno temo, saj je (glede tudi na zgoraj predstavljeno stališče ustavnega sodišča) ravnanje s pepelom pokojnika temeljno civilizacijsko vprašanje, prav **takšna vprašanja pa so v prvi vrsti materija za zakonodajalca, ki je kot neposredno izvoljeno telo predstavnik državljanov in najboljši približek volje ljudstva.** Državni zbor je tudi že po ustavi pristojen za določanje pravic in obveznosti državljanov in drugih oseb (87. člen). 2.0-11/2023

V letu 2023 je na političnem prizorišču – in posledično v delu javnosti – precej odmevala tudi **ukinitev dneva spomina na žrtve komunističnega nasilja**. Tudi Varuh je prejel pisanje, v katerem ga je pošiljatelj spraševal, če bo *»obsodil zavržno dejanje ukinitve dneva spomina na več deset tisoč pobitih in opozoril na njihove prizadete svojce«.*

4 Vezano na to velja omeniti sodbo ESČP v zadevi Elli Poluhas Dödsbo proti Švedski (št. 61564/00 s 17. 1. 2006), pa tudi zadevo X proti Nemčiji (8741/79) (sklep Komisije, predhodnice ESČP z 10. 3. 1981). V slednji zadevi je pritožnik iz Hamburga zatrjeval poseg v človekove pravice, ker mu je bila zavrnjena možnost raztrosa pepela na njegovem zemljišču. Komisija je ugotovila, da se ravnanje s posmrtnimi ostanki obravnava v okviru 8. člena EKČP, ki vsakomur zagotavlja pravico do spoštovanja njegovega zasebnega in družinskega življenja. Toda po stališču Komisije ta člen EKČP ne pomeni, da je način pokopa pokojnika izključno zadeva posameznika. V omenjenem sklepu je med drugim navedeno, da se z ureditvijo pokopa varuje javni interes, in sicer zagotavljanje kraja mirnega počitka človeških ostankov, primerno ravnanje s trupli in upepeljenimi človeškimi ostanki, varstvo javnega zdravja in reda ter tudi prostorskega načrtovanja. Komisija je ugotovila, da v konkretnem primeru nemška ureditev ni pomenila posega v pritožnikove pravice. V zadevi Elli Poluhas Dödsbo proti Švedski pa je pritožnica zatrjevala poseg v svoje človekove pravice, ker ji oblasti niso dovolile prenesti ostankov pokojnega moža v kraj, kamor se je preselila po moževi smrti in kjer je želela biti pokopana v družinski grobnici skupaj s svojim možem. Tudi v tej zadevi ESČP ni ugotovilo kršitve pravic pritožnice, saj je (med drugim) pripoznalo široko polje proste presoje normodajalca v tako pomembnih in občutljivih zadevah (tč. 25).

Varuh se z vprašanji povojnih pobojev in dostojnega pokopa žrtev ukvarja že skoraj 30 let, kar je mogoče razbrati tudi iz številnih dostopnih vsebin na Varuhovi spletni strani in tam objavljenih njegovih letnih poročil. Varuh je tako med prvimi v samostojni Sloveniji opozoril, da je treba glede po vojni pobitih oseb uveljaviti načelo spoštovanja človeškega dostojanstva vsakega človeka, ki velja tudi za pokojne. Poudaril je tudi, da če gre za znake kaznivih dejanj, ki ne zastarajo, je treba glede odkritih primerov pobojev speljati postopke, ki jih predvideva veljavna zakonodaja. Za nepristransko ugotavljanje zgodovinske resnice je treba zbrati vse razpoložljive informacije. Posebej pa je Varuh (tudi večkrat) poudaril, da politizacija teh vprašanj ni v prid spoštljivemu odnosu do pobitih.

Z aktivnostmi so vsi varuhi in varuhinji v svojih mandatih spodbujali pristojne organe, da zagotovijo po vojni pobitim osebam človeškega dostojanstva vreden spomin. Od vlad so terjali, naj zagotovijo ustrezna finančna sredstva za odkritje prikritih vojnih in povojnih grobišč, pri že odkritih grobiščih pa naj zagotovijo simbolni pokop žrtev, spominska znamenja in dostop sorodnikov žrtev do kraja pokopa.

Prazniki v Republiki Sloveniji in dela prosti dnevi so določeni z ZPDPD. Ustavno sodišče je že ugotovilo[5], da praznike in dela proste dneve v Republiki Sloveniji določa zakon, ustava pa o njih nima določb. Nacionalni dan spomina na žrtve komunističnega nasilja je Vlada Republike Slovenije sprejela s sklepom o razglasitvi nacionalnega dneva spomina na žrtve komunističnega nasilja z 12. 5. 2022. Dneva spomina torej ni določil državni zbor z zakonom, pač pa je bil določen s sklepom vlade. Kot podlago za sprejetje omenjenega sklepa je pri tem navedla šesti odstavek 21. člena ZVRS[6]. Isti zakon je v drugem odstavku istega člena že takrat določal, da vlada uredbo za uresničevanje pravic in obveznosti državljanov in drugih oseb lahko izda le na podlagi izrecnega pooblastila v zakonu. Vlada se pri sprejetju sklepa z 12. 5. 2022 ni sklicevala na drugi, pač pa (le) na šesti odstavek 21. člena ZVRS. Iz slednjega je torej videti, da nacionalni dan spomina na žrtve komunističnega nasilja, kakor je bil s strani takratne vlade razglašen 12. 5. 2022, pravnoformalno ni mogel pomeniti urejanja kakšne človekove pravice ali temeljne svoboščine oziroma določitve praznika (gl. zgoraj pojasnjeno glede omenjene odločbe ustavnega sodišča). Zaradi navedenega tudi preklic tega sklepa ne more predstavljati posega v človekovo pravico ali temeljno svoboščino.

Ne glede na navedeno Varuh vztrajno poudarja, da **si moramo vsi prizadevati za vrednote solidarne in socialne družbe, v kateri se spoštuje dostojanstvo slehernika, in upa, da tragični dogodki v slovenski zgodovini ne bodo več vir delitev, nasprotovanj in sovraštev, pač pa pomnik zgodovinskih dejstev, ki naj se ne ponovijo več.** 4.2-6/2023

5 V odločbi št. U-I-67/14-11 z 19. 1. 2017 (točka 10).
6 Ta določa: »Kadar ne odloči z drugim aktom, sprejme vlada sklep.«

2.11.1.1 Posebej o področju varstva osebnih podatkov

Še vedno[7] je opaziti, da marsikdo ne razlikuje med Varuhom in Informacijskim pooblaščencem in **sodeč po številnih pobudah (posebej tudi) v zvezi z varstvom osebnih podatkov, v katerih se bodisi le zastavlja neka tovrstna abstraktna vprašanja bodisi pritožuje zaradi zatrjevanih konkretnih kršitev, ne da bi se pred tem že izčrpalo katerokoli drugo pravno možnost, kaže, da je Varuh velikokrat prvi naslov, na katerega ljudje pomislijo, ko iščejo pojasnila oziroma varstvo v zvezi s človekovo pravico do zasebnosti (vključno z varstvom osebnih podatkov kot njenim specialnim izrazom)**. Kljub temu pa mora Varuh glede na zakonsko določeno subsidiarnost njegovega posredovanja, vsaj glede varstva osebnih podatkov, **največ pobudnikov najprej napotiti na Informacijskega pooblaščenca**, torej tisti državni organ, ki je bil s posebnim zakonom določen kot (med drugim) pristojen tudi za inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakona in drugih predpisov, ki urejajo varstvo ali obdelavo osebnih podatkov oziroma iznos osebnih podatkov iz Republike Slovenije, ter opravljanje drugih nalog, ki jih določajo ti predpisi; kot tudi za odločanje o pritožbi posameznika, kadar upravljavec osebnih podatkov ne ugodi zahtevi posameznika glede pravice posameznika do seznanitve z zahtevanimi podatki, do izpisov, seznamov, vpogledov, potrdil, informacij, pojasnil, prepisovanja ali kopiranja osebnih podatkov. Ob takšnem napotilu **se Varuh sicer potrudi že sam podati vsaj še nekaj kar najbolj relevantnih pojasnil**, kolikor se upoštevajoč takratno omejenost razpoložljivih informacij seveda sploh še kažejo za takšna.[8]

V lanskem letnem poročilu je Varuh napovedal[9], da bo prihodnjič poročal o ugotovitvah v zadevi, odprti na podlagi drugega odstavka 9. člena ZVarCP kot širše vprašanje, pomembno za varstvo človekovih pravic oziroma pravno varnost v Republiki Sloveniji, v zvezi z **obdelavo osebnih podatkov upokojencev**. V preteklosti se je na Varuha namreč obrnil novi upokojenec, ki je ostro nasprotoval obdelavi svojih osebnih podatkov za namen trženja revije Vzajemnost. Svojemu protestnemu pismu je tudi priložil pojasnilo odgovorne urednice Vzajemnosti, ki mu je odgovorila, da je brezplačni izvod revije verjetno prejel kot novi upokojenec, da ga v svojih evidencah nimajo zavedenega in da je na reviji v spodnjem vogalu pripeto obvestilo, v katerem je nagovor Službe za odnose z javnostmi iz ZPIZ. Odgovorna urednica je še pojasnila, da brezplačni ogledni izvod revije prejmejo vsi novi upokojenci brez obveznosti in samo enkrat – če jim je revija všeč, pa se lahko naročijo in šele takrat na Vzajemnost sporočijo svoje podatke. Odgovorna urednica je še navedla, da pobudnikovih podatkov sploh nimajo in da *»seznam novih upokojencev ZPIZ dostavi direktno na pošto in v to nimamo vpogleda«*.

Varuh je že leta 2016 obravnaval problematiko varovanja osebnih podatkov novih upokojencev na ZPIZ in o tem tudi poročal v Letnem poročilu Varuha za leto 2016.[10] Že takrat se je nakazalo tudi vprašanje obdelave osebnih podatkov

7 Gl. npr. str. 219 Letnega poročila Varuha za leto 2021.
8 Tako že na str. 272 Letnega poročila Varuha za leto 2022.
9 Gl. str. 274–275 Letnega poročila Varuha za leto 2022.
10 Na str. 83–84.

novih upokojencev za namen pošiljanja brezplačnega oglednega izvoda revije Vzajemnost. Vendar je bilo takrat videti, da je obdelava osebnih podatkov novih upokojencev za namen trženja revije Vzajemnost zakonita[11]. Toda odtlej je na področju varovanja osebnih podatkov prišlo do več normativnih sprememb, in sicer 24. 5. 2016 do uveljavitve GDPR in 26. 1. 2023 ZVOP-2. Navedena predpisa področje neposrednega trženja urejata drugače, kot ga je pred tem ZVOP-1 (72. in 73. člen). Zaradi tega se je tokrat Varuh na ZPIZ obrnil z vprašanjem o konkretni pravni podlagi za obdelavo osebnih podatkov novih upokojencev za namene pošiljanja brezplačnih oglednih izvodov revije Vzajemnost.

ZPIZ je pojasnil, da ZVOP-2 neposrednega trženja od 26. 1. 2023 ne ureja, zato sedaj kot pravno podlago za obdelavo osebnih podatkov za namene neposrednega trženja vidi (f) točko 1. odstavka 6. člena GDPR[12] – zakoniti interes. ZPIZ je še pojasnil, da v tem delu ne izvaja t. i. oblastne naloge, ki bi jo nalagal zakon, ampak gre za obdelavo osebnih podatkov v sferi neoblastnega delovanja (delovanja izven javnega pooblastila), zato meni, da je takšna pravna podlaga za obdelavo osebnih podatkov ustrezna.

Varuh se s tem stališčem ZPIZ ni strinjal. Varstvo osebnih podatkov zagotavlja že ustava, ki v 38. členu prepoveduje uporabo osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja in določa, da zbiranje, obdelovanje, namen uporabe in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon. Pravne podlage in načela za obdelavo osebnih podatkov podrobneje opredeljujeta GDPR in ZVOP-2. GDPR v prvi točki 5. člena določa nekatera načela v zvezi z obdelavo osebnih podatkov, med drugim morajo biti ti obdelani zakonito, pošteno in na pregleden način v zvezi s posameznikom, na katerega se nanašajo osebni podatki („zakonitost, pravičnost in preglednost“) (točka a)); zbrani za določene, izrecne in zakonite namene ter se ne smejo nadalje obdelovati na način, ki ni združljiv s temi nameni (točka b); in ustrezni, relevantni in omejeni na to, kar je potrebno za namene, za katere se obdelujejo („najmanjši obseg podatkov“) (točka c).

Vezano na točko b) 5. člena GDPR je Varuh opozoril, da ZMEPIZ-1 določa namene uporabe osebnih podatkov, ki jih obdeluje ZPIZ, in sicer je določeno, da se podatki, ki jih vsebuje matična evidenca, obdelujejo za vodenje in odločanje v postopkih za uveljavljanje pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja po zakonu, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje, za vodenje, odločanje o pravicah in izplačevanje pravic, ki jih zavod prizna ali izplačuje po posebnih zakonih, za vodenje in odločanje v postopkih po tem zakonu in za delovanje ali sodelovanje v odškodninskih postopkih, v katerih je zavod stranka ali udeleženec postopka. ZMEPIZ-1 torej taksativno našteva in zelo jasno opredeljuje namene, za katere ZPIZ lahko obdeluje osebne podatke, med temi nameni pa ni določenega neposrednega trženja.

11 Sklep Informacijskega pooblaščenca št. 0612-72/2011/9 s 27. 9. 2011.

12 Ta določa: »... obdelava je potrebna zaradi zakonitih interesov, za katere si prizadeva upravljavec ali tretja oseba, razen kadar nad takimi interesi prevladajo interesi ali temeljne pravice in svoboščine posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ki zahtevajo varstvo osebnih podatkov, zlasti kadar je posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, otrok«. V naslednjem pododstavku GDPR navaja: »Točka (f) prvega pododstavka se ne uporablja za obdelavo s strani javnih organov pri opravljanju njihovih nalog.«

Upoštevaje načelo zakonitosti obdelave osebnih podatkov (38. člen URS, 5. člen GDPR in 6. člen ZVOP-2) bi morala obdelava osebnih podatkov zavarovancev ostati v mejah zgoraj omenjenega prvega odstavka 3. člena ZMEPIZ-1 – **širjenje obdelave osebnih podatkov zavarovancev na druge dejavnosti in naloge ZPIZ, vključno z neposrednim trženjem, bi bilo po mnenju Varuha v nasprotju z zakonitostjo obdelave osebnih podatkov in v nasprotju z omejitvijo namena iz b) točke 5. člena GDPR**, saj je obdelava osebnih podatkov zavarovancev za namene neposrednega trženja nezdružljiva z namenom, zaradi katerega so bili osebni podatki prvotno zbrani[13]. Varuh je menil, da z vidika varstva osebnih podatkov torej ni dopustno, da ZPIZ obdelavo osebnih podatkov, ki jih obdeluje na podlagi zakona in za zakonsko določene namene, širi na področje njegove tržne dejavnosti, da torej podatke, ki jih je pridobil v okviru izvrševanja javnega pooblastila in jih vodi v javni evidenci – matični evidenci upokojencev –- uporablja za namen neposrednega trženja – ne da bi zavarovanci za to predhodno podali privolitev.

Kot navedeno zgoraj, je ZPIZ kot podlago za obdelavo osebnih podatkov za namen pošiljanja brezplačnega izvoda revije Vzajemnost navedel točko (f) prvega odstavka 6. člena GDPR. Vezano na to je Varuh opozoril, da naslednji pododstavek GDPR določa: *»Točka (f) prvega pododstavka se ne uporablja za obdelavo s strani javnih organov pri opravljanju njihovih nalog.«* Iz navedenega sledi, da se javni organ pri opredelitvi pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov ne more sklicevati na točko f) prvega odstavka 6. člena GDPR, kadar opravlja svoje naloge. Varuh meni, da *»opravljanje svojih nalog«* v smislu omenjene določbe pomeni opravljanje katerekoli naloge javnega organa, saj GDPR v primeru, ko ima v mislih posebne vrste nalog, to tudi navede[14]**.** Zaradi navedenega se Varuh ni mogel strinjati s stališčem ZPIZ, da je točka f) prvega odstavka 6. člena GDPR ustrezna pravna podlaga za obdelavo osebnih podatkov, ker – kot so navedli – *»Zavod v primeru neposrednega trženja revije Vzajemnost namreč ne izvaja t.i. oblastne naloge, ki bi jo nalagal zakon, ampak gre za obdelavo osebnih podatkov v sferi neoblastnega delovanja (delovanja izven javnega pooblastila)«*. GDPR namreč pri točki f) prvega odstavka 6. člena GDPR ne razlikuje med oblastnim in neoblastnim delovanjem javnih organov, pač pa izrecno izključuje uporabo te podlage za vse vrste nalog javnih organov[15]. Dodatni argument k temu, da je treba biti pri nadaljnji obdelavi osebnih podatkov zavarovancev v namene neposrednega trženja posebej previden, je

13 Tu velja opozoriti še na prvi odstavek 7. člena ZVOP-2, ki določa: *»Obdelava osebnih podatkov za drug namen kot za tistega, za katerega so bili zbrani (v nadaljnjem besedilu: nadaljnja obdelava), je v javnem in zasebnem sektorju dopustna, če je to v skladu z določbami iz četrtega odstavka 6. člena Splošne uredbe. Kadar gre za nadaljnjo obdelavo, ki jo izvajajo upravljavci zaradi zakonske obveznosti ali v okviru svojih nalog v javnem interesu ali zaradi izvajanja javne oblasti, mora tako obdelavo določati zakon v skladu z drugim odstavkom prejšnjega člena.«*

14 Gledati npr. točko e) prvega odstavka 6. člena GDPR (»obdelava je potrebna za opravljanje naloge v javnem interesu ali pri izvajanju javne oblasti, dodeljene upravljavcu«).

15 Naloge ZPIZ določajo pravni akti, na primer 5. člen Statuta ZPIZ. Četudi katera izmed njegovih dejavnosti ali nalog sodi v kategorijo »neoblastnega« delovanja, pa takšno delovanje ali naloga ne moreta biti razumljena kot nekaj, kar ne sodi v okvir »opravljanja ZPIZ-ovih nalog« v smislu omenjenega zadnjega pododstavka prvega odstavka 6. člena GDPR.

tudi 93. člen ZVOP-2[16]. Tudi iz navedenega namreč izhaja, da za osebe iz javnega sektorja, ki osebne podatke zberejo v okviru izvrševanja svojih nalog, veljajo posebne omejitve pri nadaljnji obdelavi teh podatkov za namen izvajanja neposrednega trženja.

Varuh je tudi menil, da **zavarovanci ne morejo razumno pričakovati[17], da se bo njihove osebne podatke, ki se zberejo na podlagi zakona in za jasno določen namen, ki ga določa zakon, nadalje uporabilo tudi za (tržni) namen** promocije revije Vzajemnost. Gre namreč za uporabo podatkov v povsem različen, nepovezan in nezdružljiv namen – osebni podatki zavarovancev so namreč zbrani le za namene, ki jih določa 3. člen ZMEPIZ-1, ne pa tudi za namene neposrednega trženja. Zavarovanci ZPIZ vidijo v prvi vrsti kot subjekt javnega sektorja, ki izvaja obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje in odloča o njihovih pravicah, ne pa kot izvajalca neposrednega trženja. Zavarovanci z vložitvijo vloge na ZPIZ pričakujejo odločitev o njihovi pravici, ne pa tudi, da bo ZPIZ njihove osebne podatke uporabil za namen trženja revije Vzajemnost. Odločanje javnega zavoda o pravicah zavarovancev na podlagi javnega pooblastila je namreč po vsebini nekaj povsem drugega kot njegovo opravljanje tržne dejavnosti – kot v odgovoru navaja tudi že sam ZPIZ, gre v prvem primeru za oblastno nalogo, v drugem pa za njegovo neoblastno delovanje.

Upoštevaje navedeno je **Varuh predlagal ZPIZ, da bi se brezplačni promocijski izvod revije Vzajemnost pošiljalo le tistim novim upokojencem, ki bi podali izrecno privolitev za obdelavo njihovih osebnih podatkov v ta namen** (točka a) prvega odstavka 6. člena GDPR. V odzivu na Varuhov predlog je ZPIZ povzel, da so po ZVOP-2 ocenili, da imajo ustrezno pravno podlago za obdelavo osebnih podatkov za namene neposrednega trženja v (f) točki prvega odstavka 6. člena GDPR, saj v tem delu niso izvajali oblastne naloge, ki bi jo nalagal zakon, ampak je šlo za obdelavo v sferi neoblastnega delovanja. Dodali so, da iz Komentarja splošne uredbe o varstvu podatkov k (f) točki prvega odstavka 6. člena GDPR izhaja, da za pravni temelj zakonitega interesa velja, da se upravljavci iz javnega sektorja nanj ne smejo opirati pri izvrševanju oblastnih nalog. Kadar bi obdelovali osebne podatke izven svojih zakonsko poverjenih pooblastil za odločanje o pravicah in obveznostih posameznikov, pa lahko uporabijo tudi pravni temelj zakonitega interesa, seveda le ob izpolnjenih pogojih. ZPIZ je navedel, da je Sodišče EU o naslonitvi obdelave osebnih podatkov na zakoniti interes, ki jo izvajajo upravljalci iz javnega sektorja, vsaj posredno odločilo v zadevi C13/16, Rigas satiksme, s 4. maja 2017, pri čemer je to možnost dopustilo. Dodali so še, da je na spletni strani Informacijskega pooblaščenca glede neposrednega trženja zapisano, da ker neposredno trženje preko navadne naslovljene pošte ni več urejeno z ZVOP-2, veljajo določbe

16 Ta v prvem odstavku določa: »Oseba iz javnega ali zasebnega sektorja lahko uporablja kontaktne podatke posameznikov, ki jih je zbrala iz javno dostopnih virov ali v okviru izvrševanja svojih javnih nalog ali so ji jih posamezniki, na katere se nanašajo, prostovoljno razkrili ali dali privolitev, za namene organiziranja uradnih srečanj, izobraževanj, usposabljanj in dogodkov, določanja sestav ali delovanje komisij, svetov, delegacij in drugih podobnih dejavnosti javnega sektorja, dajanja izjav za javnost, razen izvajanja neposrednega trženja. Zbirke osebnih podatkov, ki nastanejo na tej podlagi, morajo biti ločene od drugih zbirk osebnih podatkov, ki nastanejo pri izvrševanju zakonitih pristojnosti, nalog ali obveznosti.«

17 Standard »razumnega pričakovanja nadaljnje obdelave« izhaja iz 47. točke GDPR.

GDPR. ZPIZ je tako na podlagi navedenega sklepal, da ima za namen posredovanja brezplačnega promocijskega izvoda revije Vzajemnost lahko samostojno pravno podlago na podlagi zakonitega interesa.

Ne glede na navedeno pa je ZPIZ zgoraj omenjeni predlog Varuha proučil, pri tem pa ocenil, *»da bi za njegovo implementacijo bili potrebni preveliki posegi v informacijski sistem, ki jih trenutno ocenjujemo kot nesmotrne«.* Sklepno je ZPIZ Varuhu sporočil, da so se v izogib nadaljnjim zapletom odločili, da bodo s tovrstnimi obdelavami osebnih podatkov prenehali v celoti in nobenemu upokojencu ne bodo več posredovali brezplačnega in nezavezujočega izvoda revije Vzajemnost. Varuh šteje, da je bila z navedenim kršitev varstva osebnih podatkov odpravljena. 2.1-2/2023

Na drugem koncu starostnega spektra pa se lahko v ilustrativni namen primeroma izpostavi, da je Varuh prejel tudi pritožbi čez **prakso dveh osnovnih šol, kjer so na zunanja vrata izobesili poimenski seznam vpisanih otrok (s še nekaterimi drugimi osebnimi podatki)**. Varuh je ocenil, da gre pri tem za pomembno vprašanje varstva osebnih podatkov številnih učencev, zato je zadevo obravnaval kot širše vprašanje, pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin (drugi odstavek 9. člena ZVarCP). Ne samo, da namreč ni bilo najti ustrezne pravne podlage[18] za obdelavo osebnih podatkov učencev na vratih osnovnih šol, ampak tudi ni bilo jasno, s kakšnim namenom naj bi se takšne sezname sploh objavljalo.

V okviru obravnave zadeve je Varuh na MVI naslovil poizvedbo o tem, ali je v zvezi z objavljanjem seznamov otrok na vratih osnovnih šol ali vrtcev že dajalo kakšne usmeritve ali navodila oziroma pripravlja dopolnitve pravnih podlag na tem področju. Tudi MVI je ugotovilo, da v predpisih ni pravne podlage za objavo seznamov, zato **imena in priimki vpisanih otrok in njihovi osebni podatki ne smejo biti javno objavljeni** in da gre v konkretnem primeru za neprimerno prakso šole. Pojasnili so, da MVI vrtcem in šolam s tem v zvezi ni pošiljalo posebnih okrožnic in navodil, jih pa v vsakdanji praksi napotujejo na s tem povezane smernice in mnenja Informacijskega pooblaščenca. MVI meni, da šole in vrtci v teh gradivih dobijo strokovno ustrezna in aktualizirana pojasnila, zato ne načrtujejo, da bi to problematiko posebej urejali v predpisih s področja vzgoje in izobraževanja. 2.1-8/2023

Varuh pa je v letu 2023 obravnaval tudi **predlog, da bi se zaradi možnosti lažnih prijav odpravilo anonimnost pri telefonskih prijavah kaznivih dejanj na za to predvideno telefonsko številko policije**. Kot je opisoval pobudnik, je bila zoper njega policiji podana anonimna telefonska prijava kaznivega dejanja. Policistu je povedal, da bi podal kazensko ovadbo zoper neznanega storilca zaradi krive ovadbe, vendar naj bi mu policist pojasnil, da je verjetnost odkritja storilca zelo majhna, ker se podatki o klicu brišejo. Pobudnik je **menil, da sistem na tak način v nezadostni meri ščiti prijavljeno osebo pred vznemirjanjem, ki je posledica lažnih prijav, ki jih omogoča anonimna telefonska številka policije. Ni se strinjal s tem, da je prijaviteljem kaznivih dejanj**

18 38. člen ustave, 6. člen ZVOP-2, 94., 95. in 97. člen ZOsn.

zagotovljena anonimnost, kadar podajajo prijave na posebno telefonsko številko policije. Tako možnost namreč lahko zlorabijo in z lažnimi prijavami nekoga vznemirijo oziroma mu drugače škodujejo. Možnost odkritja takega anonimnega prijavitelja in njegovega preganjanja zaradi krive ovadbe pa naj bi bila zelo majhna.

Varuh je ugotovil, da je bila možnost anonimnih prijav predvidoma vzpostavljena z namenom, da bi policija povečala sodelovanje prebivalcev pri prijavljanju kaznivih dejanj in tako povečala učinkovitost pri odkrivanju tovrstnih dejanj. Zlasti to velja za kazniva dejanja, ki bi sicer najverjetneje ostala neprijavljena in neraziskana, ker se osebe, ki bi lahko posredovale policiji koristne podatke, bojijo podati prijavo ali imajo za to kakšne druge zadržke.[19] Skladno s 146. členom ZKP lahko vsakdo naznani kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti. Tovrstna naznanila (prijave) niso vezana na kakšno posebno obličnost. Skladno z ZNPPol pa policija zagotavlja anonimnost tudi (sicer policiji znanim) osebam, od katerih pridobiva relevantne podatke in če je to v njihovem interesu ter skladno z zakonom (gl. 11. in 118. člen ZNPPol). Smiselno obstaja več načinov podajanja anonimnih prijav.[20] Brezplačna telefonska številka je eden od njih, sicer pa je mogoče anonimno podati prijavo kaznivega dejanja tudi po elektronski pošti, navadni pošti in podobno. Klice sprejema policijski inšpektor, jih oceni, ali so za policijo dovolj pomembni, evidentira in o vsebini obvešča pristojno kriminalistično službo.

Ker se je pobudnik skliceval na varovanje osebnih podatkov, velja omeniti, da sistem prijavljanja kršitev (lahko) pomeni obdelovanje osebnih podatkov različnih oseb (zlasti prijavitelja in prijavljene osebe) tudi tedaj, ko omogoča anonimno prijavljanje. Upoštevaje drugi odstavek 2. člena GDPR[21] se ta ne uporablja za obdelavo osebnih podatkov s strani pristojnih organov za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, vključno z varovanjem pred grožnjami javni varnosti in njihovim preprečevanjem. Zato ta uredba predvidoma ni uporabljiva za sistem anonimnega prijavljanja kaznivih dejanj, ki ga ima policija. Tudi skladno z drugim odstavkom 1. člena ZVOP-2 se za vprašanja varstva in obdelave osebnih podatkov, ki jih ureja zakon, ki ureja varstvo osebnih podatkov pri obravnavanju kaznivih dejanj, ne uporabljajo določbe tega zakona.

ZVOPOKD pa v 5. členu med drugim določa, da se osebni podatki obdelujejo zakonito, pošteno in pregledno za posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki (zakonitost, poštenost in preglednost); se zbirajo za določene,

19 Več informacij o namenu podajanja anonimnih prijav gl. na spletni strani policije: https://www.policija.si/kontakti/anonimni.

20 Kazenskoprocesna in policijska zakonodaja sicer izrecno ne določa načinov anonimnih prijav, vendar za prijavo kaznivega dejanja tudi ne predpisuje posebne obličnosti. Na tej podlagi je mogoče sklepati, da je dovoljeno podati prijavo tudi anonimno. To izhaja tudi iz 168. člena Zakona o državnem tožilstvu (ZDT-1), ki določa, da izda generalni državni tožilec splošno navodilo za obravnavanje anonimnih, psevdonimnih in šikanoznih ovadb ter ovadb zoper neznane storilce.

21 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).

izrecne in zakonite namene ter jih ni dovoljeno nadalje obdelovati na način, ki ni združljiv s temi nameni (omejitev namena); so ustrezni, relevantni in omejeni na to, kar je potrebno za namene, za katere se obdelujejo (najmanjši obseg podatkov). Nadalje 6. člen istega zakona določa, da je obdelava osebnih podatkov na področju obravnave kaznivih dejanj zakonita le, če je potrebna in v obsegu, v katerem je potrebna, za opravljanje nalog pristojnih organov, določenih z zakonom, ter če vrste osebnih podatkov, kategorije posameznikov, na katere se ti osebni podatki nanašajo, namen obdelave in rok hrambe ali rok za redni pregled potrebe po hrambi določa zakon. Pristojni organi lahko obdelujejo tudi osebne podatke posameznika, ki je podal privolitev za obdelavo svojih osebnih podatkov za enega ali več namenov iz prvega odstavka 1. člena ZVOPOKD, če takšno možnost, namen obdelave in vrste osebnih podatkov, ki naj se obdelujejo, določa zakon. Izjemoma pa lahko pristojni organi ob upoštevanju konkretnih okoliščin zadeve obdelujejo osebne podatke, nujno potrebne za varovanje življenja ali telesa posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo, ali druge osebe.

Načeloma bi tako lahko obdelava podatkov prijavitelja kaznivega dejanja v sistemu prijavljanja kršitev policiji temeljila zlasti na dveh podlagah. Glede na drugi odstavek 6. člena ZVOPOKD bi lahko temeljila na soglasju, pri čemer bi oseba, ki prijavi kršitev, izrecno soglašala s tem, da so njeni podatki del prijave. Pridobivanje privolitve oziroma soglasja mora biti informirano in transparentno. Če sistem prijavljanja kršitev vnaprej zagotavlja prijavitelju anonimnost, ni mogoče zaključiti, da se njegovi podatki obdelujejo na podlagi soglasja. Sicer pa bi morala taka obdelava osebnih podatkov prijavitelja temeljiti na zakonu, dopustna bi lahko bila samo, če bi bila potrebna in v obsegu, v katerem je potrebna, za opravljanje nalog pristojnih organov (gl. prvi odstavek 6. člen ZVOPOKD). Če sistem prijavljanja kršitev jamči prijavitelju anonimnost, po oceni Varuha ne more obstajati legitimen interes za to, da bi se temu navkljub osebni podatki prijave obdelovali z namenom, da bi se lahko razkrila identiteta prijavitelja.

Obdelavo osebnih podatkov s strani policije splošno urejata ZVOPOKD in 5. poglavje ZNPPol. Na podlagi 119. člena in za izvrševanje 112. člena slednjega zakona pa je minister za notranje zadeve izdal Pravilnik o obdelavi podatkov o elektronskih komunikacijah policije in o dostopu do policijskih zbirk podatkov. V zakonu in pravilniku ni zaslediti pravne podlage za ugotavljanje prijavitelja, ki je anonimno prijavil kršitev policiji. Zato Varuh meni, da ni pravne podlage za to, da bi se lahko ugotavljali prijavitelji, ki so anonimno prijavili kaznivo dejanje preko anonimne telefonske številke policije, pa čeprav obstaja domneva, da so podali krivo prijavo.

Ob možnosti anonimnega prijavljanja kaznivih dejanj predvidoma obstaja tudi zavedanje policije, da je mogoče ta način tudi zlorabiti in s krivo ovadbo nekoga vznemiriti ali mu drugače škodovati. Vendar odprava anonimnosti pri telefonskih klicih te možnosti ne bi odpravila, ampak bi predvidoma zgolj povzročila, da se telefonska pot prijavljanja ne bi več uporabljala, bi se pa v večji meri uporabljali drugi načini podajanja anonimnih prijav (na primer po

navadni pošti). Popolna odprava možnosti anonimnega prijavljanja kaznivih dejanj pa bi predvidoma imela za posledico, da bi določen delež kriminalitete ostal neprijavljen, posledično neraziskan in nekaznovan. To bi potencialno imelo negativne učinke na zaščito žrtev te kriminalitete, pa tudi družbe v širšem smislu.

Anonimne prijave so tako za policijo določen vir informacij, ki jih velja uporabljati previdno zaradi zavedanja, da je tovrstne prijave mogoče zlorabiti in da verodostojnosti prijavitelja ni mogoče preveriti. Zgolj nekonkretizirana anonimna prijava ne zadošča za to, da bi se lahko zoper prijavljeno osebo uporabila preiskovalna dejanja, ki invazivno posegajo v njeno zasebnost in druge pravice (na primer hišno preiskavo).[22] Zato je najprej na policiji, da kritično ovrednoti vsako tako prijavo in se primerno odzove. Kot izhaja iz Splošnega navodila o obravnavanju anonimnih, psevdonimnih in šikanoznih ovadb in ovadb zoper neznane storilce[23], se anonimna oziroma psevdnonimna ovadba, ki vsebuje dovolj konkretna in preverljiva dejstva, ki se nanašajo na kaznivo dejanje

22 Vrhovno sodišče Republike Slovenije v odločbi št. I Ips 78/2008 z 18. 12. 2008 pojasnjuje, katere predpostavke morajo biti izpolnjene, da anonimna prijava zadosti standardom utemeljenih razlogov za sum, na podlagi katerih začne policija na podlagi odredbe pristojnega državnega tožilca ali preiskovalnega sodnika izvajati preiskovalne ukrepe (denimo hišno preiskavo). Pomembna je razlika, ali policiji informacije posreduje znani informator, ki je v preteklosti že posredoval resnične in koristne informacije, ali zgolj enkratni anonimni prijavitelj. Preiskovalni sodnik, ki odredi določen preiskovalni ukrep, mora pred izdajo odredbe, s katero odredi izvajanje takega ukrepa, presoditi dokazno vrednost izjave informatorja. Kot izhaja iz odločbe št. I Ips 78/2008, so bistvenega pomena okoliščine, ki so policiste prepričale, da je informator zanesljiv in da je njegova informacija resnična, kar sodišče opredeljuje kot subjektivno zanesljivost informatorja. Torej morajo obstajati določeni indici, na podlagi katerih policist oceni, da je podatek, ki ga je podal anonimni informator, dovolj zanesljiv, da ga bo preiskovalni sodnik, preden bo izdal odredbo, lahko preizkusil in vse indice povezal v logično celoto. Policija sodniku opiše dejstva, kot so okolje informatorja, njegove osebne lastnosti, družbeni položaj, osebne veze z osumljenimi, okoliščine, ki nakazujejo odsotnost namena dajati lažne podatke in podobno. Nadalje mora policija v predlogu za izdajo odredbe, kot izhaja iz odločbe Vrhovnega sodišča RS št. I Ips 440/2008 s 17. 9. 2009, obrazložiti tudi okoliščine, ki kažejo na to, kako je informator prišel do posredovanih podatkov, kar je t. i. objektivna resničnost obvestila. Še tako podroben opis informatorja ne more nadomestiti opisa, kako je policija prišla do teh ugotovitev. Za poznejšo zanesljivost predkazenskega in kazenskega postopka morata biti izpolnjena vsaj ta dva kriterija ocene zanesljivosti podatkov anonimnega informatorja. Zakon nalaga preiskovalnemu sodniku, da pred izdajo odredbe za nadaljnje preiskovalne ukrepe preizkusi predlog policistov. Torej morajo biti razlogi za izdajo odredbe taki, da jih preiskovalni sodnik lahko oceni in ustrezno utemelji. Tako odločba Vrhovnega sodišča RS št. I Ips 238/2005 z 8. septembra 2005 navaja, da je treba razloge, s katerimi se utemeljuje sum, da je neka konkretna oseba izvršila kaznivo dejanje, toliko konkretizirati in določno artikulirati, da razumnega človeka prepričajo v obstoj suma ter da po drugi strani omogočajo učinkovito sodno presojo.
Tudi sicer iz sodne prakse višjih sodišč izhaja, da nekonkretizirana anonimna ovadba ne zadošča za odreditev invazivnih preiskovalnih dejanj, ampak se od policije zahteva, da ovadbo razišče in preveri. Tako je na primer Višje sodišče v Kopru zavrnilo očitek obrambe, da preiskovalna sodnica ni imela dovolj dejstvene podlage za izdajo odredbe za hišno preiskavo, saj je bila anonimna prijava raziskana in preverjena. Policija je namreč prejela anonimno prijavo kaznivega dejanja, tekom preiskovanja anonimne prijave pa je bilo ugotovljeno, da jo je podala bivša partnerica obtoženega, ki je v razgovoru policistki povedala, da se prostor, prirejen za gojenje prepovedanih sadik konoplje, nahaja v mansardi stanovanjske hiše na določenem naslovu. Iz uradnega zaznamka o zaznavi kaznivega dejanja je nadalje izhajalo, da je policistka na tem naslovu ter v neposredni bližini stanovanjske hiše zaznala specifičen vonj prepovedane droge. Ker je torej bila anonimna prijava podprta z dodatnimi ugotovitvami, je sodišče lahko ugotovilo obstoj utemeljenih razlogov za sum, ki so pogoj za odreditev hišne preiskave (sodba št. II Kp 61352/2011 z 28. 11. 2013).
23 Splošno navodilo je izdal generalni državni tožilec na podlagi prvega odstavka 168. člena ZDT-1.

in storilca, vpiše v Kt vpisnik in zahteva preveritev navedb v ovadbi. Praviloma je treba ugotavljati avtorja ovadbe.[24] Anonimna oziroma psevdonimna ovadba, ki vsebuje zgolj splošne navedbe, očitno nerazumna, neresnična in neutemeljena dejstva, pa se vpiše v Ktr vpisnik.

Tudi v konkretnem primeru je bilo izhajajoč zgolj iz pobudnikovih navedb videti, da je policija ravnala na tovrsten način. Policist ga je seznanil s tem, da je bila podana anonimna prijava zoper njega, pri čemer je predvidoma celo navedel konkretno osebo, ki bi utegnila biti prijavitelj. Zoper to osebo bi lahko podal prijavo zaradi storitve kaznivega dejanja krive ovadbe, ki bi jo policija preverila. Navkljub morebitni splošni oceni, da je verjetnost ugotovitve storilca krive ovadbe majhna, je stvar okoliščin posameznega primera, ali bo konkreten storilec odkrit in nato učinkovito preganjan. Tudi zgoraj omenjeno splošno navodilo določa, da se ovadba zoper neznanega storilca, ki vsebuje dovolj konkretna in preverljiva dejstva, vpiše v Ktn vpisnik in odredi preveritev navedb v ovadbi. Nato ostane spis v koledarju do odkritja storilca oziroma do absolutnega zastaranja.

Glede na vse zgoraj navedeno Varuh ni sledil predlogu, da bi se odpravila anonimnost pri telefonskih prijavah kaznivih dejanj na za to predvideno telefonsko številko policije. 2.1-9/2023

2.11.1.2 Posebej o problematiki trgovine z ljudmi

V letu 2023 je bil Varuh deležen **nekaterih zavajajočih oziroma neresničnih navedb enega izmed poslancev državnega zbora glede Varuhove obravnave področja trgovine z ljudmi**. Konkretno je bilo med spremljanjem 7. nujne seje Odbora za pravosodje, 29. 3. 2023, na kateri je bil obravnavan Predlog stališča Republike Slovenije do Predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev, zaslediti izjave poslanca največje opozicijske stranke in člana Odbora za pravosodje o tem, da *»ni veliko obravnavanja tematike«* trgovine z ljudmi s strani Varuha, čeprav bi *»se ga seveda zadeva tudi morala močno dotikati«* ter, da je *»za šest ali sedem let ... en dogodek nekje najden«.*

Tudi gornje izjave poslanca Varuh sicer vidi kot izraze ustavno in konvencijsko zagotovljene svobode izražanja in jih v tem smislu ne vidi kot sporne, z njimi pa se vendarle ne more strinjati. **Problematiki trgovine z ljudmi Varuh namreč, v veliki večini samoiniciativno, namenja posebno pozornost že več let**, predvsem pa od leta 2018, ko je bila trgovina z ljudmi na našo lastno pobudo tudi uvedena kot posebno podpodročje dela Varuha (pri čemer konkretnih pobud samih prizadetih Varuh praviloma sploh ne prejema). O obravnavi problematike trgovine z ljudmi Varuh tudi redno poroča v svojih letnih poročilih in

24 Ta določba pa ne omogoča kakršnegakoli ugotavljanja avtorja ovadbe, ampak le na način, ki je predviden z zakonom. To pomeni, da ne bi bilo dopustno ugotavljati avtorja na primer z obdelavo osebnih podatkov, za katero ni ustrezne pravne podlage.

preko svojih komunikacijskih kanalov, npr. spletne strani Varuha in družabnih omrežij. Ob tej priložnosti je v nadaljevanju primeroma navedenih le nekaj.

V svojem letnem poročilu za leto 2020[25] je Varuh posebno poglavje namenil problematiki trgovine z ljudmi. Varuh se je takrat samoiniciativno obrnil na več deležnikov ukrepanja proti trgovini z ljudmi, npr. na Nacionalnega koordinatorja za boj proti trgovini z ljudmi, Ministrstvo za zdravje, nevladne organizacije (Društvo Ključ, Slovenska karitas, Delavska svetovalnica), Ministrstvo za pravosodje, Specializirano državno tožilstvo Republike Slovenije ipd. ter med drugim preverjal tudi urejenost dostopa do nujne medicinske pomoči žrtvam trgovine z ljudmi v Republiki Sloveniji in pomanjkljivost zakonodaje v zvezi z ureditvijo zagotavljanja pravice dostopa do odškodnine žrtvam trgovine z ljudmi.

Glede obeh omenjenih problematik je Varuh takrat podal tudi dve priporočili, in sicer je MZ priporočil, da pripravi potrebne zakonodajne spremembe, da bo status zavarovanih oseb v procesu zdravstvenega varstva tudi za žrtve trgovine z ljudmi pravno formalno urejen (priporočilo št. 32 (2020)). Čeprav Varuhovo priporočilo v času pisanja pojasnila še ni bilo uresničeno, je MNZ leta 2021 in 2022 Varuha obvestilo, da je pravnim in formalnim pomanjkljivostim pri skrbi za ranljive skupine navkljub žrtvam trgovine z ljudmi zagotovljena obravnava in zdravstvena oskrba, ko je to potrebno, in sicer individualno od primera do primera.

MP in Vladi Republike Slovenije pa je Varuh priporočil, naj pripravita in predložita državnemu zboru novelo ZOZKD, ki bo določala, da se v 5. členu črta navedba »državljanstva Republike Slovenije in Evropske unije«, in se s tem zagotovi ustrezno implementacijo Direktive 2011/36/EU, ki v 17. členu določa, da je treba vsem žrtvam kaznivih dejanj trgovine z ljudmi zagotoviti dostop do nacionalnih odškodninskih shem. Takšna novela je bila potem tudi res sprejeta.

Tudi v *Letnem poročilu Varuha za leto 2021* je bilo trgovini z ljudmi namenjeno posebno poglavje.[26] Varuh se je v letu 2021 ponovno (na lastno pobudo) obračal na Specializirano državno tožilstvo Republike Slovenije za komentar izkušenj glede postopkovnih zaščitnih ukrepov za vse žrtve trgovine z ljudmi na sodiščih. MP pa je prav tako samoiniciativno pozval h komentarju pojasnila v Poročilu o trgovini z ljudmi v Sloveniji[27] Urada Zunanjega ministrstva ZDA za spremljanje in boj proti trgovini z ljudmi, glede zakonskih znakov kaznivega dejanja trgovine z ljudmi po 113. členu KZ-1, in sicer da je uporaba sile, prevare ali prisile namesto kot bistveni element kaznivega dejanja določena kot oteževalni dejavnik, kar je v neskladju z opredelitvijo trgovine z ljudmi v mednarodnem pravu, zato je bilo izdano priporočilo o spremembah opredelitve trgovine z ljudmi v slovenski zakonodaji, ki bo usklajena z opredelitvijo v mednarodni zakonodaji. Na policijo in nacionalno koordinatorico za boj proti trgovini z ljudmi pa se je obrnil za pojasnila glede prednostnega priporočila Urada Zunanjega ministrstva ZDA za spremljanje in boj proti trgovini z ljudmi v že omenjenem poročilu, glede t. i. »izkoriščanja delovne sile«.

25 Na str. 243–251.
26 Na str. 223–225.
27 https://www.state.gov/reports/2021-trafficking-in-persons-report/slovenia/.

V letu 2022 je Varuh skladno z drugim odstavkom 9. člena ZVarCP obravnaval tudi splošno vprašanje prisilnih porok v povezavi s trgovino z ljudmi ter upravnimi enotami. Glede na Varuhove izsledke ter pobudo pa je MNZ kot enega izmed ciljev v Akcijskem načrtu Medresorske delovne skupine za boj proti trgovini z ljudmi za leti 2023 in 2024 uvedlo »Informiranje in osveščanje uslužbencev upravnih enot« o nevarnostih trgovine z ljudmi in njenih pojavnih oblikah ter usposabljanje za prepoznavo kazalnikov trgovine z ljudmi s poudarkom na rizičnih skupinah, še posebno v romskih etničnih skupnostih.[28]

Od leta 2020 Varuh tudi predlaga, da oblasti ustanovijo državno poročevalsko telo za boj proti trgovini z ljudmi znotraj institucije Varuha in zanj zagotovijo osebje ter oddelčne in finančne vi e.

V okviru spremljanja obravnave razseljenih oseb iz Ukrajine Varuh posveča pozornost tudi ukrepanju države v zvezi z nevarnostjo trgovine z ljudmi. Že kmalu po prvih prihodih beguncev iz Ukrajine so policija in nevladne organizacije opozarjali, da so ukrajinske begunke zaradi svoje ranljive situacije v nevarnosti, da postanejo žrtve trgovine z ljudmi. Tako je spomladi in nato ponovno jeseni 2022 na MNZ naslovil poizvedbi glede ukrepanja z namenom preprečevanja trgovine z ljudmi. Po podatkih, ki jih je Varuh prejel od MNZ in zadevajo čas od 24. februarja do konca oktobra 2022, je policija obravnavala pet primerov domnevnega trgovanja z ljudmi, v katerih so bili žrtve državljani Ukrajine. Na osnovi zbranih informacij in dokazov v dveh primerih policija ni našla osnove za kazensko ovadbo. V treh primerih je policija nadaljevala z zbiranjem podatkov.[29]

Varuh pa na področju trgovine z ljudmi sodeluje tudi na mednarodnem področju. S predstavniki skupine strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi v okviru Sveta Evrope (GRETA) se je sestal 6. 6. 2022, ko se je delegacija v Republiki Sloveniji mudila med opravljanjem tretjega kroga ocenjevanja.[30] 2.3-4/2023

Kljub realizaciji Varuhovega priporočila glede novelacije ZOZKD, črtanje pogoja državljanstva po Varuhovem mnenju še ne pomeni odprave vseh ovir na področju odškodnin za žrtve trgovine z ljudmi.

Republika Slovenija[31] ni izjema v dejstvu, da žrtve kaznivega dejanja trgovine z ljudmi in z njo povezanimi kaznivimi dejanji zelo težko in redko[32], če sploh, pridejo do odškodnin.

GRETA[33], skupina strokovnjakov za ukrepanje proti trgovini z ljudmi v okviru Sveta Evrope, je že v času drugega poročanja (2018) navedla, da ni bilo podat-

28 Str. 15.
29 https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-z-ukrajinskim-veleposlanikom-o-skrbi-za-begunce-iz-ukrajine/.
30 https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/sestanek-s-predstavniki-skupine-strokovnjakov-za-ukrepanje-proti-trgovini-z-ljudmi-greta/.
31 GRETA (2018). GRETA(2017)38 Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Slovenia, odst. 136. https://rm.coe.int/greta-2017-38-fgr-svn-en/168078919e.
32 ODIHR (2008), Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region, 2008, str. 10.
33 GRETA (2018), prav tam.

kov, da bi žrtve trgovine z ljudmi zahtevale odškodnine. Medresorska delovna skupina za boj proti trgovini z ljudmi je v Akcijskem načrtu za boj proti trgovini z ljudmi za leti 2023 in 2024[34] med svojimi cilji nedavno napovedala tudi natančno obravnavo priporočil skupine GRETA iz tretjega[35] kroga (2023) ocenjevanja, ki slovenskim oblastem nalagajo: proučitev razlogov za odsotnost odškodnin za žrtve trgovine z ljudmi in omogočanje dostopa do odškodnin žrtvam trgovine z ljudmi tako, da odškodnino, dosojeno v kazenskih postopkih, plača država vnaprej in prevzame odgovornost, da znesek izterja od storilca.

Glavni razlogi za to, da žrtve niso deležne odškodnin, so na splošno in med drugim predvsem slaba informiranost žrtev, dolgotrajni in stroškovno obremenjeni sodni postopki, neuspešnost odkrivanja, (nepravočasne) zamrznitve in odvzem premoženjskih koristi ipd.[36]

Od 1. januarja 2006 do 1. januarja 2023 je bilo po določbah ZOZKD obravnavanih le sedem zadev, v katerih je bila zahteva za odškodnino zavrnjena zaradi neizpolnjevanja formalnega pogoja državljanstva.[37] Vezano na odsotnost odškodninskih zahtevkov se je Varuh za dodatna pojasnila obrnil na Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije in na MP. Na tožilstvo je med drugim naslovil vprašanja o tem, ali je bilo tožilstvo v obdobju od leta 2017 do vključno marca 2023 seznanjeno s primeri, ko bi žrtve trgovine z ljudmi in z njo povezanih dejanj zahtevale odškodnino; in ali tožilstvo glede na svoje izkušnje vidi specifične oteževalne okoliščine glede dostopa do odškodnin za žrtve trgovine z ljudmi. Tožilstvo je v odgovoru med drugim pojasnilo, da je seznanjeno **le** (poudarek Varuh) *»s primerom, ko je eni kazenski zadevi oškodovanka vložila premoženjskopravni zahtevek, vendar sodišče ne na prvi, ne na drugi stopnji, o zahtevku ni odločilo, niti oškodovanke ni napotilo na pravdo«.* Glede specifičnih oteževalnih okoliščin glede dostopa do odškodnin za žrtve trgovine z ljudmi je tožilstvo še pojasnilo (poudarek Varuh), *»da se žrtve oziroma oškodovanci ne prepoznajo kot žrtve trgovine z ljudmi, kljub podanemu pravnemu pouku ter velikemu angažiranju pri pojasnjevanju predstavnikov nevladnih organizacij, v posledici česa tudi ne vladajo premoženjskopravnih zahtevkov v okviru kazenskih postopkov in ne podajo zahtevkov za izplačilo odškodnin po ZOZDK. Drugi razlog, ki se sedaj ureja, pa bi bil, da so bile žrtve velikokrat iz držav, ki niso članice Evropske unije in tudi zaradi tega niso mogle uveljaviti odškodnine glede na 5. člen ZOZKD«.*

34 Medresorska delovna skupina za boj proti trgovini z ljudmi. Akcijski načrt za boj proti trgovini z ljudmi za leti 2023 in 2024, str. 30. Dostopno na: https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/medresorska-delovna-skupina-za-boj-proti-trgovini-z-ljudmi/.

35 GRETA (2023). GRETA(2023)05 EVALUATION REPORT SLOVENIA, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings, odst. 76–77. Dostopno na: https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-slovenia-3rd-evaluation-round-greta-2023-05/1680ab958b.

36 ODIHR (2008), prav tam.

37 Skupina poslancev in poslank. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD-B), 30. 3. 2023. Dostopno na: https://imss.dzrs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/27dcbbd6647059b94ad8ced4dc18ec067e7ee4e1aa0e2854f73c0d69d452ede5.

Tudi na MP je Varuh naslovil vprašanje o številu prosilcev in izdanih odločbah o odškodnini za žrtve trgovine z ljudmi od leta 2017 do vključno maja 2023. MP je odgovorilo, **da od leta 2017 do maja 2023 niso prejeli nobene zahteve za odškodnino po ZOZKD zaradi kaznivega dejanja trgovine z ljudmi.**

Varuh predvideva, da se bo z odpravo pogoja državljanstva izboljšala dostopnost odškodnin za žrtve trgovine z ljudmi in da se bo posledično povišalo tudi število odškodninskih zahtevkov. Na tem mestu Varuh zato ponovno poudarja, da so pri tem bistvenega pomena dobra informiranost žrtev oz. dostop do informacij, pravne podpore in pomoči med celotnim potekom kazenskega postopka kot tudi usposobljeni svetovalci, ki bodo žrtvam trgovine z ljudmi lahko pomagali pri uveljavljanju odškodnin.

Poseben vidik predstavlja tudi **pomen zasega premoženja trgovcev z ljudmi in njegove uporabe za odškodnine žrtvam**. Varuh se je vezano na odškodnine za žrtve trgovine z ljudmi zato osredotočil še na odvzem premoženja storilcev in njegovo uporabo za odškodnine žrtvam ter na morebitni t. i. odškodninski sklad[38] za žrtve trgovine z ljudmi in z njo povezanih kaznivih dejanj. Vezano na odškodnine za žrtve trgovine z ljudmi je GRETA že v drugem[39] poročilu poudarila pomen zasega premoženja trgovcev z ljudmi in njegovo uporabo za odškodnine žrtvam. Posebej ga je poudarila tudi v zadnjem poročilu[40], in sicer da naj slovenski organi v največji meri uporabijo zakonodajo, ki določa zamrznitev in zaseg premoženja, ter uporabijo mednarodno sodelovanje, da bi žrtvam trgovine z ljudmi zagotovili odškodnine, in poskrbijo, da se izterljivo premoženje, zaseženo v kazenskem postopku, čim prej vrne žrtvi.

Pomen zasega premoženja trgovcev z ljudmi poudarja npr. tudi OVSE[41], ki pri tem poudarja dvojni namen, in sicer: (a) mreže trgovcev z ljudmi prikrajša za prihodke od kriminalnih dejavnosti, kar zmanjšuje njihovo sposobnost delovanja in storitve nadaljnjih kaznivih dejanj; in (b) zagotavlja sredstva za ustanovitev državnih skladov za podporo kazenskega pregona in za odškodnine žrtvam kaznivih dejanj trgovine z ljudmi.[42]

Varuh je v skupnih letnih poročilih o delu državnih tožilstev zasledil, da državno tožilstvo že več let poudarja, da *»sta za uspešno obravnavanje problematike zavarovanja, odvzema in upravljanja premoženjske koristi ključna ustanovitev43 in začetek delovanja nacionalnega urada (oziroma drugega funkcionalno samostojna organa) za odvzem (odkrivanje, sledenje in zavarovanje odvzema)*

38 Zakon o ratifikaciji Konvencije Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi (MKUTL), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 14/09.
39 GRETA (2018), prav tam.
40 GRETA (2023), prav tam.
41 OSCE (2014). Leveraging Anti-Money Laundering Regimes to Combat Trafficking in Human Beings. https://www.osce.org/files/f/documents/5/8/121125.pdf.
42 OSCE (2022). National Referral Mechanisms – OSCE, str. 65. Dostopno na: https://www.osce.org/files/f/documents/f/5/510551_0.pdf.
43 Ustanovitev takšnih uradov predvidevata npr. Sklep Sveta 2007/845/PNZ o sodelovanju med uradi za odvzem premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, ali drugega premoženja, povezanega s kaznivimi dejanji (2007) in Direktiva 2014/42/EU Evropskega parlamenta in Sveta s 3. 4. 2014 o začasnem zavarovanju in odvzemu predmetov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja, ter premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, v Evropski uniji (10. člen), katerih dokumente je RS uveljavila le deloma.

premoženjske koristi, tako imenovanega Asset Recovery Office (ARO), in urada (oziroma drugega funkcionalno samostojna organa) za upravljanje zavarovanega in odvzetega premoženja, tako imenovanega Asset Management Office (AMO)«[44]. Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2019–2023 (ReNPPZK19-23)[45] je pri Strategiji/programu – vzpostavitev učinkovitih mehanizmov začasnega zavarovanja in odvzema premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem ali zaradi njega, in premoženja nezakonitega izvora ter njegove hrambe in upravljanja, predvidevala **rok za izvedbo pravne podlage za ustanovitev ARO in AMO do 31. januarja 2021**, pri čemer je v tozadevni medresorski delovni skupini sodelujoče tudi Vrhovno državno tožilstvo, nosilec tozadevne strategije/programa in vodja medresorsko delovno skupine pa je MP.

Vezano na vzpostavitev uradov se je Varuh obrnil na Vrhovno državno tožilstvo za stališče o tem, ali vidi bistveno povezavo med ustanovitvijo predhodno omenjenih dveh uradov (ARO, AMO) in s tem učinkovitejši pregon storilcev kaznivega dejanja trgovine z ljudmi ter z njo povezanih kaznivih dejanj, ki bi posledično lahko skupaj privedli tudi do (povišanja) sredstev za morebitni odškodninski sklad za žrtve trgovine z ljudmi oziroma vsaj do bistvenega izboljšanja oziroma lažjega dostopa do sredstev oz. odškodnin za žrtve trgovine z ljudmi. Tožilstvo se je v odgovoru odzvalo z navedbo, da meni, da *»vsekakor obstaja bistvena povezava«* med ustanovitvijo teh uradov in *»učinkovitejšim pregonom organiziranega kriminala (v tem smislu tudi storilcev kaznivega dejanja trgovine z ljudmi), saj je glavni motiv organiziranega kriminala finančna korist. Odvzem tovrstne nezakonite finančne koristi storilcem kaznivih dejanj pa je bistvena ne le zaradi povrnitve odškodnin (povračila) žrtvam kaznivih dejanj ampak tudi zaradi prekinitve dejavnosti organiziranega kriminala in preprečevanja njegove infilt acije v zakonito gospodarstvo«*.

Nadalje je tožilstvo vezano na kontaktno točko mreže uradov za odvzem premoženjske koristi med drugim še pojasnilo, da kljub temu (poudarek Varuh), *»da je Republika Slovenija edina država članica EU, ki ni ustanovila ali imenovala urada za odvzem premoženjske koristi – ARO, ampak je vzpostavila zgolj kontaktno točko pri VDT RS, ki opravlja naloge ARO, je slednja kljub problematiki, ki jo opisujete, in jo VDT RS izpostavlja že več let, doslej ob sodelovanju s Policijo izpolnjevala obveznosti, ki za Republiko Slovenijo izhajajo iz Sklepa Sveta 2007/845/PNZ, ki zahteva, da države članice EU ustanovijo ali imenujejo nacionalni urad za odvzem premoženjske koristi – ARO ter Okvirnega Sklepa Sveta 2006/960/PNZ, ki predpisuje pravila, po katerih poteka izmenjava informacij med ARO uradi. Pri tem pa velja opozoriti, da se navedeno nanaša le na zagotavljanje relevantnih informacij in obveščevalnih podatkov v razmerju do drugih držav članic EU, saj ARO kontaktna točka ne opravlja siceršnjih*

44 VDT (2023). Skupno poročilo o delu državnih tožilstev za leto 2022, str. 44. https://www.dt-rs.si/files/documents/Letno%20poro%C4%8Dilo%20DT%20za%20leto%202022.pdf; in VDT (2022). Skupno poročilo o delu državnih tožilstev za leto 2021, str. 51. https://www.dt-rs.si/files/documents/Letno%20poroc%CC%8Cilo%20DT%20za%20leto%202021.pdf.

45 Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2019–2023 (Uradni list RS, št. 43/19). Dostopno na: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=RESO119.

osnovnih nalog ARO uradov, tj. aktivno sledenje in identifi acija premoženjske koristi, pridobljene s kaznivimi dejanji«.

Varuh se je na MP obrnil za komentar oziroma stališče do navedb državnega tožilstva, v smeri morebitne ustanovitve t. i. odškodninskega sklada[46] za žrtve trgovine z ljudmi; povezave med lažjim dostopom do odškodnin za žrtve trgovine z ljudmi in ustanovitvijo ARO in AMO; pojasnila o tem, ali so že pripravljene pravne podlage za ustanovitev ARO in AMO; in pojasnila o tem, kateremu/im organu/om naj bi bile zaupane te pristojnosti. MP je odgovorilo, da bi bila (poudarek Varuh) **ustanovitev** *»posebnega odškodninskega sklada za žrtve trgovine z ljudmi ne pa tudi za žrtve drugih kaznivih dejanj«* po mnenju MP *»nesistemska in bi zgolj parcialno naslovila širšo problematiko, ki je povezana s sistemom in pristopom glede urejanja pravice žrtve kaznivega dejanja do povrnitve škode, ki mu je nastala s kaznivim dejanjem ali zaradi kaznivega dejanja«.*

Na vprašanje oblikovanja odškodninskega sklada in izboljšanje oziroma lažji dostop do odškodnin za žrtve trgovine z ljudmi vezano tudi na vprašanje ustanovitve centralnih uradov za odvzem premoženjske koristi (ARO) in za upravljanje z zavarovanim in odvzetim premoženjem (AMO) je MP odgovorilo, da je (poudarek Varuh) *»že pripravilo več predlogov za pristop k rešitvam, vendar vse doslej ni bilo doseženo soglasje o tem, ali in kateremu obstoječemu organu bi bilo mogoče zaupati pristojnosti za izvajanje nalog, povezanih z iskanjem in odvzemom premoženja ter z upravljanjem odvzetega premoženja. MP je v letu 2022 izvedlo sestanek s ključnimi deležniki na tem področju. Pripravilo je pregled ključnih nalog obeh centralnih organov ARO in AMO, ki v čim večji meri poskuša upoštevati tudi trenutno besedilo predloga Direktive o povrnitvi in odvzemu sredstev[47]. Vendar se besedilo tekom postopka sprejemanja, v katerem intenzivno sodeluje tudi Ministrstvo za pravosodje, še spreminja, zato nabor nalog obeh uradov še ni dokončen. Ker so nekatere pomembne rešitve v predlogu direktive še odprte, bi bilo pred oblikovanjem in sprejetjem njenega končnega besedila preuranjeno pristopiti k celoviti prenovi sistema«.*[48]

RS je edina članica EU, ki še ni vzpostavila centralnih organov ARO in AMO, zato Varuh priporoča čimprejšnjo vzpostavitev celovitega organizacijskega in funkcionalnega okvira za izvajanje nalog, s katerim se bo omogočal učinkovit odvzem premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem ali zaradi njega, in premoženja nezakonitega izvora (ARO) ter učinkovita hramba in upravljanje z zavarovanim in odvzetim premoženjem (AMO), kar bo med drugim prispevalo k učinkovitejšemu pregonu organiziranega kriminala – storilcev

46 4. točka 15. člena MKUTL.

47 Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o povrnitvi in odvzemu sredstev (COM/2022/245).

48 V času obravnave zadeve je bil v pripravi tudi nov Predlog Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2024 – 2028, ki, tako kot navaja MP, predvideva zamik vzpostavitve »celovitega organizacijskega in funkcionalnega okvira za izvajanje nalog, s katerimi se omogoča učinkovit odvzem premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem ali zaradi njega, in premoženja nezakonitega izvora (ARO) ter učinkovita hramba in upravljanje z zavarovanim in odvzetim premoženjem (AMO)«, in sicer do leta 2026 oziroma po sprejetju Direktive o povrnitvi in odvzemu sredstev, ko se bo v roku za njeno implementacijo pripravilo tudi predlog za tozadevne zakonodajne spremembe.

kaznivega dejanja trgovine z ljudmi ter z njo povezanih kaznivih dejanj in posledično privedlo tudi do povišanja sredstev za odškodnine za žrtve trgovine z ljudmi in s tem tudi k njihovi lažji dostopnosti.

Nadalje, glede **odškodnin za vse žrtve trgovine z ljudmi**, je MP vezano na zgoraj omenjeno spremembo ZOZKD v odgovoru pojasnilo tudi, da želi s spremembo 5. člena ZOZKD zajeti krog žrtev trgovine z ljudmi skladno s 17. členom Direktive 2011/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta s 5. aprila 2011 o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev in o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2002/629/PNZ. Omenjena določba po pojasnilih MP predvideva zagotovilo držav članic, da imajo žrtve trgovine z ljudmi dostop do veljavnih shem za odškodnino žrtvam nasilnih naklepnih kaznivih dejanj. V izogib nejasnostim je MP poudarilo, da je nasilno naklepno kaznivo dejanje po veljavnem ZOZKD opredeljeno kot dejanje, storjeno z neposrednim napadom na življenje in telo, z uporabo sile ali kršitvijo spolne nedotakljivosti in za katero se sme po kazenskem zakoniku izreči kazen enega ali več let zapora.

Varuh na tem mestu poudarja, da je GRETA že pozvala[49] slovenske organe, da v sklop ZOZKD vključijo vse žrtve trgovine z ljudmi ne glede na njihovo državljanstvo in ne glede ali je bila uporabljena sila ali je prišlo do kršitve spolne integritete. Podobno stališče je zavzela v zadnjem poročilu, v katerem poziva k pregledu meril za upravičenost do državne odškodnine, da bi bila ta v praksi na voljo žrtvam trgovine z ljudmi in da bi se vse žrtve trgovine z ljudmi vključilo v ZOZKD, ne glede na njihovo državljanstvo in ne glede na to, ali so v kazenskem ali civilnem postopku zahtevale in dobile odškodnino ali ne[50]; kot tudi, da organi zagotovijo, da se kazniva dejanja trgovine z ljudmi opredelijo kot taka vedno, ko okoliščine primera to omogočajo, vključno s primeri, za katere fizično nasilje ni značilno, in da se za obsojence uporabijo učinkovite, sorazmerne in odvračilne sankcije[51].

Vezano na odškodnine za žrtve nasilnih naklepnih kaznivih dejanj (storjenih z neposrednim napadom na življenje in telo, z uporabo sile ali kršitvijo spolne nedotakljivosti) se je Varuh na Vrhovno državno tožilstvo obrnil za stališče glede morebitne neupravičenosti do odškodnin za žrtve morebitnih nenasilnih naklepnih kaznivih dejanj vezanih na trgovino z ljudmi in z njo povezanimi kaznivimi dejanji (npr. delovno izkoriščanje kot pojavna oblika trgovine z ljudmi idr.). Tožilstvo je pojasnilo, da je kaznivo dejanje trgovine z ljudmi, ki je umeščeno v poglavje kaznivih dejanj zoper človečnost, v okviru katerega se ščitijo družbene vrednote (poudarek Varuh), *»šteti za tako družbeno nesprejemljivo in zavržno, da gre za kaznivo dejanje tudi tedaj, kadar žrtev v dejanje pristane. S tem se varujejo družbene vrednote, ki nas delajo človeške. Varovanje teh vrednost pa zahteva tudi drugačen pristop in razumevanje pri obravnavi predmetnega kaznivega dejanja. Zato menimo, da bi bilo iz razloga pravičnosti in enake obravnave potrebno, da so v okviru ZOZKD zajete vse žrtve trgovine z ljudmi, ne glede na državljanstvo, izvršitveno obliko in uporabo nasilja. Uporaba psihičnega nasilja in zloraba ranljivosti ter podrejenega položaja prav tako*

49 GRETA (2018), prav tam, odst. 138.
50 GRETA (2023), prav tam, odst. 76.
51 GRETA (2023), prav tam, odst. 96.

puščajo globoke posledice na žrtvah, včasih še bolj kot fizično nasilje (npr. stockholmski sindrom)«.

MP se je na stališče Vrhovnega državnega tožilstva odzvalo s pojasnilom, *»da je v predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj (ZOZKD-B), ki je trenutno v postopku sprejemanja v Državnem zboru, že predlagano črtanje formalnega pogoja državljanstva Republike Slovenije ali druge države članice EU iz 5. člena ZOZKD. Glede črtanja materialnega pogoja za priznanje odškodnine po ZOZKD iz prve alineje prvega odstavka 6. člena ZOZKD, da obstaja utemeljen sum, da je bilo proti prosilcu storjeno nasilno naklepno dejanje, bo Ministrstvo za pravosodje proučilo to možnost v okviru naslednje spremembe ZOZKD«*, ki je bila v času odgovora po pojasnilih MP v pripravi. 2.3-2/2023

2.11.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Varuh je s **priporočilom št. 33 (2020)** priporočil Ministrstvu za pravosodje in Vladi Republike Slovenije, naj v letu 2021 pripravita in predložita Državnemu zboru novelo ZOZKD, ki bo določala, da se v 5. členu črta navedba »državljanstva Republike Slovenije in Evropske unije« in se s tem zagotovi ustrezno implementacijo Direktive 2011/36/EU, ki v 17. členu določa, da je treba vsem žrtvam kaznivih dejanj trgovine z ljudmi zagotoviti dostop do nacionalnih odškodninskih shem. **Priporočilo je bilo realizirano,** saj je Državni zbor noveliral ZOZKD (novela ZOZKD-B) tako, da je bil odpravljen formalni pogoj državljanstva Slovenije ali druge države članice Evropske unije za pridobitev odškodnine po tem zakonu in predvideva pridobitev odškodnine iz državne sheme ne glede na državljanstvo žrtve. Pripomniti gre le še, da je **novelo vložila skupina poslancev koalicije, s čimer so po besedah prvopodpisane uresničevali priporočili Varuha iz zadnjih dveh letnih poročil**.[52] Takšno ravnanje poslancev državnega zbora Varuh seveda pozdravlja.

Varuh se je s **priporočilom št. 34 (2020)** obrnil na Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za notranje zadeve, Vlado Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije, da po posvetovanju z Varuhom ob pripravi novele ZVarCP ustanovijo nacionalnega poročevalca za boj proti trgovini z ljudmi v okviru Varuha ter za izvajanje te naloge zagotovijo kadrovska in finančna sredstva. Priporočilo še ni bilo realizirano, Varuh pa ga posebej ponavljal več ne bo, saj šteje, da je zadosti jasno in dolgo izpostavljal, da je pripravljen postati tudi nacionalni poročevalec za boj proti trgovini z ljudmi. Ustanovitev slednjega v takšni ali drugačni obliki je dolžnost države, to pa ji je nedvomno tudi znano.

52 Gl. npr. članek z naslovom Pravosodni odbor prikimal trem zakonskim predlogom, objavljen 7. 7. 2023 na www.rtvslo.si.

Priporočilo št. 17 (2022)[53] je bilo, naj Vlada Republike Slovenije pripravi zakonodajne spremembe, na podlagi katerih bo tujcem, ki so zaradi nemožnosti odstranitve iz države ali iz drugih razlogov odvisni od pomoči države, na jasen in predvidljiv način zagotovljen dostop do potrebnega socialnega varstva. Ne samo, da to priporočilo ostaja nerealizirano, tudi odziv MDDSZ v vladinem odzivnem poročilu[54] je bil le, da *»je v letu 2023 pristopilo k pripravi informativnega materiala o storitvah in pravicah na področju socialnega varstva, z uporabo metode ‚lahkega branja', ki na ustrezen in razumljiv način informirajo o ciljnih skupinah, ki se srečujejo z ovirami pri razumevanju«* (*gl. pa tudi razdelek* ***2.9.1.5 Posebej o izbrisanih***). **Pri realizaciji tega priporočila Varuh vztraja tudi tokrat.**

Varuh je **priporočilo št. 18 (2022)**[55] naslovil na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, in sicer naj prouči možnosti zbiranja osebnih podatkov o osebnih okoliščinah na podlagi petega odstavka 6. člena ZVOP-2. Ministrstvo se je v tej zvezi odzvalo s pojasnilom[56], da če bo ocenjeno, da so podatki o narodni ali etnični pripadnosti *»na določenem področju (npr. zaposlovanje, sociala itd.) relevantni, bo takšno zbiranje in obdelava osebnih podatkov opredeljena skladno z zakonskimi določbami«*. **Glede na to Varuh smisla v ponavljanju predmetnega priporočila ne vidi več.**

2.11.3 Nova priporočila

Varuh na področju varstva dostojanstva, osebnostnih pravic ter varnosti in zasebnosti tokrat ne podaja nobenih novih priporočil.

53 Str. 297 Letnega poročila Varuha za leto 2022.
54 Gl. str. 17.
55 Str. 297 Letnega poročila Varuha za leto 2022.
56 Gl. str. 17 vladinega odzivnega poročila na Letno poročilo Varuha za leto 2022.

2.12
SVOBODA IZRAŽANJA

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					VSe pobude			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
4. Svoboda izražanja	12	32	15	13	13	1	7,69	53	45	84,91	57
4.1 Svoboda izražanja	3	8	1	1	1	1	100,00	11	9	81,82	12
4.2 Etika javne besede	4	12	11	8	8		0,00	25	20	80,00	24
4.3 Dostop do informacij javnega značaja	0	8	3	1	1		0,00	13	9	69,23	9
4.0 Svoboda izražanja – drugo	5	4		3	3		0,00	4	7	175,00	12

2.12.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Na vseh specifičnih podpodročjih področja svobode izražanja je število obravnavanih zadev v letu 2023 upadlo. Glede na naravo področja nepresenetljivo zadeve vsebinsko ostajajo zelo raznovrstne, največkrat pa pogojene z aktualnim dogajanjem oziroma temami na javnem, še zlasti političnem parketu – od spola, splava, vere pa vse do vojne v Ukrajini.

Varuh je že v letnem poročilu za leto 2019 zapisal svoje načelno stališče, da imajo nasprotniki umetne prekinitve nosečnosti pravico do svobode izražanja tako, da na razne načine nagovarjajo proti splavu, pa četudi s tem nasprotujejo pravici, ki se jo izpeljuje iz ustavne pravice do svobodnega odločanja o rojstvu otrok, vendar pa ta njihova svoboda izražanja lahko v

določenih okoliščinah in glede na način njenega izvrševanja trči ob pravice oziroma pravno zavarovane interese drugih. Pravo predvideva možnosti, ki lahko omejijo svobodo izražanja posameznika ali skupine, vendar so možnosti in dopustnost takšnega izražanja odvisne od okoliščin posameznega primera.[1] Takšna pojasnila je Varuh ponovil tudi v letu 2023, potem ko je po odmevnem incidentu na Kongresnem trgu v Ljubljani prejel pismo, v katerem je avtor izražal nasprotovanje aktivistki, ki je na shodu nasprotnikov splava podirala oziroma odstranjevala zastavice, ki naj bi jih udeleženci shoda postavili v spomin na *»umrle otroke v splavih«*, posebej pa je tudi nasprotoval podpori, ki jo je omenjeni aktivistki in tovrstnemu političnemu aktivizmu izrazil predsednik vlade. 4.1-1/2023

Dejstvo je, da **je tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije na stališču[2], da svoboda izražanja** *»ne varuje le širjenja mnenj, ki so sprejeta z naklonjenostjo, temveč zajema tudi kritične in ostre izjave«*, **in da** *»mora biti pravica posameznika izražati svoja mnenja praviloma varovana ne glede na to, ali je izjava groba ali nevtralna, racionalna ali čustveno nabita, blaga ali napadalna, koristna ali škodljiva, pravilna ali napačna«***; podobno pa je zdaj že dalj časa znano tudi dodobra ustaljeno stališče Evropskega sodišča za človekove pravice, da se svoboda izražanja ne nanaša le na informacije ali ideje, ki jih sprejemamo naklonjeno, ki jih dojemamo kot neškodljive ali se do njih niti ne opredeljujemo, temveč zajema tudi tiste, ki prizadenejo, šokirajo ali vznemirjajo bodisi državo ali pa katerikoli del prebivalstva.**[3] Ni mogoče prepričljivo zanikati, da gre tudi pri nasprotnikih splava za osebe oziroma tako ali drugače organizirane skupine, ki udejanjajo svojo pravico do svobode izražanja. K temu pa gre tudi še dodati, da je strasbourško sodišče že ugotovilo kršitev svobode izražanja, ker je bila izrečena prepoved deljenja letakov, ki so izražali stališča proti umetnim prekinitvam nosečnosti, pred kliniko ter zaradi objave imen in naslovov dveh zdravnikov na spletni strani.[4]

Navedeno sicer **ne pomeni, da je pravica do izražanja absolutna – izjemoma jo je vendarle dopustno omejiti**, a je treba te omejitve tudi po stališču ESČP **razlagati ozko, nujnost kakršnekoli omejitve pa mora biti prepričljivo utemeljena**. Za primere ekscesnega izvrševanja svobode izražanja, ki posega v pravice drugih, je tako tudi po slovenski ureditvi predvidenih več pravnih možnosti. Prepoved izražanja, ki preide v uporabo sile, grožnje, grožnjo javnemu redu in miru ipd., ureja kaznovalno (kazensko in prekrškovno) pravo, uveljavljanje katerega zagotavljajo predvsem organi pregona po uradni dolžnosti. Ker gre lahko pri tovrstnem ravnanju za javni shod, ki je v skladu z opredelitvijo po ZJZ vsako organizirano zbiranje oseb zaradi izražanja mnenj in stališč o vprašanjih javnega ali skupnega pomena na prostem ali v zaprtem prostoru, kjer je dostop dovoljen vsakomur, se lahko uporabijo tudi ukrepi, določeni v

1 Gl. razdelek 3.12.3.3 Nasprotovanje umetnim prekinitvam nosečnosti pred ginekološko kliniko glede na svobodo izražanja v elektronski verziji Letnega poročila Varuha za leto 2019.
2 Gl. odločbo št. Up-455/15-18 s 24. 1. 2019.
3 Gl. sodbo v zadevi Handyside proti Združenemu kraljestvu s 7. 12. 1976 (stališče, ki se vztrajno ponavlja še v dandanašnjih zadevah).
4 Gl. sodbo v zadevi Annen proti Nemčiji s 26. 11. 2015.

tem zakonu. V primeru posegov v osebnostne pravice pa lahko prizadeta oseba naperi tudi civilnopravno tožbo zoper tistega, ki neupravičeno posega v njene pravice, pri čemer lahko zahteva od sodišča tudi izdajo začasne odredbe. Na podlagi 134. člena OZ lahko sodišče oziroma drug pristojni organ v takem primeru odredi, da kršitelj preneha z dejanjem, ker bo sicer moral plačati prizadetemu določen denarni znesek.

Ne gre tudi pozabiti, da so bile razsežnosti pravice do svobode izražanja vselej sporne. Privrženci omejevanja svobode izražanja zatrjujejo, da vsaj nekatere vrste govora povzročajo preveliko škodo posameznikom ali družbenim skupinam, ali pa so tudi širše (pre)nevarne; liberalnejši odnos do svobode izražanja pa temelji na ideji, da je treba govor varovati in dopuščati, tudi če se nanaša na temeljne vrednote oziroma če je tudi še kako drugače tako ali drugače škodljiv. Tako ne preseneča, da so tudi pogledi, s katerimi se želi obvarovati ženske pred bolj ali manj neposrednim nagovarjanjem nasprotnikov umetne prekinitve nosečnosti, deležni kritik zagovornikov široke ali celo neomejene svobode izražanja. **Pri temah kot je umetna prekinitev nosečnosti (pa tudi evtanazija, obrezovanje iz verskih razlogov ...), ki pravzaprav bolj kot pravne odpirajo zahtevne moralne, etične, vrednostne in tudi verske dileme, popolnega soglasja v družbi nikoli ne bo in postane dejstvo, da se včasih določene temeljne vrednote lahko obvaruje le z žrtvovanjem neke druge izmed njih, še posebej očitno, zato pa tudi tehtanje med temi temeljnimi vrednotami postane še posebej težko.**

Spomnimo pa naj tudi na Varuhov komentar zatrjevanih kršitev pravice do življenja, ki naj bi jih izvajala ginekološka klinika v Ljubljani, češ da *»se tam izvaja umetni splav, ki konča življenje številnim ljudem, kljub temu, da imajo ti pravico do življenja, saj so živeči organizmi in ljudje«*, že v lanskem letnem poročilu.[5] Tudi **Varuh je v nekaterih svojih izjavah in odgovorih pobudnikom že štel, da je pravica žensk do umetne prekinitve nosečnosti varovana v okviru 55. člena ustave, po katerem je odločanje o rojstvih svojih otrok svobodno**, država pa naj bi zagotavljala možnosti za uresničevanje te svoboščine in ustvarjala razmere, ki omogočajo staršem, da se odločajo za rojstva svojih otrok. V ustavi sicer ni izrecno omenjena umetna prekinitev nosečnosti, relativno izčrpno (pravno neobvezujočo) razlago te pravice pa je podala že Komisija za ustavna vprašanja, ki je pripravila predlog ustavnega besedila, in sicer je med drugim menila[6], da *»svoboščina iz 55. člena zajema tudi pravico človeka do ugotavljanja in zdravljenja zmanjšane plodnosti, do preprečevanja zanositve, kar obsega kontracepcijo in sterilizacijo, ter pravico žensk do umetne prekinitve nosečnosti«*. Dejstvo tudi je, da velika večina držav članic EU in članic Sveta Evrope umetno prekinitev nosečnosti dovoljuje, zato slovenska ureditev v primerjalno pravnem smislu ne odstopa.

5 Gl. str. 264–265 Letnega poročila Varuha za leto 2022. Nadalje pa gl. tudi str. 368 Letnega poročila Varuha za leto 2016.

6 Gl. na str. 177 Izbora gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990 – 1991, urednika: dr. Miro Cerar in Gorazd Perenič, Ljubljana, december 2001. Dostopno tudi na https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/Nastajanje_slovenske_ustave/2001-12-1zv-1slo_Nastajanje_slovenske_ustave.pdf.

Varuh je npr. tudi že sodeloval pri pripravi več intervencij ENNHRI, kot tretje strani pred ESČP, vključno z intervencijo v zadevi *M. L. proti Poljski*, v kateri se je s sklicevanjem na mednarodne standarde človekovih pravic in sodno prakso opozorilo, da **odločitev nosečnice, ali bo noseča ali ne, sodi v sfero zasebnega življenja in avtonomije**; ob siceršnjem priznavanju, da **je bilo državam dovoljeno široko polje proste presoje v zvezi z zakonodajo o umetni prekinitvi nosečnosti**, se je tudi opozorilo, da to polje **ni neomejeno** in ne dovoljuje uvajanja samovoljnih in nesorazmernih ukrepov. Na podlagi podatkov, ki jih je zagotovilo 26 nacionalnih institucij za človekove pravice (vključno z Varuhom), kaže, da večina držav pogodbenic Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin zagotavlja razmeroma širok dostop do splava, če so izpolnjene nekatere zahteve, opaziti pa je tudi splošno težnjo po liberalizaciji nacionalnega prava glede dostopa do splava.[7]

Varuh pa je nenazadnje tudi že izpostavil, da **tudi nekateri nasprotniki umetne prekinitve nosečnosti niso posebej strpni do tistih, ki mislijo drugače od njih** – zgodilo se je namreč že, da so zato, ker je tedanja varuhinja v svoji poslanici ob mednarodnem dnevu pravic žensk opozorila na že dosežene pravice žensk in menila, da pravica do umetne prekinitve nosečnosti spada med najpomembnejše pravice žensk, saj jim omogoča svobodno izbiro glede števila otrok in pravico, da o svojem telesu odločajo same, pozivali k njenemu odstopu zaradi *»pristranskosti in kršitve človekovih pravic«*.[8]

Niso pa bili zgoraj omenjeni pogledi predsednika vlade na umetno prekinitev nosečnosti in pravico do zbiranja – glede na izrazit pomen in izpostavljenost njegove funkcije nepresenetljivo – njegova edina sporna javno izražena stališča. Varuhu se je npr. pritožila tudi pobudnica, ki je bila kritična do premierjeve izjave, da so ljudje srečni na bolniški[9] in pri tem izpostavljala, da to onkološki bolniki že niso prav nič. Od Varuha je pričakovala, da ukrepa tako, da se predsednik vlade *»vsaj opraviči in upa, da nikoli ne bo „srečen“ na bolniški«*. Varuh je lahko izrazil razumevanje pobudničine prizadetosti ob navedeni izjavi premierja, ki ob opisani priložnosti res ni izkazal tankočutnosti do najrazličnejših resnih zdravstvenih stisk in z njim povezanih težav vsaj dela državljanov. Varuh pogosto prejema pozive, naj se opredeli do takšnih ali drugačnih navedb in izjav oziroma naj jih javno obsodi, vendar se odzove le na tiste, ki bi lahko pomenile kršitev prepovedi spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti ter spodbujanja k nasilju in vojni iz 63. člena ustave[10]. Varuh je tako doslej že večkrat odločno obsodil očitne izraze ustavno prepovedanega spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti ter k nasilju in vojni (in to četudi jih ni bilo mogoče pripisati kakšnemu državnemu organu, organu lokalne samouprave

7 Gl. str. 77 Letnega poročila Varuha za leto 2022.

8 Gl. razdelek 3.12.3.3 Nasprotovanje umetnim prekinitvam nosečnosti pred ginekološko kliniko glede na svobodo izražanja v Letnem poročilu Varuha za leto 2019.

9 Konkretno se je njegova izjava v celoti glasila: »Ali mislite, da smo vzeli denar znanosti? Ne. Med dvema dilemama – ali bomo vlagali v razvoj in bodočnost ali v to, da bo nekdo, ki je danes na bolniški, še naprej srečen na bolniški in njegov delodajalec tudi – smo se odločili za razvoj in prihodnost.«

10 Ta določa: »Protiustavno je vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti. Protiustavno je vsakršno spodbujanje k nasilju in vojni.«

ali nosilcu javnih pooblastil).[11] Vendarle pa po oceni Varuha tokrat izpostavljena sporna izjava predsednika vlade ni predstavljala očitne kršitve prepovedi iz 63. člena ustave, upoštevaje pri tem tudi pomen svobode izražanja (kot jo v svoji praksi razume npr. tudi ESČP). Varuh tudi ne more posredovati pri predsedniku vlade na način, da bi od njega zahteval neko točno določeno izražanje. Vsekakor pa imajo lahko konkretna in njej podobne izjave predvsem politične posledice za tistega, ki jih izreka – volivci lahko namreč na vsakokratnih državnozborskih volitvah s svojim glasom izrazimo oceno (tudi takšnemu) ravnanju politikov. 4.2-8/2023

Sporno se je nekaterim zdelo tudi še razno drugo javno izražanje ostalih državnih funkcionarjev. Varuh je npr. obravnaval tudi očitke novinarja zoper eno od ministric, ki naj bi na svojem Facebook in (tedaj še) Twitter profilu objavila neresnične navedbe o njem, tako da je objavila članek določenega spletnega medija. Varuh varuje človekove pravice in temeljne svoboščine v razmerju do oblastnih organov, vendar je bilo v konkretnem primeru razvidno, da ministrica na svojih spletnih profilih ni objavila izpostavljene vsebine v imenu oblastnega organa, ki ga vodi (tj. enega od ministrstev), pač pa izven opravljanja svoje funkcije. **Varuh se zaveda, da objavljanje lažnih novic manjša zaupanje javnosti v medijsko poročanje, pri čemer so verodostojni mediji med bistvenimi akterji demokratične družbe. Prav tako obsoja vsakršne napade na novinarje in njihovo poročanje.** Ob tem pa Varuh vendarle nima tudi pristojnosti avtoritativnega opredeljevanja do (ne)resničnosti objav v medijih. Nenazadnje so mediji subjekti zasebnega prava – in ne oblastniki. 4.0-3/2023

Ker je že ravno govora o Twitterju (zdaj X), naj izpostavimo še, da je Varuh prejel npr. tudi **prijavo sovražnega govora zoper Jude**, ki ga je prijavitelj zaznaval pri določenih poimensko navedenih uporabnikih navedene spletne platforme.[12] Ocenil je, da je tovrstnega govora vse več, in pozval k ukrepanju**. Varuh obsoja sovražni govor in se tudi kritično javno odziva na primere tovrstnega govora**[13] (opravil pa je npr. tudi že podrobno analizo desetletne tožilske prakse

11 Varuhove javne obsodbe so že bili deležni na primer grafiti z nedvoumnimi izrazi sovražnosti zoper kristjane (»Kristjani – klali smo vas 1945 – klali vas bomo 2013« - več o tem si je mogoče prebrati tudi na str. 38, 347 in 348 Varuhovega Letnega poročila za leto 2013). Varuh je na primer tudi že javno obsodil manifestacijo verske nestrpnosti oziroma sovraštva v primeru oskrunitve treh objektov Katoliške cerkve v Mariboru in dveh krščanskih znamenj na območju Komende (sporočilo za javnost z 19. 11. 2019, objavljeno na spletni strani Varuha).

12 Pobudnik je izpostavil na primer objavo, v kateri je bil novinar javne televizije označen kot »Peder pač. Pa Žid verjetno.«. V drugi objavi istega uporabnika pa je bilo zapisano: »Morda bi Leather Apron lahko naredil kako raziskavo o tem, kolikšen procent Židov je med temi brezsramnimi Transi in Dragi, da se jih homoseksualci sramujejo.« Nadalje je pobudnik izpostavil objavo: »Izjemno zanimivo. Kaže, da so židje stoletja gojili družine, ki glumijo katolike ali fihtejanske sekularce, da bi jih oz njih potomce enkrat uporabili za frontmane za napad na Nežide. Kot v primeru biološkega napada Covid in potem cepljenja s strupenim zvarkom aka cepivom.« Eden od imenovanih uporabnikov pa je objavil naslednji zapis: »Tudi jaz sem ogorčen nad židovskim odurnim entartete obrekovanjem nemškega ljudstva, ki se je v XX med Dolgo židovsko vojno proti Evropi 1914-1945 dvakrat v WWI & WWII postavilo v bran genocidni invaziji proxy sil židovske Globomafije v formi Zavezništva liberalizma & komunizma.«

13 Gl. denimo izjavo Varuha ob mednarodnem dnevu spomina na holokavst, dostopno na spletni povezavi https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/ob-mednarodnem-dnevu-spomina-na-holokavst-varuh-svetina-tudi-o-tem-kako-nevarna-so-sovrastvo-nestr/.

pregona kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti iz 297. člena KZ-1 in pri tem med drugim ugotovil nižje število obravnavanih primerov sovražnega govora na spletu s strani državnih tožilstev[14]). Ker pa Varuh ni pristojen za odkrivanje in pregon kaznivih ravnanj fizičnih oseb, smo prijavitelja poleg napotitve na policijo oziroma državno tožilstvo povabili še k razmisleku o možnosti, da konkretne sporne objave na Twitterju prijavi (tudi) tam odgovornim.[15] Twitter namreč pozna prakso brisanja objav, v katerih se zanika holokavst, širi antisemitizem in podobne sovražne vsebine. 0.5-55/2023

Eden izmed pobudnikov pa je od Varuha celo pričakoval takojšnjo ustavitev delovanja portala Velenje.com *»zaradi grobega sovražnega govora njihovih diskutantov pod skritimi profili«* Vendar je upravitelj navedene spletne strani pravna oseba zasebnega prava in ne katerokoli oblastvo, zato Varuh tam ni mogel posredovati; ker pa pobudnik tudi ni navedel konkretnih nesprejemljivih oblik komuniciranja, mu ni bilo mogoče podati vsaj še kakšnih natančnejših usmeritev glede njegovih nadaljnjih možnosti – le na splošno mu je bilo lahko pojasnjeno, da se s konkretnim primerom neprimernega izražanja v prvi vrsti lahko obrne na uredništvo portala Velenje.com. Kot se je Varuh lahko prepričal, ima ta na svoji spletni strani objavljena tudi »Pravila uporabe«, v okviru katerih je med drugim prepovedano žaljenje diskutantov in uporaba vulgarnih in neprimernih izrazov[16]. Je pa ta primer tudi dobra priložnost za spomniti, da **je Varuh že pred pol desetletja[17] naslovil na MK priporočilo, 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. Ne samo, da to Varuhovo priporočilo še ni bilo realizirano, pač pa tudi še v predlogu Zakona o medijih (ZMed-1) s 13. 12. 2023 ni nikjer niti omenjeno niti ni tudi sicer razbrati vsebin, relevantnih z vidika implementacije tega priporočila.** Takšen pristop MK je zaskrbljujoč, dodatno tudi zato, ker je prav tako že sam zakonodajalec **priporočil**[18] *»vsem institucijam in funkcionarjem na vseh ravneh, da upoštevajo priporočila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, zapisana v Štiriindvajsetem rednem letnem poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2018.«* **Varuh pa vsekakor še vedno[19] šteje, da je**

14 Gl. publikacijo Analiza tožilske prakse pregona kaznivega dejanja javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti v obdobju 2008–2018, dostopna tudi na spletnem naslovu https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/Razne_publikacije/Sovrazni_govor_knjizica2.pdf.

15 Gl. https://help.twitter.com/en/rules-and-policies/hateful-conduct-policy.

16 V deveti točki omenjenih pravil je določeno: »Če opaziš, da kdo krši pravila uporabe, to takoj sporoči Uredniku Velenje.com (sporoči naslov diskusije, vzdevek in opis kršitve).«

17 Gl. str. 107 Letnega poročila Varuha za leto 2018, nato pa nadalje še str. 154 in 155 Letnega poročila Varuha za leto 2019, str. 263 Letnega poročila Varuha za leto 2020, str. 229 Letnega poročila Varuha za leto 2021 in str. 296–297 Letnega poročila Varuha za leto 2022.

18 Gl. Priporočilo Državnega zbora v zvezi s Štiriindvajsetim rednim letnim poročilom Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2018 (Uradni list RS, št. 43/19), Priporočilo Državnega zbora v zvezi s Petindvajsetim rednim poročilom Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2019 (Uradni list RS, št. 157/20) in Priporočilo Državnega zbora v zvezi s Šestindvajsetim letnim poročilom Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2020 (Uradni list RS, št. 172/21).

19 Gl. str. 263 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

bilo ministrstvu že **dovolj jasno sporočeno, v katerih vidikih bi bile potrebne spremembe obstoječe zakonodaje.** 4.2-3/2023, 0703-1/2024

V dveh zadevah je bilo **izražanje usmerjeno zoper versko skupnost**. V prvi se je na Varuha obrnil pobudnik, ki je zatrjeval, da se je z elektronskim pismom že obrnil na piransko občino in jo pozval k odstranitvi **neprimernih grafi ov** na poti v Fieso (eden izmed njih naj bi se glasil *»volim pićku katolićku«*), vendar pa še po več kot mesecu dni naj ne bi prejel nobenega odziva. Prejel pa ga je naposled Varuh in v njem razbral spodbudno informacijo, da so pobudniku zdaj vendarle odgovorili na njegov dopis, predvsem pa, da sta bila neprimerna grafita od tranjena. 4.2-1/2023

V drugi zadevi pa sta pobudnika problematizirala **norčevanje iz razpela in Kristusa na Škisovi tržnici** v organizaciji Zveze študentskih klubov Slovenije (Klub škofjeloških študentov se je tam predstavil s študentko, ‚pribito' na križ iz zabojev piva, na nosilih pa so jo nosili študentje, oblečeni v katoliške duhovnike) in sta menila, da gre za zlorabo križa, versko nestrpnost in sovražni govor zoper kristjane. Zahtevala sta odziv Varuha, eden pa mu je očital celo diskriminacijo kristjanov.

Varuh pogosto prejema najrazličnejše pozive, naj se opredeli do posameznih navedb, izjav ali dejanj in jih javno obsodi. Četudi jih ni bilo mogoče pripisati kakšnemu državnemu organu, organu lokalne samouprave ali nosilcu javnih pooblastil, jih je že večkrat odločno obsodil, kadar je šlo za očitne izraze ustavno prepovedanega spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti ter k nasilju in vojni. **Varuh se torej pri presoji, ali naj se v tovrstnih situacijah odzove, opira na prepoved spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti ter prepoved spodbujanja k nasilju in vojni iz 63. člena ustave**[20].

Varuh zavrača očitke o slabši obravnavi kristjanov[21], saj so bili njegove javne obsodbe že deležni npr. grafiti z nedvoumnimi izrazi sovražnosti zoper kristjane (*»Kristjani – klali smo vas 1945 – klali vas bomo 2013«*)[22]; javno je npr. tudi že obsodil manifestacijo verske nestrpnosti oziroma sovraštva v primeru oskrunitve treh objektov Katoliške cerkve v Mariboru in dveh krščanskih znamenj na območju Komende.[23]

Tokratnega primera pa po mnenju Varuha ne gre enačiti s primeroma iz prejšnjega odstavka, saj iz njega ne izhaja, da bi dejanje študentov predstavljalo očitno kršitev prepovedi iz 63. člena ustave, upoštevaje pri tem tudi pomen svobode izražanja (kot jo v svoji praksi razume tudi ESČP – namreč, da se svoboda izražanja ne nanaša le na informacije ali ideje, ki jih sprejemamo

20 Ta določa: »Protiustavno je vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti. Protiustavno je vsakršno spodbujanje k nasilju in vojni.«

21 Ti so, navkljub lahko preverljivim nasprotnim dejstvom, precej pogosti, a zato nič manj zgrešeni. V tej smeri gl. npr. str. 74 oziroma razdelek 2.1.3.2 Tudi ‚božično voščilo' lahko prizadene verska čustva v Letnem poročilu Varuha za leto 2019, str. 259–260 Letnega poročila Varuha za leto 2020, str. 76 Letnega poročila Varuha za leto 2017, str. 101 Letnega poročila Varuha za leto 2018 itd.

22 Več o tem na str. 38, 347 in 348 Varuhovega Letnega poročila za leto 2013.

23 Gl. sporočilo za javnost Varuh človekovih pravic obsoja vsakršno manifestacijo verske nestrpnosti oz. sovraštva z 19. 11. 2019, objavljeno na spletni strani Varuha.

naklonjeno, jih dojemamo kot neškodljive ali se do njih niti ne opredeljujemo, temveč zajema tudi tiste, ki prizadenejo, šokirajo ali vznemirjajo bodisi državo ali pa katerikoli del prebivalstva[24]). Navedeno sicer ne pomeni, da Varuh ne zmore razumeti, da so tokratni dogodki na Škisovi tržnici prizadeli določen del javnosti. 4.2-5/2023

Eden izmed pobudnikov je zatrjeval **kršitev pravice do obveščenosti o vojni v Ukrajini**. Navajal je, da mediji o vojni v Ukrajini *»poročajo samo en vidik te tragedije«*; da je nekajkrat poskusil priti do ruskih portalov oziroma medijev, vendar to ni bilo mogoče; da se je glede tega potem obrnili na odgovorno urednico Televizije Slovenija, na ministrico za zunanje zadeve, vendar pa je odgovor dobil šele z Agencije za komunikacijska omrežja in storitve, ki je pojasnila, da so ruski programi blokirani zaradi *»uredbe EU kot ukrep proti Rusiji v sklopu sankcij«.* Pobudnik je temu nasprotoval z vidika svobode medijev in pravice do obveščenosti in je menil, da je treba prisluhniti vsem sprtim stranem, čeprav je agresor Rusija, in državljanom omogočiti dostop do vseh informacij, ne samo tistih, ki ustrezajo trenutni politiki. Menil je, da so zato kršene njegove pravice do obveščenosti in do ustvarjanja lastnega mnenja o vojni v Ukrajini. Želel je, da Varuh *»sproži vse potrebne postopke za ukinitev navedene uredbe oziroma pozovete slovensko politiko (vlado in DZ), da se od navedene uredbe EU distancira«.*

Varuh je pobudniku pojasnil, da so omejitve, ki jih je izpostavil, predmet Uredb Sveta Evropske unije[25], ki jih je sprejel Svet Evropske unije, ta pa ne sodi med subjekte, katerih ravnanje bi v okviru svojih pristojnosti lahko obravnaval Varuh. Pojasnjeno mu je bilo tudi, da so akti Sveta Evropske unije lahko predmet tožbe pred Splošnim sodiščem Evropske unije[26]. Prav tako mu je bilo pojasnjeno, da je Splošno sodišče že odločalo o tožbi Russia Today (RT) France zoper Svet Evropske unije, v kateri je bilo sodišču predlagano, naj Uredbo Sveta (EU) 2022/350 s 1. marca 2022 razglasi za nično (zadeva T-125/22). V navedeni tožbi sta bili med drugim posebej zatrjevani tudi kršitev svobode izražanja in obveščanja, ki sta zagotovljeni z 11. členom Listine o temeljnih pravicah. Splošno sodišče se je v sodbi s 27. julija 2022 zato obsežno opredelilo tudi do teh kršitev (točke 142–215), vendar kršitev pravice javnosti do prejemanja informacij ni ugotovilo (točka 214 omenjene sodbe), saj *»če je poseg v pravico do predvajanja programov, ki vključujejo podporo dejanju agresije, upravičen in sorazmeren (v točkah od 149 do 191 sodbe), a fortiori enako velja za omejitev pravice javnosti do sprejemanja takih programov«*. Splošno sodišče je v tej sodbi med drugim ocenilo (točka 212), da je v obširno predstavljenih okoliščinah primera Svet Evropske unije lahko upravičeno menil, da je treba ob spoštovanju 11. čle-

24 Povzeto po uvodoma že omenjeni sodbi v zadevi Handyside proti Združenemu kraljestvu iz leta 1976.

25 Uredba Sveta (EU) 2022/350 s 1. marca 2022 o spremembi Uredbe (EU) št. 833/2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini, in Uredba Sveta (EU) 2022/2474 s 16. decembra 2022 o spremembi Uredbe (EU) št. 833/2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini.

26 To je med drugim pristojno za obravnavo tožb fi ičnih ali pravnih oseb za razglasitev ničnosti aktov institucij, organov, uradov in agencij Evropske unije, na katere so naslovljeni ali ki jih neposredno in posamično zadevajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo in ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

na Listine preprečiti oblike izražanja, katerih namen je upravičiti in podpreti vojaško agresijo, storjeno v nasprotju z mednarodnim pravom in Ustanovno listino Združenih narodov. 4.0-1/2023

Za sporno pa se je spet[27] kazala oglaševalska praksa. Pobudnika je zanimalo, kam lahko prijavi **primer seksističnega oglaševanja na avtobusih Ljubljanskega potniškega prometa**, pri čemer je tudi pripel fotografijo zadnjega dela avtobusa z oglasom za toplotno črpalko in sloganom *»Vroča. Močna. Tiha. Varčna.«*, ob katerem je bila podoba mlade mokre ženske v oprijetem športnem oblačilu, ki napenja bicepse. Opravljanje oglaševalske dejavnosti LPP ni vsebina javnega pooblastila, zato Varuhova pristojnost ni bila podana. Kot smo pojasnili tudi pobudniku, pa področje oglaševanja ureja ZVPot, ki v 12. členu določa, da **oglaševanje blaga in storitev ne sme biti v nasprotju z zakonom, niti nedostojno ali zavajajoče**. Isti zakon v 12.a členu opredeljuje nedostojno oglaševanje blaga in storitev kot oglaševanje, ki vsebuje sestavine, ki so žaljive ali bi lahko bile žaljive za potrošnike, bralce, poslušalce in gledalce, ali sestavine, ki nasprotujejo morali. Na podlagi 73. člena ZVPot pa lahko tržni inšpektorat ugotovi, da podjetje oglašuje blago ali storitve na način, ki je v nasprotju z 12. ali 12.a členom tega zakona. Vsaj informativno gre k temu še dodati, da je Vrhovno sodišče Republike Slovenije v zadevi št. IV Ips 105/2008 z 18. 12. 2009 obravnavalo primer, v katerem je pravna oseba na 125 plakatnih obvestilih v izmeri 504 x 238 cm po vsej Sloveniji oglaševala neko revijo tako, da je bila na levi strani oglasa fotografija gole ženske v klečeplaznem položaju tako, da so bili ženski intimni deli izpostavljeni, na desni strani pa je bil zapis *»R. sočna breskvica iz … v novi številki …«*. Po oceni prekrškovnega organa, ki ji je pritrdilo tudi sodišče prve stopnje, je takšno oglaševanje revije v nasprotju z ZVPot, nedostojno in žaljivo v smislu prevladujočih pravil o dostojnosti. Temu je pritrdilo tudi najvišje sodišče v državi, ko je odločalo o zahtevi za varstvo zakonitosti in pri tem razlogovalo, da gre pri navedenem prekršku za uveljavljanje pravil, ki ne dopuščajo doseganja ciljev oglaševanja (povečevanje povpraševanja, prodaje, tržnih deležev itd.) preko uporabe vsebin, ki so ali bi lahko bile za potrošnika (na katerega je oglaševanje usmerjeno) žaljive ali so v nasprotju z moralo.

V primerih, kakršen je zgoraj opisani, se gre torej obrniti na Tržni inšpektorat Republike Slovenije, pa tudi na Slovensko oglaševalsko zbornico, saj se lahko zastavi tudi vprašanje spoštovanja poklicne etike oglaševalcev[28]. Skladno s 13. členom ZVPot lahko namreč stanovsko združenje oglaševalcev med drugim tudi na zahtevo potrošnika poda mnenje o tem, ali je določeno oglaševanje nedostojno oziroma zavajajoče. 4.2-2/2023

27 Gl. npr. str. 110 Letnega poročila za leto 2018.

28 Slovenska oglaševalska zbornica je sprejela Slovenski oglaševalski kodeks, uveljavlja njegova določila in presoja skladnost oglasov z njegovo vsebino. Skladno z 2. členom omenjenega kodeksa oglaševanje ne sme vsebovati ničesar, kar bi žalilo javnost v smislu splošno prevladujočih pravil o dostojnosti in bi tako povzročilo globoko ali množično prizadetost, ne sme nasprotovati samoumevni enakopravnosti med spoloma, niti prikazovati moškega, ženske ali otroka na žaljiv oz. podcenjujoč način. Skladno s 7. členom pa mora biti oglaševanje v skladu z zahtevami kulturnega okolja ter ne sme iritirati z napadalnostjo in neokusnimi prijemi, prizori, izrazi itd.

2.12.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Na področju ni ostalo nobeno preteklo Varuhovo priporočilo, katerega (ne)realizacijo bi šlo tukaj posebej opisovati. V gornjem razdelku pa so sicer že predstavljene okoliščine v zvezi z nekdanjim Varuhovim priporočilom glede prepovedi širjenja sovraštva v medijih (priporočilo št. 64 (2019)).

2.12.3 Nova priporočila

Varuh na predmetnem področju tokrat ne naslavlja na oblasti nobenega novega priporočila.

2.13
ZBIRANJE IN ZDRUŽEVANJE TER SODELOVANJE PRI UPRAVLJANJU JAVNIH ZADEV

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					VSE POBUDE			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
5. Zbiranje in združevanje ter sodelovanje pri upravljanju javnih zadev	3	6	25	9	6	0	0,00	28	15	53,57	18
5.1 Pravica do zbiranja in združevanja	1	1	4	1			0,00	4	2	50,00	3
5.2 Volilna pravica	0	4	17	4	2		0,00	20	8	40,00	8
5.3 Pravica do referendumskega odločanja	0		1				0,00	1	0	0,00	0
5.4 Pravica do peticije	0						0,00	0	0	0,00	0
5.0 Zbiranje in združevanje ter sodelovanje pri upravljanju javnih zadev - drugo	2	1	3	4	4		0,00	3	5	166,67	7

2.13.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V odsotnosti volilnega oziroma referendumskega dogajanja v letu 2023 ne preseneča, da je bilo v primerjavi s t. i. supervolilnim letom 2022 obravnavanih zadev veliko manj. Vendarle pa se lahko tudi tokrat na področju predstavi tri vsebinsko zanimive primere.

V prvi zadevi je Varuh obravnaval **uresničevanje volilne pravice glede na število volišč**. Eden izmed poslancev največje opozicijske stranke je namreč v razpravi ob obravnavi Letnega poročila Varuha za leto 2022 na seji matičnega delovnega telesa in potem še na plenarni seji državnega zbora med drugim opozoril na drastično zmanjševanje volišč v Republiki Sloveniji. Navedel je, da so v stranki pregledovali statistiko iz leta 2011 in ugotovili, da je bilo v približno desetletnem razponu v volilnem okraju Jesenice 17 volišč manj kot leta 2011, v volilnem okraju Idrija 18 volišč manj, v Šmarju pri Jelšah pa 28 volišč manj. Po njegovih navedbah se zavedajo, da je zmanjšanje števila volišč povezano z zahtevo po zagotavljanju njihove dostopnosti za invalide, vendar pa so zdaj kratene pravice drugim. Omenil je primer starejše volivke, ki se *»najbrž ne bo 10, 15 km stran peljala, če nima, ne vem, avtomobilskega izpita, pa reče, glejte, še to pravico, ki jo izkoristim enkrat na štiri leta ali pa enkrat na tri leta, mi jo država odvzame in se počuti prikrajšano in s tem je tudi kršena ta temeljna pravica«.* Opozoril je na *»starejšo populacijo, ki je navajena več desetletij oditi na eno volišče, potem je pa to enkrat ukinjeno, zagotovo ne bo šla na internet gledat, najbrž nima niti dostopa tam do interneta, da bo pogledala kje je tisto njeno volišče, čeprav seveda dobi listek, jo vse obvestijo oziroma upam, da jo DVK obvesti«.* Napovedal je, da bodo v njihovi stranki pristopili k problematiki ukinjanja volišč, *»ker je potem tudi opažena razlika, predvsem na volilni udeležbi v tistih volilnih okrajih, kjer so ta volišča umanjkala oziroma se skozi ta, skozi to desetletje, ta številka, da se je spremenila«.*

Vezano na zgoraj povzete navedbe poslanca državnega zbora je treba izpostaviti, da Varuh v okviru svojega dela posebno pozornost posveča prav volilni pravici in zadeve, ki se nanašajo nanjo, obravnava na posebnem področju, o katerem vsako leto poroča v Letnem poročilu Varuha (posebej tudi državnemu zboru). **V izpostavljenem desetletnem obdobju, ko naj bi prišlo do zmanjševanja števila volišč, pa se na Varuha ni obrnil nihče, ki bi zatrjeval, da mu je zaradi ukinjanja ali združevanja volišč oteženo ali celo onemogočeno glasovanje na volitvah**[1]. Poudariti tudi velja, da Varuh sam v nobenem primeru ne more vplivati na število volišč v državi, saj je to predmet zakonskega urejanja, ki je v izključni pristojnosti državnega zbora. Že po ustavi pa sprejem, spremembo ali dopolnitev zakona lahko predlaga vsak poslanec (88. člen). Ne glede na navedeno je Varuh vezano na opozorila poslanca na lastno pobudo[2]

1 Pomenljivo je, da tovrstnih pritožb volivcev doslej ni zaznala niti Državna volilna komisija (navedeno izhaja iz njenih pojasnil Varuhu v dopisu št. 020-9/2023-4 s 13. 12. 2023), ki še dodaja: »Iz tega naslova od leta 2014 ni bil sprožen noben volilni spor, ki bi ga obravnavalo za to pristojno sodišče.«

2 Na podlagi drugega aodstavka 9. člena ZVarCP.

obravnaval širše vprašanje, pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, in v okviru tega preučil navedbe o domnevno premajhnem številu volišč, tudi z vidika morebitnih mednarodnih standardov o dosegljivosti volišč in njihove največje še sprejemljive oddaljenosti od bivališča.

Pravno podlago za določitev volišč določata ZVDZ in ZLV[3]. Po veljavni ureditvi območja volišč in volišča določa okrajna volilna komisija (39. člen ZVDZ). Na ta način se za vsake volitve posebej določijo volišča za volitve v državni zbor, volitve predsednika republike, volitve poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament in tudi za izvedbo referenduma. Za lokalne volitve volišča določa občinska volilna komisija (tretja točka 41. člena ZLV). Ker je poslanec v svojem govoru navajal, da je zmanjšanje števila volišč povezano z zahtevo po zagotavljanju njihove dostopnosti za invalide, velja omeniti, da se je prvi odstavek 79.a člena ZVDZ[4] začel uporabljati 1. februarja 2018, kar pomeni, da morajo od takrat okrajne volilne komisije (OVK) pri določitvi volišč upoštevati, da so vsa volišča dostopna invalidom. OVK morajo na podlagi drugega odstavka 79.a člena ZVDZ določiti tudi volišče brez krajevne pristojnosti, namenjeno za glasovanje volivcev, ki nimajo stalnega prebivališča na območju okraja (t. i. OMNIA), in volišče za predčasno glasovanje.

Skladno z veljavno ureditvijo imajo torej okrajne volilne komisije oziroma občinske volilne komisije pristojnost določitve volišč. Veljavna ureditev pa ne določa nobenih posebnih pogojev in meril za določitev volišč, ki bi vplivala na število volišč.

OVK pri določanju volišč in njihovih območij (ob navedenih določbah ZVDZ) upoštevajo tudi strokovna navodila in priporočila DVK, ki jih ta sprejme na podlagi 37. člena ZVDZ v obliki navodila[5]. S ciljem večje racionalizacije dela volilnih organov in znižanja stroškov izvedbe glasovanj na državnih volitvah in referendumih je DVK na 12. seji 9. 1. 2014 sprejela Priporočila za določitev volišč in njihovih območij št. 040-2/2014-2, s katerimi je OVK priporočila:

– da pregledajo mrežo volišč na območju volilnega okraja in ocenijo, kje je preoblikovanje območja volišča (bodisi z združevanjem volišč ali preoblikovanjem njihovih območij) smiselno in utemeljeno;

– da se volišča preoblikujejo le v mestih in večjih naseljih, kjer gre za strnjeno poseljenost in kjer je preoblikovanje volišč možno izvesti z manjšimi spremembami. To še zlasti velja za primere, ko je bilo dvoje ali več volišč določeno na enem sedežu ali ko sedeži volišč znotraj naselja niso preveč oddaljeni drug od drugega;

– da volišča po združitvi ali preoblikovanju praviloma nimajo več kot 1800 volivcev in naj se pri preoblikovanju volišč upoštevajo sodobne prometne povezave, možnost alternativne oblike glasovanja (npr. predčasno glasovanje, glasovanje na domu), spremembe na posameznem področju izva-

3 Podobno gledati v stališču MJU št. 010-390/2017/2 s 1. 2. 2018, dostopno na: https://predlagam.vladi.si/fileadmin/dokumenti/predlogi/156/156_2392.pdf.
4 Ta določa: »Volišča morajo biti dostopna invalidom.«
5 https://www.dvk-rs.si/fileadmin/user_upload/dokumenti/volitve/DZ/2022/Navodilo_volilnim_komisijam_za_izvedbo_volitev_v_DZ.pdf.

janja družbenih dejavnosti (šolski okoliš, poštni okoliš, organizacija lokalne samouprave itd.).

DVK je ob tem OVK opozorila, naj pri preoblikovanju volišč posebno pozornost namenijo skrbi, da preoblikovanje volišč ne bo vplivalo na padec volilne udeležbe. Na podlagi zgoraj navedenih Priporočil iz leta 2014, ki zasledujejo racionalizacijo dela volilnih organov in znižanje stroškov izvedbe glasovanj na državni ravni, je sicer prišlo do delnega znižanja števila volišč, vendar je DVK ocenila, da ni prišlo do prevelikega zmanjšanja števila volišč.

Po izvedbi predčasnih volitev v državni zbor leta 2011 je Služba DVK pripravila podrobno poročilo o izvedbi volitev[6] in tudi analizo volišč. Iz analize je razviden podatek, da je na državnozborskih volitvah leta 2000 bilo 3.403 rednih volišč, na državnozborskih volitvah leta 2022 pa 2.995 volišč, kar predstavlja 11,99-% delež zmanjšanja v 22 letih. Pri tem je DVK posebej poudarila, da **so se volišča preoblikovala (združevala) predvsem v mestih in večjih naseljih, kjer gre za strnjeno poselitev in zaradi neprestanega prizadevanja** DVK, da morajo OVK, glede na takrat veljavno določbo 79.a člena ZVDZ, določiti vsa volišča, ki so dejansko dostopna invalidom in ne samo eno volišče na območju svojega okraja. Po spremembi prvega odstavka 79.a člena ZVDZ v letu 2017[7], ki je določil, da morajo biti vsa volišča dostopna za invalide, je prišlo po pojasnilih DVK do ponovnega manjšega zmanjšanja števila volišč, saj v določenih naseljih ni bilo objektov, ki bi bili dostopni invalidom, zato so bile nekatere OVK primorane spreminjati območja posameznih volišč in na ta način zagotoviti, da so vsa volišča dostopna invalidom. DVK je tudi pojasnila, da ima v praksi več volišč sedež na isti lokaciji – npr. vse OVK v Ljubljani imajo za predčasno glasovanje volišče določeno na isti lokaciji. Podobno velja v Kopru, Novi Gorici, Domžalah, Celju, Žalcu, Velenju, Novem mestu, Murski Soboti in na Ptuju, kjer ima več volilnih okrajev sedež na isti lokaciji.

DVK je Varuhu posredovala tudi (delne) podatke o številu rednih volišč in volišč za predčasno glasovanje za volitve poslancev iz Republike Slovenije v Evropski parlament in volitve poslancev v Državni zbor Republike Slovenije od leta 2011, ko je te podatke Služba DVK zbirala za interno uporabo oz. določene analize za potrebe delovanja DVK.

Varuh se je na DVK obrnil še za nekaj dodatnih pojasnil ki je pojasnila, da kot tradicionalno volišče šteje volišče, ki ga je OVK na podlagi 39. člena ZVDZ večkrat določila za izvedbo državnih volitev ali referenduma v preteklosti[8]. DVK ni posebej odločala o tem, kolikokrat se mora na določnem volišču izvesti volitve ali referendum, da se takšno volišče šteje za tradicionalnega, a je prepričana, da OVK pri določanju območja in sedeža volišč najbolje vedo, katera volišča je mogoče šteti za tradicionalna ob upoštevanju splošnega pomena te

6 https://www.dvk-rs.si/fileadmin/user_upload/dokumenti/volitve/drzavni_zbor_2011/Porocilo-o-izvedbi-predcasnih-volitev-v-DZ---koncni-20.4.2012-1.pdf.

7 https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2017-01-1207?sop=2017-01-1207.

8 Primer: OVK 1002 – Radovljica je volišče, ki se nahaja v Kulturnem domu Joža Ažmana, Triglavska cesta 16, določila za izvedbo vseh državnih volitev in referendumov najmanj od leta 2011 naprej (za 25 splošnih glasovanj).

besede[9]. Po pojasnilih DVK je osnovni namen tega priporočila v tem, da se sedeži volišč in območja volišč ne spreminjajo pogosto, temveč le zaradi objektivnih okoliščin, saj vsaka sprememba sedeža volišča naleti na neodobravanje posameznih volivcev.

Na Varuhovo vprašanje o tem, na podlagi česa je na 12. seji 9. 1. 2014 prišlo do sprejetja Priporočil, je DVK pojasnila, da je predlog besedila pripravila Služba DVK na podlagi dogovora s takratnim predsednikom DVK, ki je zadevo tudi uvrstil na sejo DVK, in sicer na podlagi naslednjih okoliščin, ki so razvidne tudi iz prvega odstavka tozadevnega dokumenta: problematike z določanjem volilnih odborov (ker OVK od političnih strank niso dobile dovolj predlogov kandidatov za imenovanje v volilne odbore); želje po povečanju racionalizacije organizacije volišč in izvedbe volitev; želje po racionalizaciji stroškov volitev, v luči prizadevanja države po zmanjšanju javno-finančnih odhodkov v času hujše finančne krize; in ugotovitve, da bi se v določenih mestih in večjih mestih lahko nekatera volišča preoblikovala (združila).

Na vprašanje Varuha o tem, kako sta se vrednotili merili smiselnosti in utemeljenosti pri preoblikovanju območij volišč, je DVK odgovorila, da so merila določena v 1. in 2. točki Priporočil, in hkrati poudarila, da tozadevnih Priporočil oziroma akta ni defini ala kot obvezno navodilo, temveč kot priporočilo, s konkretnim priporočilom, da OVK proučijo možnost za preoblikovanje volišč, saj gre na podlagi določbe 39. člena ZVDZ za pristojnost OVK. DVK meni, da so OVK pristopile k odločitvi za preoblikovanje volišč odgovorno in da so svojo odločitev skrbno pretehtale z vidika meril in opozoril, ki jih vsebuje priporočilo, ter da je bilo preoblikovanje smiselno in utemeljeno.

Ker je DVK priporočila OVK, *»da se volišča preoblikujejo le v mestih in večjih naseljih, kjer gre za strnjeno poseljenost in kjer je preoblikovanje volišč možno izvesti z manjšimi spremembami«,* je Varuha zanimalo tudi, po katerih merilih se je vrednotil pojem strnjene poseljenosti in ali se je že kdaj izkazalo, da OVK ni sledila temu priporočilu in se je volišče preoblikovalo tudi v naseljih, ki niso strnjeno poseljena. DVK je pojasnila, da je uporabila pojem strnjene poseljenosti, ki je v praksi uveljavljen pri prostorskem načrtovanju[10] in v smislu ZUreP-3[11]. Pri tem pojmovanju je bilo mišljeno na gostoto pozidave (strnjena pozidava), ki je v mestih in delih večjih naseljih (centrih teh naselij), kjer je pozidava ekstenzivna, saj gre za urbana območja. Posledično je na teh območjih poseljenost večja (zgoščena, strnjena)[12]. Po pojasnilih DVK je za Slovenijo zna-

9 SSKJ - tradicionálen -lna -o prid.: 2. ki vsebuje, kar se je uveljavilo, doseglo na pod-ročju kake dejavnosti med njenim daljšim obstajanjem.

10 https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Projekti/Projekt-MOP/Podrocje2/Navodila_za_izdelavo_SP_za_poselitev.pdf.

11 33. in 34. točka 3. člena ZUreP-3.

12 Primer iz OPN Občine Bohinj: »Strnjena poselitev gručastih in razpotegnjenih naselij je prepoznana pri petnajstih naseljih v občini (Bohinjska Bistrica, Stara Fužina, Srednja vas, Bohinjska Češnjica, Studor v Bohinju, Nomenj, Log v Bohinju, Lepence, Bitnje, Nemški Rovt, Brod, Kamnje, Savica, Polje, Laški Rovt, Žlan), pri treh je prepoznana strnjena razložena poselitev (Ribčev Laz, Jereka, Ravne v Bohinju), kjer naselje sestavlja več ločenih delov. Pet naselij je prepoznanih kot območij tradicionalno razpršene poselitve (Koprivnik v Bohinju, Gorjuše, Podjelje, Goreljek, Ukanc, vzhodni del Raven v Bohinju), kjer naselje sestavlja več zaselkov oziroma objektov razpršenih v prostoru. Območja strnjene poselitve so se oblikovala na območju avtohtonih naselbinskih jeder, območja tradicionalne razpršene poselitve pa na območju nekdanjih planin.«

čilna razpršena in redka poselitev, prebivalstvo je zgoščeno v večjih urbanih središčih, reliefno razgibana območja s slabšimi naravnogeografskimi razmerami in prometno težje dostopna območja pa so redkeje poseljena. Na podlagi tega dejstva DVK navaja, da je povsem razumljivo, zakaj je DVK v priporočilu v 1. točki nedvoumno določila, da OVK proučijo možnost preoblikovanja volišč (zgolj in le) v mestih in večjih naseljih. DVK ni imela informacije o tem, da bi katera od OVK ne sledila njihovemu priporočilu.

Na vprašanje Varuha o tem, kako se vrednoti pojem prevelike oddaljenosti, da sedeži volišč znotraj naselja začnejo šteti za preveč oddaljene drug od drugega, je DVK pojasnila, da v Priporočilu ni posebej določala konkretnih meril za opredelitev pojma prevelike oddaljenosti in je to oceno prepustila OVK. Hkrati je ponovno poudarila, da so za določanje sedeža in območja volišč pristojne OVK, saj le-te najbolj poznajo svoje območje in so po prepričanju DVK najbolj kompetentne za tovrstno odločanje, saj poznajo konkretne razmere na terenu, pri čemer DVK posebej poudarja, da OVK sodelujejo tudi z lokalnimi skupnostmi. Dodatno je pojasnila, da mora pri morebitnem preoblikovanju volišč prevladati »zdrav razum«, kar pomeni, da se s preoblikovanjem (ali spremembo) območja volišča ne povzroči, da bi se dostopnost večine volivcev bistveno poslabšala, kar bi lahko vplivalo na volilno udeležbo.

DVK je OVK priporočilo, *»da volišča po združitvi ali preoblikovanju praviloma nimajo več kot 1800 volivcev«,* oblikovala na podlagi podatkov o številu volivcev po posameznih voliščih, na podlagi izkušenj (prakse OVK) in želje po zagotovitvi nemotenega in učinkovitega poteka glasovanja na posameznih voliščih. V zvezi s tem je poudarila, da je priporočila, *»da volišča po združitvi ali preoblikovanju praviloma nimajo več kot 1.800 volivcev«.* Iz te dikcije po pojasnilih DVK *»nedvomno izhaja, da so izjeme nad 1.800 volivci / na volišče dopustne«,* če OVK v skladu z merili in opozorili iz priporočila DVK, v okviru svojih zakonskih pristojnosti, presodi (oceni), da bo glasovanje na takšnem volišču potekalo nemoteno in učinkovito, še posebej pa, če gre za tradicionalno volišče.

DVK meni, da je bil temeljni namen dela priporočila, da *»naj se pri preoblikovanju volišč upoštevajo sodobne prometne povezave, možnost alternativne oblike glasovanja (npr. predčasno glasovanje, glasovanje na domu), spremembe na posameznem področju izvajanja družbenih dejavnosti (šolski okoliš, poštni okoliš, organizacija lokalne samouprave itd.)«* v tem, da OVK pri proučevanju možnosti za preoblikovanje volišč upoštevajo navedene okoliščine, saj prometne povezave in možnost javnega prevoza vplivajo na lažjo dostopnost volivcev do volišč. Priporočljivo je, da OVK pri tem upošteva tudi npr. območja šolskih okolišev, še posebej, ker je velik delež volišč v osnovnih šolah. DVK ne razpolaga z informacijami, da bi katera od OVK pri preoblikovanju volišč leta 2014 in tudi pozneje ne sledila priporočilom DVK. DVK prav tako ne razpolaga z informacijami, da katera od OVK pri preoblikovanju volišč leta 2014 in tudi pozneje ne bi sledila priporočilom DVK, *»da naj pri preoblikovanju volišč posebno pozornost namenijo skrbi, da preoblikovanje volišč ne bo vplivalo na padec volilne udeležbe«.*

DVK je Varuhu tudi pojasnila, da vezano na spremembo prvega odstavka 79.a

člena ZVDZ v letu 2017, ki je določil, da morajo biti vsa volišča dostopna za invalide, in je posledično *»prišlo v Sloveniji do ponovnega manjšega zmanjšanja števila volišč, saj v določenih naseljih ni bilo objektov, ki bi bili dostopni invalidom, zato so bile nekatere OVK primorane spreminjati območja posameznih volišč in na ta način zagotoviti, da so vsa volišča dostopna invalidom«*, DVK ne vodi evidence (in ne razpolaga z njo), iz katere bi bilo mogoče ugotoviti konkretno katere OVK so bile primorane v spremembo območij volišč ali spremembo sedeža. Po vedenju DVK je največ OVK samo spremenilo sedež volišča, ker objekt, v katerem je bilo volišče, ni bil dostopen za invalide. Pri tem DVK poudarja, da se je na podlagi prehodne določbe 22. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah ZVDZ[13] določba 79.a člena ZVDZ začela uporabljati 1. 2. 2018.

Koliko rednih volišč so OVK zmanjšale zaradi uveljavitve določbe 79.a člena, po kateri morajo biti vsa volišča dostopna invalidom, je po posredovanih podatkih DVK moč ugotoviti iz primerjave števila rednih volišč za izvedbo volitev predsednika republike 2017 in predčasnih volitev v državni zbor leta 2018.

Vrsta volitev	Leto	Št. rednih volišč	Razlika	Delež
Volitve PR	2017	3.070		
Predčasne volitve v DZ	2018	3.015	-55	-1,79 %

Iz table je po pojasnilih DVK razvidno, da so OVK za izvedbo predčasnih volitev v državni zbor določile 55 rednih volišč manj, kot jih je bilo določenih za izvedbo volitev predsednika republike 2017, kar znaša 1,79 % manj kot leta 2017. Iz tega podatka je razvidno, da je težko zatrditi, da so OVK iz tega razloga bistveno zmanjšale število volišč v primerjavi z letom 2014. DVK tudi ne razpolaga z informacijami, da bi katera od OVK pri preoblikovanju volišč za izvedbo predčasnih volitev v DZ 2018 ne sledila priporočilom DVK.

DVK prav tako ne razpolaga z naslednjimi informacijami: kolikšna je največja dejanska razdalja med stalnim prebivališčem volivca in njegovim voliščem in za katero volišče gre[14], koliko volivcev ima volišče, oddaljeno več kot 5 km od svojega stalnega prebivališča, če tako volišče sploh obstaja.

Po pojasnilih DVK po sprejemu Priporočil (po letu 2014) **ni prejela nobene konkretne pritožbe volivcev zaradi prevelike oddaljenosti volišča od njihovih domov, ker po določbah ZVDZ za te pritožbe ni pristojna. Prav tako iz tega naslova od leta 2014 ni bil sprožen noben volilni spor, ki bi ga obravnavalo za to pristojno sodišče. Pri tem poudarja, da je izvedba lokalnih volitev[15] v pristojnosti lokalnih skupnosti oziroma občinskih volilnih komisij in s temi podatki DVK ne razpolaga.** DVK je v preteklosti po pojasnilih *»prejela*

13 Uradni list RS, št.23/17 s 5. 5. 2017.

14 Naslovi sedežev volišč so javno dostopni na spletni strani DVK: https://www.dvk-rs.si/arhivi/volitve2022/vp2022/#/rezultati in si lahko za pridobitev teh podatkov pomagate tudi s spletno aplikacijo DVK volišča: https://www.dvk-rs.si/volisca/#/ in aplikacijo Google zemljevidi: https://www.google.com/maps/@46.062157,14.5160771,15z?authuser=0&entry=ttu.

15 In v zvezi s tem, določanje območij in sedežev volišč.

nekaj vprašanj in negodovanj volivcev, ki se nanašajo na volišča, ki jih OVK določijo za predčasno glasovanje (Maribor, Kranj) vendar ob tem poudarjamo, da volišča za predčasno glasovanje ne gre enačiti kot redna volišča, ker gre za posebno volišče, predčasno glasovanje pa se šteje kot drug način glasovanja oziroma kot izjema«.

Po mnenju DVK *»je mreža volišč v Sloveniji dobra in da imamo za izvedbo državnih (in lokalnih) volitev določenih veliko volišč glede na število volivcev. Menimo tudi, da na volilno udeležbo v Sloveniji bistveno bolj, kot oddaljenost volišča od volivcev, vplivajo drugi dejavniki16 Naše mnenje potrjujeta Geografska analiza volilne udeležbe v Sloveniji, ki jo prilagamo in nenazadnje volilne udeležba na zadnjih volitvah v državni zbor. Za izvedbo predčasnih volitev v državni zbor 2011 so OVK določile 3.383 rednih volišč, volilna udeležba pa je bila 65,6%, na volitvah v državni zbor 2022 pa je bilo določenih 2.295 rednih voliščih, udeležba pa je bila 70,79%. Ta podatek samo potrjuje našo mnenje oziroma trditev, da zmanjšanje števila rednih volišč ne vpliva na volilno udeležbo ali pa je ta (če sploh) zanemarljiv, temveč je le ta bistveno bolj odvisna od drugih dejavnikov«.*

Na Varuhovo izrecno vprašanje o tem, ali je DVK doslej že obravnavala vprašanje največje še sprejemljive razdalje med prebivališčem volivca in njegovim voliščem in kakšna so bila morebitna njena stališča glede tega, je **DVK pojasnila, da doslej še ni obravnavala tega vprašanja ali sprejemala kakršnekoli odločitve, ker se to vprašanje pri izvedbi volitev ni izpostavilo kot problematično**.

Omeniti velja še, da **so volitve v Sloveniji pod drobnogledom mednarodnih opazovalcev**. Spremlja jih na primer Urad za demokratične institucije in človekove pravice Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE/ODIHR). Ta je v Končnem poročilu misije OVSE/ODIHR za ocenjevanje predčasnih volitev v državni zbor 4. 12. 2011 na str. 23 zapisala: *»Po vsej Sloveniji je bilo odprtih 3468 volišč, kar je sorazmerno visoko število, če ga primerjamo s številom ljudi z volilno pravico.«* V svojih nadaljnjih poročilih OVSE/ODIHR konkretnega števila volišč ni komentirala, je pa na primer v Končnem poročilu skupine strokovnjakov za volitve OVSE/ODIHR, predsedniške volitve 22. 10. 2017, na str. 4 navedla: *»Spremembe iz leta 2017 zato določajo, da morajo biti "volišča dostopna invalidom". V skladu s prehodno določbo se ta novi standard začne uporabljati 1. februarja 2018, zato za predsedniške volitve leta 2017 še ni veljal. DVK, katere podrejeni organi so medtem povečali število dostopnih volišč na 1790 (56 odstotkov), je SSV OVSE/ODIHR pojasnila, da bo izvajanje te zakonodajne spremembe imelo za posledico zmanjšanje števila volišč.«* Nadalje, v Končnem poročilu misije OVSE/ODIHR za ocenjevanje predčasnih volitev v državni zbor 3. 6. 2018 je na str. 16 navedeno: *»Zahteva, da morajo biti vsa volišča fizično dostopna invalidom, je skoraj v celoti izpolnjena s tem, da so določena nedostopna volišča zaprli, združili več volišč, na šestih lokacijah pa so uvedli mobilna volišča.«* Končno poročilo Misije ODIHR za ocenjevanje volitev v državni zbor, 24. 4. 2022 (z 2. 12. 2022) pa v opombi 14 na str. 5 glede števila volišč

16 Na makro in mikro ravni.

navaja: *»To vključuje odbore na 2.995 rednih voliščih, 96 voliščih za predčasno glasovanje in 88 tako imenovanih voliščih OMNIA.«* **V nobenem od omenjenih poročil misija ne zaznava težav glede morebiti (pre)majhnega števila volišč ali (pre)velike oddaljenosti volišč od bivališč volivcev.**

Tudi sicer omenjena organizacija **nima jasno določene največje še sprejemljive oddaljenosti volišča od bivališča volivca**. Tako npr. v priročniku *Handbook for the Observation of Election Administration – OSCE, ODIHR 2023*[17] na str. 72 opozarja, da je dostop do volišč nujen pogoj za glasovanje in da od državljanov za pot do volišča ne bi smeli zahtevati nerazumno dolgih razdalj. Podobno je nedoločni pojem »nerazumno dolge razdalje« uporabljen tudi na str. 107 publikacije *Handbook for European Union Election Observation*[18]. Agencija Evropske unije za temeljne pravice pa v publikaciji o dostopnosti volišč[19] v povezavi s Slovenijo na str. 10 povzema opozorila (slovenskih) invalidskih organizacij, da je **nesprejemljivo, kadar je razdalja med voliščem in prebivališčem volivca 10 ali več kilometrov**. Kot zanimivost pa lahko omenimo še priporočilo Indijske volilne komisije, da naj volišče ne bo oddaljeno več kot dva kilometra od volivca[20]. Omenjena meja dveh kilometrov je zanimiva zato, ker predstavlja tudi vstopni pogoj za upravičenost do povračila stroškov prevoza na delo in z dela, na podlagi katerega javnemu uslužbencu pripada povračilo stroškov na delo in z dela. Razume se, da oseba, ki živi manj kot dva kilometra od delovnega mesta, pot brez večjih težav lahko opravi peš.

Sicer pa se je o razdalji do volišča razpravljalo tudi že na primer v okviru mreže ACE,[21] ko so razpravljavci menili, da je petdesetkilometrska razdalja za pot do volišča predolga, **nekateri pa so priporočali največ petkilometrsko razdaljo**[22].

Vezano na situacijo v Sloveniji je Varuh DVK vprašal, ali razpolaga z informacijami o tem, kolikšna je največja dejanska razdalja med prebivališčem volivca in njegovim voliščem in koliko volivcev ima volišče, oddaljeno več kot pet kilometrov od svojega prebivališča. DVK je Varuhu odgovorila, da teh informacij nima. Na Varuhovo vprašanje o tem, kolikšna je po mnenju DVK največja še sprejemljiva razdalja med prebivališčem volivca in njegovim voliščem, pa je DVK odgovorila, da o tem kriteriju ni odločala.

Na podlagi doslej zbranih informacij, zlasti tudi okoliščine, da se na Varuha še ni obračal nihče, ki bi zatrjeval težave pri uresničevanju volilne pravice zaradi združevanja, ukinjanja volišč ali njihove prevelike oddaljenosti, se ni pokazalo, da bi šlo pri zmanjševanju števila volišč v zadnjem desetletju za kakšno načrtno dejanje v interesu katere izmed političnih strank. To sicer ne pomeni, da določene izboljšave niso možne. Če bi se pokazalo, da morajo določeni volivci do volišča prepotovati nerazumno dolge razdalje, bi jim zakono-

17 https://www.osce.org/files/f/documents/0/4/544240.pdf.
18 https://www.eods.eu/library/EUEOM_Handbook_2016.pdf.
19 Accessible polling stations - Indicators on political participation of persons with disabilities 2014: http://fra.europa.eu/sites/default/files/accessible-polling-stations_en.docx.
20 https://www.reuters.com/graphics/INDIA-ELECTION-STATIONS/010092FY33Z/index.html.
21 Največja svetovna spletna skupnost volilnega znanja https://aceproject.org/about-en/.
22 https://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/44693531.

dajalec to lahko olajšal na primer na način, da bi se jim omogočilo glasovanje po pošti ali pred volilnim odborom na domu (gledati 81., 82. in 83. člen ZVDZ). Omeniti velja, da imajo volivci v avstralski državi Novi Južni Wales, ki so več kot 20 kilometrov oddaljeni od volišča, možnost glasovanja po telefonu oziroma spletu[23]. 5.2-2/2023, 5.2-3/2023

V drugi zadevi je Varuh podrobneje obravnaval problematiko nekaj deset državljanov Madžarske s potrdilom o prijavi prebivanja in prijavljenim prebivališčem v Republiki Sloveniji pri uresničevanju njihove volilne pravice za predstavnike madžarske narodne skupnosti. Šlo je za vprašanje, ali bi morale imeti omenjene osebe skladno z Direktivo Sveta 94/80(ES) že od leta 2004 zagotovljeno aktivno in pasivno volilno pravico tudi za člana občinskega sveta – predstavnika madžarske narodne skupnosti in volilno pravico za člana sveta občinske samoupravne narodne skupnosti, vendar pa jim zakonodaja tega ne omogoča.

Vezano na pravne podlage velja najprej omeniti direktivo, katere namen je, da državljani Evropske unije lahko volijo ali kandidirajo na lokalnih volitvah v katerikoli državi Unije, kjer živijo. Lokalne volitve so v skladu z direktivo volitve, ki se jih lahko udeležijo odrasli prebivalci z volilno pravico na ravni temeljnih lokalnih skupnosti, ki so navedene v Prilogi k direktivi. V omenjeni prilogi je za Slovenijo navedeno, da temeljna lokalna skupnost v smislu direktive pomeni občina. Skladno z drugim odstavkom 5. člena ZLV ima tako pravico voliti in biti voljen za člana občinskega sveta tudi državljan druge države članice unije, ki ima potrdilo o prijavi stalnega prebivanja in prijavljeno stalno prebivališče v RS oziroma potrdilo o prijavi prebivanja in prijavljeno začasno prebivališče v RS. Skladno s 103. členom istega zakona imajo omenjeni tudi pravico voliti župana (ne pa tudi biti voljeni za župana).

Toda slovenska ureditev državljanom Unije s prijavljenim prebivališčem v RS, ki se identifici ajo za pripadnike madžarske ali italijanske narodne skupnosti (in bi jim narodna skupnost tak status priznala), **ne omogoča voliti in biti voljen** za predstavnika narodne skupnosti na lokalnih volitvah – tako **v občinske svete kot tudi v svete občinskih samoupravnih narodnih skupnosti**. **Edini razlog za to je njihovo državljanstvo**. To izhaja iz drugega odstavka 8. člena ZLV[24] in 10. točke drugega odstavka 4. člena ZEVP-2[25] in prvega odstavka 12. člena istega zakona[26].

23 https://elections.nsw.gov.au/about-us/media-centre/news-and-media-releases/text-messages-distributed-regarding-telephone-and-ivote.

24 Ta določa: »Volilna pravica državljanov za volitve predstavnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti se evidentira s posebnim občinskim volilnim imenikom občanov – pripadnikov teh narodnih skupnosti.« Opozoriti velja, da 8. člen ZLV ureja (le) evidentiranje volilne pravice in ne določa, kdo ima volilno pravico – slednje namreč ureja že 5. člen ZLV, poleg tega pa 8. člen sploh ne določa, za državljana katere države gre. Za razliko od 5. člena ZLV, ki ureja, kdo ima volilno pravico, in pri tem jasno opredeljuje državljane RS in državljane druge države članice EU, 8. člen govori le o »državljanu« in torej ne izključuje, da je pri tem lahko mišljen (tudi) državljan druge članice EU ali državljan Unije.

25 Ta določa, da se v evidenci volilne pravice obdelujejo podatki o »volilni pravici državljanov Republike Slovenije, pripadnikov avtohtone italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti«.

26 Ta določa: »Državljan Republike Slovenije, ki želi uveljavljati volilno pravico kot pripadnik avtohtone italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti ali kot pripadnik romske skupnosti, poda izjavo o pripadnosti komisiji ustrezne narodne skupnosti iz prvega odstavka

Varuh se je za pojasnila glede tega obrnil najprej na MNZ, nato pa tudi še na MJU. MNZ je Varuhu med drugim odgovorilo, da ni pristojno za sistemske rešitve volilne zakonodaje in da je sprememba v tehnični izvedbi (četudi bi pomenila poseg v zakon v pristojnosti MNZ – to je spremembo ZEVP-2) po njihovi oceni lahko zgolj posledica drugačne sistemske interpretacije volilne pravice pripadnikov avtohtonih narodnih manjšin s strani MJU. MNZ je v nadaljevanju svojega dopisa nato povzelo stališča MJU. Slednje je navedlo, da je v obravnavani zadevi treba razlikovati med splošno volilno pravico in posebno volilno pravico avtohtone narodne skupnosti; da je splošna volilna pravica, torej pravica voliti in biti voljen za člana občinskega sveta skladno s 5. členom ZLV zagotovljena tudi za državljane Unije, ki imajo potrdilo o prijavi stalnega prebivanja in prijavljeno stalno prebivališče v RS oziroma potrdilo o prijavi prebivanja in prijavljeno začasno prebivališče v RS in s tem usklajena z določbami direktive; da direktiva *»v nobenem delu ne omenja posebnih pravic, ki so narodnima skupnostima in njunim pripadnikom zagotovljene poleg drugih (splošnih) pravic«*; da uresničevanje posebnih pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti urejata 5. in 39. člen ZLS; da med posebne pravice spada pravica iz 6. člena ZLV, torej pravica voliti in biti voljen za člana občinskega sveta – predstavnika italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti, ki jo imajo pripadniki teh narodnih skupnosti; da posebne pravice omejenih narodnih skupnosti ureja 64. člen URS; da se skladno s stališčem Ustavnega sodišča Republike Slovenije iz odločbe št. U-I-283/94 z 12. 2. 1998 vse posebne pravice, s katerimi ustava varuje narodni skupnosti, nanašajo le na pripadnike avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti – torej ne na vse osebe, ki se opredelijo kot Italijani ali Madžari; da je US RS nadalje ugotovilo, da bi bila nedopustna ureditev, po kateri bi morala komisija samoupravne narodne skupnosti v posebni volilni imenik vpisati vsakega polnoletnega in poslovno sposobnega državljana, ki bi izjavil, da se šteje za pripadnika avtohtone italijanske ali madžarske narodne skupnosti; da kriterij državljanstva poleg kriterija trajnosti izhaja tudi iz opredelitve pojma narodna manjšina, ki jo vsebuje Priporočilo št. 1201 (1993) parlamentarne skupščine Sveta Evrope o dodatnem protokolu o pravicah narodnih manjšin k EKČP, da so pripadniki manjšine osebe, ki prebivajo na ozemlju določene države in so njeni državljani, ki vzdržujejo s to državo dolgotrajne, tesne in trdne vezi, ki izkazujejo posebne etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti, ki skrbijo za ohranitev tistega, kar ustvarja njihovo skupno identiteto, vključno z njihovo kulturo, njihovimi tradicijami, njihovo vero ali/in njihovim jezikom.

MNZ je k temu dodalo še stališči Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti, ki se sklicuje na zgoraj omenjeno odločbo US RS in Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, ki poleg zgoraj navedenega Priporočila št. 1201 omenja tudi Resolucijo Evropskega parlamenta s 13. novembra 2018 o minimalnih standardih za manjšine v EU, ki *»v zadevnem primeru govori o skupini oseb, ki prebivajo na ozemlju države ali so njeni državljani, a se, čeprav vsebuje alternativni pogoj, medtem ko priporočilo kumulativnega, glede vprašanja narodnih manjšin sklicuje na zgoraj navedeno priporočilo«*.

prejšnjega člena oziroma komisiji romske skupnosti iz drugega odstavka prejšnjega člena.«

Sklepno je v dopisu MNZ ugotovljeno, da iz zgoraj navedenega in iz namenske razlage predpisov nedvoumno izhaja, **da je institut volitev posebnega predstavnika italijanske in madžarske narodne skupnosti namenjen državljanom**, **ki so del teritorialne avtohtone skupnosti, ki tradicionalno živi na območju nekaterih občin, in ne vsakega etničnega Madžara ali Italijana, ki živi na območju Evropske unije**.

Varuh je omenjena stališča preučil, ob tem pa so se odprli nekateri pomisleki, glede katerih se je za pojasnila in stališča obrnil neposredno na MJU.

Najprej je Varuh izpostavil, da pojma »pripadnik avtohtone narodne skupnosti«, ki mu gredo poleg splošnih tudi še posebne pravice, ustava ne opredeljuje oziroma defini a.[27] V zgoraj omenjeni odločbi US RS št. U-I-283/94 je US RS glede definicije pripadnika avtohtone narodne skupnosti tudi na zakonski ravni ugotovilo protiustavno pravno praznino in vezano na to zakonodajalcu dalo napotilo (točka 45 odločbe), naj (z zakonom) določi merila, po katerih se ugotavlja pripadnost avtohtoni italijanski in madžarski narodni skupnosti. **Pri tem pa US RS samo ni opredelilo teh meril** – je pa npr. (v točki 43) povedalo, da pri odločanju, komu pripadajo posebne pravice, ki gredo po ustavi le pripadnikom avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti, ni odločilna le volja posameznika. Menilo je torej, da koncept pripadnika avtohtone narodne skupnosti ne sme biti vezan le na subjektivno presojo posameznika. Res je sicer, da je US RS v omenjeni odločbi vezano na pripadnika avtohtone narodne skupnosti večkrat omenjalo »državljana«[28], pri čemer pa niti enkrat ni izrecno navedlo, da je (slovensko) državljanstvo (lahko) eno izmed nespornih meril pri ugotavljanju pripadnosti avtohtoni narodni skupnosti. Zdi se, da US RS v omenjeni odločbi pojem državljanstva omenja predvsem v kontekstu tam izpodbijanega 22. člena Zakona o evidenci volilne pravice (ZEVP).

V vsakem primeru pa je **bistveno, da v času sprejema odločbe št. U-I-283/94 z 12. 2. 1998 Republika Slovenija (še) ni bila članica Unije** in je (še) niso zavezovala evropska pravila o prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva in o prostem gibanju evropskih državljanov. V zgoraj omenjeni odločbi se torej US RS 1.) ni posebej izrek(a)lo o državljanstvu kot ustavno dopustnem merilu za pripadnost manjšini in 2.) pri presoji (še) ni bilo zavezano pravu Evropske unije.

Resolucija Evropskega parlamenta s 13. novembra 2018 o minimalnih standardih za manjšine v EU (2018/2036(INI)) v 7. točki med drugim opozarja, »da v politiki EU ni niti skupnih standardov EU za pravice manjšin niti jasnega dogovora o tem, kdo lahko velja za pripadnika manjšine; ugotavlja, da opredelitve manjšin ni niti v Deklaraciji OZN o pravicah pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin niti v Okvirni konvenciji za varstvo

27 Podobno tudi US RS v odločbi št. U-I-283/94 z 12. 2. 1998, točka 40: »Pojem avtohtonosti v Ustavi ni natančneje opredeljen, prav tako pa ni opredeljen v zakonu.«

28 Npr. v tč. 43: »Zato bi morala biti merila, po katerih se ugotavlja, ali državljan pripada avtohtoni italijanski oziroma madžarski narodni skupnosti, zakonsko opredeljena«. Ali v tč. 44: »Ustavno nedopustna bi bila ureditev, po kateri bi morala komisija samoupravne narodne skupnosti v posebni volilni imenik vpisati vsakega polnoletnega in poslovno sposobnega državljana, ki bi izjavil, da se šteje za pripadnika avtohtone italijanske ali madžarske narodne skupnosti.«

narodnih manjšin«; in priporoča, da mora na podlagi načel subsidiarnosti, sorazmernosti in **nediskriminacije** opredelitev „narodne manjšine“ temeljiti na opredelitvi iz priporočila parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1201 (1993) o dodatnem protokolu o pravicah manjšin k Evropski konvenciji o človekovih pravicah, tj. kot skupine ljudi v državi, ki a) prebivajo na ozemlju te države **ali** so njeni državljani; b) imajo dolgoletne, močne in trajne vezi s to državo; c) imajo posebne etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti; d) so dovolj reprezentativni, vendar jih je manj kot večinskega prebivalstva te države ali regije; e) želijo ohraniti svojo samobitnost in identiteto, kulturo, tradicijo, vero ali jezik.

Iz navedenega jasno izhaja zahteva po nediskriminatorni opredelitvi pripadnika manjšine in tudi to, da državljanstvo države ni nujni pogoj za opredelitev posameznika kot pripadnika manjšine, pač pa zadošča njegovo prebivanje na ozemlju te države.

Posebno težo pri obravnavani zadevi pa imata predvsem 18.[29] in 21.[30] člen Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), torej prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva Unije in pravica državljana Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic.

Vezano na omenjena člena PDEU v povezavi s (posebnimi) pravicami manjšin sta nadalje pomembni sodbi Sodišča EU v zadevah Bickel in Franz (C-274/96 s 24. 11. 1998) in Ulrike Elfriede Grauel Rüffer proti Katerini Pokorni (C-322/13 s 27. 3. 2014). V zadevi C-322/13 s 27. 3. 2014 je Sodišče EU odločilo, da možnost uporabe nemščine pred **civilnimi sodišči** v italijanski pokrajini Bolzano ne sme biti pridržana le italijanskim državljanom, ki prebivajo v tej pokrajini, ampak morajo to možnost imeti **vsi državljani Unije** (četudi tam ne bivajo, ampak so tam le slučajno oziroma začasno)[31]. Sodišče EU je svojo odločitev utemeljilo na členu 18 PDEU, ki prepoveduje diskriminacijo glede na državljanstvo, in členu 21, ki jamči državljanom Unije pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. Navedeni določbi primarnega prava Evropske unije je treba razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki pravico do uporabe jezika, ki ni uradni državni jezik države članice, v civilnih postopkih, ki potekajo pred sodišči te države, ki imajo sedež v določeni ozemeljski enoti navedene države, priznavajo le njenim državljanom, ki prebivajo v tej ozemeljski enoti.

Sodišče EU je menilo (točka 23 omenjene zadeve), da je določeno ureditev mogoče upravičiti le, če temelji **na objektivnih ugotovitvah, ki niso odvisne od državljanstva** zadevnih oseb in so sorazmerne z legitimnim ciljem, ki mu sledi nacionalno pravo.

29 Prvi odstavek se glasi: »Kjer se uporabljata Pogodbi in brez poseganja v njune posebne določbe, je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo.«

30 Prvi odstavek se glasi: »Vsak državljan Unije ima pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev.«

31 Pred italijanskimi civilnimi sodišči je sicer obvezna uporaba italijanščine, vendar obstaja za sodišča v pokrajini Bolzano izjema, saj smejo italijanski državljani, ki prebivajo v tej pokrajini, uporabljati nemščino; namen te izjeme je varstvo nemško govoreče manjšine v italijanski pokrajini Bolzano.

Očitno torej je, da po stališču Sodišča EU posebne pravice manjšine niso nujno vezane le na pripadnike manjšine, ki so državljani te države, pač pa gredo brez diskriminacije na podlagi državljanstva tudi drugim državljanom Unije. Urejanje posebnih pravic manjšin je sicer v pristojnosti nacionalnega zakonodajalca, vendar pa tovrstno urejanje ne sme nasprotovati pravu Evropske unije in pravicam, ki gredo državljanom Evropske unije (prepoved diskriminacije, prosto gibanje evropskih državljanov).

Iz navedenega torej jasno izhaja, da je treba koncept varstva posebnih pravic manjšine vselej presojati tudi z vidika 18. in 21. člena PDEU, torej z vidika prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva in pravice od prostega gibanja evropskih državljanov.

Slovenska nacionalna ureditev državljanom Unije s prijavljenim prebivališčem v RS, ki se identifici ajo za pripadnike madžarske ali italijanske narodne skupnosti (in bi jim narodna skupnost tak status priznala), **ne omogoča voliti in biti voljen** za predstavnika narodne skupnosti na lokalnih volitvah **le zaradi njihovega državljanstva,** to pa bi bilo lahko neskladno z 18. in 21. členom PDEU in odločitvijo Sodišča EU v zadevi C-322/13. Ni namreč videti, kakšne legitimne cilje se zasleduje s slovensko nacionalno ureditvijo in v kakšnem smislu naj bi bila takšna ureditev sorazmerna z zasledovanim ciljem. Varuh se je na MJU obrnil za stališče o skladnosti zgoraj izpostavljene zakonske ureditve z 18. in 21. členom PDEU in odločitvijo Sodišča EU v zadevi C-322/13, vendar pa se MJU sploh ni opredelilo do izpostavljenih vprašanj, pač pa je vztrajalo na stališču, da gredo posebne pravice avtohtone narodne manjšine le državljanom RS[32].

MJU je pojasnilo, da v mednarodnem pravu ni sprejete enotne definicije manjšine; da je v literaturi večkrat citirana definicija posebnega poročevalca podkomisije Združenih narodov za preprečevanje diskriminacije in varstvo manjšin

32 MJU je navajalo, da je posebna volilna pravica pripadnikov avtohtonih italijanske in madžarske narodne skupnosti posledica posebnega ustavnega varstva pravic državljanov Republike Slovenije, pripadnikov teh skupnosti; da gre pri njihovi volilni pravici za izjemo od načela od splošne in enake volilne pravice, saj imajo to pravico poleg splošne volilne pravice pri volitvah v občinski svet; da imajo pripadniki teh skupnosti dejansko dve volilni pravici za isto telo; da gre torej za ukrep pozitivne diskriminacije in posebno ustavno varstvo državljanov RS, pripadnikov avtohtonih narodnih skupnosti, ki na noben način ne posega v pravice tujcev (npr. madžarskih državljanov), zagotovljenih s pravom EU in mednarodnim pravom; da je za razlago tega vprašanja treba izhajati iz namena varstva pravic manjšin tako v slovenskem pravnem redu kot mednarodnih aktih; da ustavno varstvo pravic avtohtonih narodnih skupnosti temelji na priznavanju njune dlje trajajoče prisotnosti v okolju in ločenosti od matičnega naroda, z ukrepi varstva pravic avtohtonih narodnih skupnost pa se zagotavlja spoštovanje etnične, kulturne, jezikovne in verske identitete vsakega pripadnika narodne manjšine; da veljavna normativna ureditev ne ureja posebne volilne pravice tujih državljanov, ampak posebno volilno pravico avtohtone narodne skupnosti, ki se nanaša na državljane RS italijanske ali madžarske narodnosti, ki tradicionalno živijo na območju nekaterih občin RS.

Francesca Capotorti iz leta 1977;[33] da se sicer pojem državljanstva nato v poznejših publikacijah večkrat izpušča, »čeprav utemeljenih, z viri podkrepljenih argumentov za opustitev ni moč najti«; da pa je državljanstvo države, v kateri je pripadnik manjšine deležen posebnega varstva, nedvomno pomemben opredelilni element pripadništva manjšini.

MJU meni, da je slovenski prevod zgoraj omenjene Resolucije Evropskega parlamenta napačen, ko pravi, da je manjšina »*skupina ljudi, ki prebiva na ozemlju te države ali so njeni državljani,*« to pa se lahko ugotovi s primerjavo besedila v preostalih jezikih[34] in da je to jasno razvidno tudi že iz osnovnega besedila priporočila, v katerem sta omenjena pogoja, tako kot v drugih prevodih resolucije, navedena kumulativno. Po mnenju MJU je zato do popravka slovenskega prevoda resolucije bolj smotrno sklicevanje na priporočilo kot dokument, ki je bil podlaga za definicijo manjšine v resoluciji, sicer lahko v nasprotnem primeru odstop od kumulativnosti pogoja (kot to stori slovenski prevod resolucije) z argumentacijo *ad absurdum* pripeljemo do situacije, ko postane v tujini živeča skupina državljanov neke države EU (ob izpolnjevanju preostalih pogojev) upravičena do statusa manjšine te države.

MJU je na stališču, da je opredelitev avtohtone narodne skupnosti v URS specialnejša od opredelitve manjšine v Resoluciji Evropskega parlamenta; da URS v 13. členu določa, da imajo tujci v Sloveniji v skladu z mednarodnimi pogodbami vse pravice, zagotovljene z ustavo in z zakoni, razen tistih, ki jih imajo po ustavi ali po zakonu samo državljani Slovenije, in da imajo pravice, ki izhajajo iz 64. člena URS, samo pripadniki avtohtone narodne skupnosti; da je za opredelitev posebnega varstva manjšin, predvidenega v URS, treba razumeti še pojem avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti; da za razlago pojma »pripadnik avtohtone narodne skupnosti« lahko uporabimo SSKJ, iz katerega je jasno razvidno, da je za pripadnost avtohtoni narodni skupnosti nujen izvor iz okolja, v katerem je prisotna taka narodna skupnost; da tudi iz geografskega terminološkega slovarja izhaja[35], da je avtohtona manjšina tista manjšina, katere pripadniki naseljujejo določeno območje daljše zgodovinsko obdobje in imajo navadno enake pravice kot pripadniki večinske nacije; in da je že izhajajoč iz jezikovne razlage zato pojmovno nevzdržno, da bi bil tuj državljan tudi pripadnik avtohtone narodne skupnosti.

MJU meni, da za rešitev tega vprašanja ni smotrno sklicevanje samo na ZLV, saj lahko privede do napačne interpretacije; da ZLV napotuje na smiselno uporabo ZVDZ in ZEVP-2; da ZVDZ na primer v 8. členu v povezavi s 7. členom določa, da ima pravico voliti in biti voljen za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti pripadnik teh narodnih skupnosti, ki je državljan Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja že dopolnil osemnajst let starosti

33 Tam je manjšina opredeljena kot: »A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members—being nationals of the State—possess ethnic, religious orlinguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language. (E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, odstavek 568)«

34 Npr. v angleščini: »reside on the territory of that state and are citizens thereof« in v italijanščini: »risiedono nel territorio dello Stato in questione, di cui sono cittadini.«

35 https://doi.org/10.3986/978-961-254-470-6.

in je sposoben razumeti pomen, namen in učinke volitev; da se pojem avtohtona narodna skupnost skladno z ZEVP-2 nanaša na skupino ljudi, ki so državljani RS, ne glede na to, ali gre za volitve v državni zbor, lokalne volitve ali kaj drugega in da namen zakonodajalca nedvoumno izhaja iz URS in zakonskih določb glede narodnih skupnosti v drugih zakonih, ki urejajo področje volitev.

Kot omenjeno zgoraj, se MJU ni opredelilo do najobčutljivejšega vidika obravnavane zadeve, to je skladnosti slovenske zakonodaje z 18 in 21. členom PDEU in zgoraj omenjene odločitve Sodišča EU, iz katere izhaja, da (vsaj nekatere) posebne pravice manjšine niso nujno vezane le na pripadnike manjšine, ki so državljani te države, pač pa gredo brez diskriminacije na podlagi državljanstva tudi drugim državljanom Unije.

Uporaba sodne poti, katere izid je sicer zaradi precedenčnih specifik primera nemogoče napovedati, bi bila tako lahko posebej pomembna tudi v kontekstu varstva pravic manjšin, povezanega s protidiskriminacijskim pravom državljanov Unije, saj je na primer iz odločitve v zadevi C-322/13 razvidno, da je do prelomne odločitve prišlo šele po obravnavi teh vprašanj na Sodišču EU. Pobudnika je Varuh seznanil, da se lahko prizadete osebe za priznanje volilne pravice najprej obrnejo na komisijo madžarske samoupravne narodne skupnosti.[36] Volilna pravica jim zaradi neizpolnjevanja pogoja slovenskega državljanstva najverjetneje ne bi bila priznana, a omenjena komisija bi morala o tem izdati odločbo (osmi odstavek 12. člena ZEVP-2), prizadetim pa bi se tako odprla pot do sodnega varstva volilne pravice (deveti odstavek 12. člena ZEVP-2). 6.2-2/2023

V tretji zadevi pa je Varuh zaključil, da **obveščanje stanovalcev zavoda, kako lahko podajo podpis podpore zakonskemu predlogu, ne pomeni vsebinske podpore zakonskemu predlogu.** Na Varuha se je namreč obrnila Zdravniška zbornica Slovenije, ker so določeni izvajalci socialnovarstvenih storitev obveščali stanovalce o možnosti podaje podpore predlogu Zakona o pomoči pri prostovoljnem končanju življenja. Priložila je primer obvestila, v katerem je bilo navedeno, da se zbirajo podpisi za podporo zakonskemu predlogu, pri čemer stanovalec, ki to želi, izpolni obrazec, ki ga dobi v tajništvu zavoda, izpolnjen obrazec odda v tajništvo do navedenega datuma, zavod pa ga bo poslal pobudniku. Zbornica je menila, da tovrstna obvestila pristransko spodbujajo k dajanju podpore zakonskemu predlogu.

Varuh je pojasnil, da pozorno spremlja javno razpravo o predlogu omenjenega zakona in se tudi opredeljuje do predlagane ureditve.[37] Očitke iz pobude pa je štel za neutemeljene.

Domneval namreč je, da so izpostavljena obvestila odziv zavodov na dopis MNZ bolnišnicam, domovom za starejše občane, zavodom za invalidne ose-

36 Prvi odstavek 12. člena Zakona o evidenci volilne pravice (ZEVP-2) določa, da državljan Republike Slovenije, ki želi uveljavljati volilno pravico kot pripadnik madžarske narodne skupnosti, poda izjavo o pripadnosti komisiji madžarske samoupravne narodne skupnosti.
37 Gl. na primer objavo na spletni povezavi https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-na-posvetu-o-predlogu-zakona-o-pomoci-pri-prostovoljnem-koncanju-zivljenja-poudaril-pomen-siro/.

be in drugim zavodom, v katerem je bilo navedeno, da Društvo Srebrna nit zbira podpise za vložitev omenjenega zakonskega predloga. MNZ je opozorilo naslovnike, da lahko osebe, ki so med zbiranjem podpisov v zavodih, izrazijo podporo zakonskemu predlogu skladno s 16.b členom ZRLI. V dejstvu, da je MNZ opozorilo zavode na njihove dolžnosti pri zbiranju podpisov oseb, ki so v zavodih, Varuh ni zaznal nepravilnosti. Skladno z 88. členom URS lahko zakon predloži tudi najmanj pet tisoč volivcev. Osebe, ki so med zbiranjem podpisov v bolnišnicah, domovih za starejše občane, zavodih za invalidne osebe in podobnih institucijah, in osebe na prestajanju zaporne kazni ne morejo dati podpore zakonskemu predlogu na upravni enoti. Zato ZRLI v 16.b členu določa, da lahko podporo izrazijo tako, da njihov podpis na obrazcu potrdi posebej za to pooblaščena oseba zavoda. Pristojno ministrstvo je zgolj opozorilo zavode na to ureditev, ki je pomembna za izvrševanje pravice volivca iz 88. člena URS. Brez te možnosti bi bila za osebe v zavodih navedena ustavna pravica zgolj gola črka na papirju.

Iz dopisa MNZ ni bilo mogoče sklepati, da ministrstvo (ali vlada) vsebinsko podpira izpostavljen zakonski predlog. Sam dopis se ni opredelil do vsebine zakonskega predloga, ampak je bil v pomoč zavodom, da skladno z ZRLI omogočijo tam nameščenim osebam podajo podpore zakonskemu predlogu, če to želijo. Prav tako Varuh ni ocenil za spornega posredovanega obvestila, ki ga je eden od zavodov razobesil v svojih prostorih. Tudi obvestilo se ni opredelilo do vsebine zakonskega predloga, temveč je stanovalce zgolj obveščalo, na kakšen način lahko podajo podporo, če želijo. Predvidoma bi se na enak način obveščalo stanovalce o možnosti podaje podpore kateremukoli drugemu zakonskemu predlogu. 5.0-4/2023

2.13.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 35 (2020)** je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, naj na podlagi drugega odstavka 56. člena ZDU-1 naloži Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, da dejansko opravi (zdaj že večkrat obljubljeno) nalogo priprave predloga zakonodajnih sprememb, s katero bo določen organ za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku v primeru storitve prekrška iz prve alineje prvega odstavka 34. člena ZInvO. **Priporočilo še vedno ni bilo realizirano in Varuh pri njem vztraja še naprej**.

Priporočilo št. 36 (2020) je bilo, naj Ministrstvo za javno upravo poda konkretne ocene o dodatnih finančnih in kadrovskih obremenitvah volilnih odborov in tudi konkretneje pojasni kakšne »morebitne druge težave« bi se utegnile pojaviti ob uvedbi t. i. letečih odborov. V zadnjem vladinem odzivnem poročilu[38] je zavrnitev realizacije zaradi nestrinjanja obrazložena na način, da se MJU

38 Str. 73.

zaveda težav posameznih upravičencev, zaradi katerih se lahko celo zgodi, da kakšen volivec ne more glasovati, da pa je težava v zagotavljanju zadostnega števila podpornih služb (vedno več težav je z zagotavljanjem kadra za volilne odbore) in v sredstvih, ki se za to porabijo (ocena na »leteči« volilni odbor za en dan 600 evrov v 2021); ker je treba zagotoviti dovolj kadra v zelo kratkem času, zaenkrat naloga naj ne bi bila uresničljiva, ob morebitnih dodatnih prilagoditvah pa naj bi razmišljali tudi o rešitvi teh predlogov. **Varuh predmetnega priporočila ne ponavlja več,** saj ob takšnih pojasnilih realno ne bi šlo pričakovati njegove realizacije.

S **priporočilom št. 19 (2022)**[39] je Varuh priporočil Vladi Republike Slovenije, naj pripravi predlog zakona, s katerim se bo določneje opredelilo pravila za izvedbo predvolilnih soočenj na Radioteleviziji Slovenija na način, da ne bo neenake obravnave in različnih razlag zakona. Iz vladinega odzivnega poročila[40] **ni razbrati razlogov, zaradi katerih Varuh ne bi več vztrajal pri predmetnem priporočilu, in ga ponavlja tudi tokrat.**

Priporočilo št. 20 (2022)[41] je Varuh naslovil na Ministrstvo za javno upravo, in sicer naj za Vlado Republike Slovenije kot predlagatelja pripravi predlog ustrezne zakonske ureditve obveščanja o naslovih, kjer se zbira podpora kandidatom na volitvah. Ker do realizacije še ni prišlo, **Varuh pri tem priporočilu vztraja.**

2.13.3 Nova priporočila

Varuh tokrat v zvezi z zbiranjem in združevanjem ter sodelovanjem pri upravljanju javnih zadev ne podaja nobenih novih priporočil.

39 Gl. str. 340 Letnega poročila Varuha za leto 2020.
40 Gl. str. 17.
41 Gl. str. 340 Letnega poročila Varuha za leto 2020.

2.14
OMEJITEV OSEBNE SVOBODE

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					Vse pobude			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
8. Omejitev osebne svobode	183	32	111	78	61	13	21,31	136	110	80,88	293
8.1 Priporniki	27	3	27	17	16	5	31,25	30	20	66,67	47
8.2 Zaporniki	120	14	48	37	27	6	22,22	59	51	86,44	171
8.3 Psihiatrični bolniki	14	7	10	10	8	1	12,50	17	17	100,00	31
8.4 Osebe v socialno- varstvenih zavodih	9	6	13	4	3		0,00	16	10	62,50	19
8.5 Mladoletniki v mladinskih, vzgojnih in drugih domovih,	4		2	3	1		0,00	2	3	150,00	7
8.6 Tujci in prosilci za azil	1	1	5	3	2		0,00	5	4	80,00	5
8.7 Osebe v forenzični enoti psihiatrije	8	1	5	3	3	1	33,33	6	4	66,67	12
8.0 Drugo	0		1	1	1		0,00	1	1	100,00	1

V tem poglavju Varuh predstavlja obravnavo pobud, povezanih z omejitvijo osebne svobode. Pri pobudnikih gre navadno za osebe, ki jim je odvzeta prostost ali omejena svoboda gibanja. To so priporniki, obsojenci na prestajanju kazni (hišnega, nadomestnega) zapora, osebe v enoti za forenzično psihiatrijo, mladoletniki v mladoletniškem zaporu, prevzgojnem domu in strokovnih centrih za otroke s čustvenimi in vedenjskimi težavami ter v zavodu za uspo-

sabljanje, nekatere osebe z duševnimi motnjami v socialnovarstvenih in zdravstvenih ustanovah ter tujci v centru za tujce ali azilnem domu.

2.14.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.14.1.1 Priporniki in obsojenci

Leta 2023 je Varuh obravnaval **17 pobud pripornikov** (v letu 2022 je bilo teh 27) in še tri na vstopni točki ter **37 pobud obsojencev na prestajanju kazni zapora (v letu 2022 jih je bilo 48)**, na vstopni točki pa še dodatnih 14. Težave zaprih oseb (pripornikov in obsojencev na prestajanju kazni zapora) so bile obravnavane tudi na enotni vstopni točki. Strokovni sodelavci na enotni vstopni točki so v letu 2023 tako **sprejeli 27 klicev pripornikov** (v letu 2022 pa 39) **in 120 klicev obsojencev na prestajanju kazni zapora** (v letu 2022 jih je bilo 181). Poleg obravnave pobud na tem področju je Varuh nekatere zavode za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) obiskal tudi zaradi izvajanja nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma (DPM), o čemer poroča v ločenem poročilu.

Predstavniki Varuha so bili **aktivni tudi pri različnih dogodkih** (kot je bil denimo strokovni posvet Mirovnega inštituta z naslovom »Krepitev pristopov za preprečevanje radikalizacije mladih v zaporskih in probacijskih okoljih«) in **projektih, ki so se nanašali na problematiko zaprtih oseb.** Med temi je bil tudi projekt Sveta Evrope in Evropske komisije o izboljšanju mladoletniškega pravosodja in krepitvi izobraževanja ter usposabljanja zaporskega osebja. V okviru tega projekta, ki se je v letu 2023 tudi zaključil, so bili med drugim pripravljeni **temelji za ustanovitev penološke akademije**.[1] Varuh šteje za nujno, da se **okrepi osnovno in nadaljnje usposablajnje za zaposlene v zaporskem sistemu**, zato je tudi v postopku priprave novele ZIKS-1 pozdravil odločitev za ustanovitev penološke akademije, ki bo skrbela za strokovno izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje zaposlenih v zaporskem sistemu, v okviru nje pa bo deloval tudi raziskovalni center ter se razvijale vse predlagane spremembe in dopolnitve v smislu izboljšanja položaja pravosodnih policistov in drugih zaposlenih v zaporskem sistemu, vključno s predlagano dopolnitvijo zakona s pravno podlago za ureditev nudenja strokovne psihološke pomoči in podpore zavodskim delavcem ter njihovim ožjim družinskim članom. Varuh je dalje pozdravil tudi ustanavljanje **programa ter vzpostavitev varnega okolja za tiste obsojene osebe,** ki opravijo detoksikacijo, in obsojence, ki vzdržujejo abstinenco od prepovedanih drog oziroma stabilnost na substitucijski terapiji v času prestajanja kazni zapora. Še posebej razveseljujejo **predlagane spremembe pri opravljanju osebnih pregledov,** saj je Varuh na to problematiko

1 Pričakovati gre, da bodo ugotovitve in zaključki tega projekta pospešili tudi pripravo zakona, ki bo celovito uredil obravnavanje mladoletnih storilcev kaznivih dejanj (na primer skrajšal trajanje pripora, uvedel obvezno obrambo z odvetnikom že od policijskega pridržanja naprej, posodobil določbe glede kazenskih sankcij za mladoletnike in njihovega izvrševanja ipd.).

v preteklosti že opozoril.[2] Upati gre tudi, da bodo predlagane zakonske spremembe pri določitvi zdravstvenih zavodov za izvajanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva končno pripomogle k ureditvi stanja na tem področju.

Pobude pripornikov in obsojencev je Varuh še naprej preverjal (v nekaterih primerih tudi z obiski in pogovori) pri pristojnih organih, zlasti pri Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS), v ZPKZ ali na Ministrstvu za pravosodje (MP), pa tudi sodiščih. **To sodelovanje mora pohvaliti, saj so se organi, na katere se je Varuh obračal, redno odzivali na njegova zaprosila.**

Če je Varuh v zadevi začel postopek (na primer glede zatrjevane večje nepravilnosti ali očitne arbitrarnosti), je zaprte osebe (pripornike in obsojence na prestajanju kazni zapora) seznanjal z odgovori, prejetimi na poizvedbe pri pristojnih organih, in s svojimi ugotovitvami ter morebitnimi drugimi ukrepi, na primer s priporočili pristojnim organom za odpravo nepravilnosti. Da bi lahko ugotovil podlago za nadaljnje ukrepanje, je Varuh pobudnike tudi v letu 2023 po potrebi pozval, naj sporočijo, ali so prejeta pojasnila ustrezna ali pa morda neustrezna in pomanjkljiva. Kadar pobudnikovega odziva ni prejel, obravnave zadeve ni mogel nadaljevati. **Ob upoštevanju navedenega – in ker je pravi-loma posredoval šele, če organi, ki so bili pristojni za zadevo, niso zavzeli stališča ali o njej niso odločili – je temu ustrezen tudi delež končanih utemeljenih zadev na področju obravnave pobud zaprtih oseb.**

Z delovanjem na tem področju je Varuh še naprej preverjal, ali – in če, v kakšni meri – se spoštujejo pravila in standardi, v zvezi s katerimi se je država z Ustavo Republike Slovenije (URS) in mednarodnimi konvencijami zavezala, da bo ob odvzemu prostosti posamezniku 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 z zakonom omejene. Na to je opozorilo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) v svojih obsodbah naše države zaradi ugotovljenih kršitev pravic zaprtih oseb, kar je izraženo tudi v tožbah zaprtih oseb za plačilo odškodnine zaradi neustreznih razmer v času prestajanja kazni zapora ali/in pripora.

Varuh tudi tokrat ugotavlja, da ostaja ena izmed **glavnih težav na področju izvrševanja kazenskih sankcij prezasedenost ZPKZ.** Posledice prezasednosti v zaporskem sistemu se kažejo na različne načine. Vplivajo lahko na vzdrževanje reda in discipline, obravnavo zaprtih oseb, izvajanje njihovih pravic ipd., vse to pa vodi v **ponižujoče in nehumane razmere za zaprte osebe na eni strani ter v neustrezne delovne razmere in obremenitve za zaposlene na drugi.** Na velik porast stopnje zaprtih oseb (zlasti po ukinitvi protikoronskih ukrepov) je opozoril tudi Svet Evrope v poročilu o stanju v zaporih v 46 državah članicah za leto 2022. P**ovprečna stopnja zaprtih oseb je v obdobju od januarja 2021 do januarja 2022 v naši državi narastla za kar 23 odstotkov. Prezasedenost ZP-**

2 Več o tem v poročilu za leto 2018: https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Letno_porocilo_Varuha_za_leto_2018.pdf, str. 179.

KZ pa se je v letu 2023 še povečala. Po podatkih ZPKZ Ljubljana je bilo v tem zavodu na dan 10. 1. 2024 zaprtih 284 oseb, od teh je bilo 255 pripornikov, kar pomeni kar 209-odstotno zasedenost. **11 pripornikov je bilo celo nastanjenih v večnamenski dvorani, ki ni namenjena nameščanju zaprtih oseb, kar je nesprejemljivo in je nenazadnje predstavljalo tudi veliko tveganje.** ZPKZ Ljubljana je ob tem tudi sporočil, da nima več niti enega razpoložljivega mesta za sprejem pripornikov, zato jih do nadaljnjega ne more več sprejemati.

Težave prezasedenosti pa podvaja tudi **pomanjkanje pravosodnih policistov, ki postaja že kritično.** Zavodi so bili zaradi prezasedenosti in pomanjkanja pravosodnih policistov v letu 2023 tako primorani odpovedati spremstva na sodišča in zdravstvene ustanove zunaj zavoda v kar **1416 primerih.** Odpovedi spremstev vplivajo na podaljšanje sodnih postopkov oziroma kršenje pravice do sojenja v razumnem roku in pravice do zagotavljanja zdravstvene oskrbe. **Varuh zato stanje v naših ZPKZ ocenjuje kot skrb vzbujajoče.** V postopku priprave predloga Zakona o dodatnih ukrepih za zagotavljanje varnosti v zavodih za prestajanje kazni zapora zaradi prezasedenosti in pomanjkanja pravosodnih policistov (predlog zakona)[3] je Varuh zato podprl vse ukrepe, ki bi lahko izboljšali stanje na tem področju. V odločitvi zakonodajalca z udejanjanjem njegove temelje pristojnosti je sicer vprašanje, kakšne zakonske rešitve bo sprejel. Pri tem mora izhajati iz načel ustavnosti, zakonitosti in spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ob predlaganih ukrepih je Varuh pripomnil, da **pogreša ukrepe v smislu večje oziroma dodatne uporabe alternativnih ukrepov, ki bi lahko nadomestili izvrševanje pripora in kazni zapora.** Tako je spomnil, da je že s priporočilom št. 17 v letnem poročilu 2014 (enako oziroma podobno je tudi priporočilo št. 20 iz leta 2013) spodbujal prizadevanja URSIKS in MP za odpravo prenatrpanosti v nekaterih ZPKZ, hkrati pa tudi večjo **uporabo že uzakonjenih možnosti na tem področju za nadomestitve kazni zapora.** Varuh stalno poudarja, problema prezasedenosti ni mogoče reševati le z gradnjo novih zaporov. Poleg tega je tudi Odbor Združenih narodov proti mučenju ob obravnavi Četrtega periodičnega poročila Republike Slovenije o uresničevanju določil Konvencije proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju v letu 2023 našo državo pozval, naj **podvoji svoja prizadevanja za zmanjšanje prezasedenosti zaprtih ustanov, zlasti z večjo uporabo ukrepov brez odvzema prostosti** v skladu s Standardnimi minimalnimi pravili Združenih narodov glede ukrepov brez odvzema prostosti (Tokijska pravila) in Pravili Združenih narodov za ravnanje z zapornicami in ukrepi brez odvzema prostosti za storilke kaznivih dejanj (Bangkoška pravila). Zato je Varuh predlagal tudi preučitev možnosti za sprejetje ukrepov tudi na tem področju (o tem tudi v razdelku, ki se nanaša na uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil).

Dodatno težavo predstavlja tudi **velik delež tujcev v naših ZPKZ, ki skokovito narašča.** Zaradi jezikovih ovir je delo z njimi še posebej zahtevno, težavno pa je

3 Namen zakona je omiliti posledice prezasedenosti zavodov za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) in pomanjkanja pravosodnih policistov z dodajanjem pravnih podlag za ustrezne in sorazmerne ukrepe, ki bodo omogočili izvajanje zakonsko določenih del in nalog, po drugi strani pa je namen tudi izboljšati razmere za varnejše prestajanje kazni zaprtim osebam.

tudi njihovo sobivanje s preostalimi zaprtimi osebami. **Razumljiva komunikacija z zaprtimi osebami je odločilnega pomena za učinkovito uveljavljanje pravic, ki gredo zaprtim osebam**, zato je Varuh že **priporočil URSIKS, naj preuči možnosti za organizacijo tečajev oziroma učenje slovenskega ali drugega svetovnega jezika v ZPKZ** (tudi) za pripornike, ki slovenščine ne razumejo. URSIKS je pojasnila, da se strokovni delavci trudijo komunicirati z zaprtimi osebami v več jezikih. Zapornikom je na voljo zakonodaja v slovenskem, italijanskem in angleškem jeziku, publikacija »Kratke osnovne informacije za pripornike in obsojence« pa v 24 jezikih, tudi v ruskem. Na podlagi prošnje zaprte osebe si zaposleni pomagajo tudi s spletnim prevajanjem. URSIKS je sporočila še, da je bilo v teku tudi javno naročilo za pridobitev prevajalcev oziroma tolmačev za konsekutivno tolmačenje na daljavo za več jezikov, in sicer: romunski, ruski, ukrajinski, arabski, španski, italijanski, nemški, francoski, kitajski, albanski, turški, madžarski, gruzijski, pašti, kurdski, farsi, dari, urdu, pandžabi, hindi; pa tudi za tolmačenje znakovnega jezika. V praksi je težko oblikovati redno skupino za izvedbo posameznega tečaja, kadar gre za pripornike, saj ti nimajo časovno natančno opredeljenega časa bivanja v zavodu. Poleg tega je izvajanje izobraževalnih vsebin in oblik odvisno tudi od razpoložljivosti in zmožnosti zunanjih izvajalcev.

Posamezna obravnavana problematika iz pobud zaprtih oseb je predstavljena v nadaljevanju, v razdelku, ki se nanaša na dejavnosti Varuha na tem področju. Tako Varuh poudarja, da je pomembno, da (tudi) zavodi za prestajanje kazni zapora, ki neposredno izvajajo pripor, **pravilno beležijo predviden iztek pripora in sproti preverjajo ter posodabljajo te informacije.** Le tako lahko informacije o izteku pripora, ki jih zavodi tedensko pošiljajo sodiščem, učinkovito služijo svojemu namenu, ki med drugim vključuje opozarjanje sodišč o predvidenem izteku pripora.

Varuh dalje poudarja, da dalj časa trajajoč pripor v okoliščinah, ki jih je mogoče šteti za pomanjkljive z vidika ustreznega zagotavljanja zakonske obveznosti omogočanja gibanja priprtim osebam na prostem, **ne sledi v največji meri cilju varovanja telesnega in duševnega zdravja pripornika.** Za to, da imajo zaprte osebe čim bolj ustrezne razmere v času, ko jim je z zakonom zagotovljeno bivanje na prostem, se je po mnenju Varuha treba še posebej potruditi takrat, ko odvzem prostosti traja dalj časa. Le tako so lahko morebitne negativne posledice za duševno zdravje in dobro počutje zaprtih oseb čim manjše oziroma jih ni.

Varuh tudi meni, da je **dodatno beleženje vročitve uradnega pisanja zaprti osebi na samem dokumentu (predvsem takrat, ko bi zaprta oseba izrazila takšno prošnjo) lahko koristno tako za zaprto osebo kot njenega zagovornika**. To se še posebej izrazi v pripornih zadevah, ko se nekateri roki v zvezi z odzivom na obvestilo o predlogu državnega tožilca ali sprejeto odločitev sodišča računajo v urah. Takšna zaznamba na samem dokumentu je lahko namreč tudi dodatno opozorilo priprti osebi oziroma njenemu zagovorniku, da si prizadeva (oziroma prizadevata) za pravočasno vložitev pravnega sredstva. Poleg tega bi se po mnenju Varuha lahko takšen zapis časa vročitve po potrebi

uporabil tudi kot argument v samem pravnem sredstvu, da je bilo to vloženo pravočasno. Prav tako tudi ni izključeno, da ne bi mogla biti v nekaterih primerih takšna zaznamba namenjena tudi dokazovanju same vročitve. Po mnenju Varuha bi takšno ravnanje tudi sicer lahko dodatno krepilo zaupanje zaprte osebe v delo uprave zavoda.

Varuh je obravnaval tudi problematiko, ki se je nanašala na prestajanje kazni v enem izmed slovenskih zaporov, s posebnim poudarkom na **težavah, ki jih imajo zaprte osebe, vključno s tistimi, ki trpijo zaradi težjih duševnih motenj.**

Varuh dalje opozarja, da so **za zagotavljanje zasebnosti in varovanja osebnostnih pravic ter pravice do dostojanstva pri zdravniškem pregledu** dolžni skrbeti tako zdravstveni zavod kot tudi zdravstveno osebje, ki takšne preglede opravlja, in preostalo osebje zavoda. Varuh meni, da so zaprte osebe zaradi svojega posebnega položaja, ki je povezan z njihovim odvzemom prostosti, v teh situacijah lahko še posebej ranljive. Pri tem namreč obstaja realna možnost za prekršitev zaupnosti. Čeprav gre lahko za praviloma nenamerno ravnanje, ki je povezano s samim spremstvom zaprtih oseb, pa je po mnenju Varuha še toliko bolj pomembno, da tudi zdravstveni delavci posebno pozornost namenijo spoštovanju pravice teh »ranljivih« bolnikov do zasebnosti, pa tudi izpolnjevanju svoje dolžnosti do zaupnosti.

Varuh je izrazil tudi več pomislekov glede uporabe prisilnih sredstev v enem izmed obravnavanih primerov. V zvezi s tem poudarja, da bi **poročila pravosodnih policistov o uporabi prisilnih sredstev morala biti individualna, temelječa na osebnih zaznavah, da bi omogočila oceno upravičenosti, zakonitosti in strokovnosti njihove uporabe.** Neprimerno je, da pravosodni policist, ki uporabi prisilna sredstva, vodi razgovor za oceno njihove upravičenosti, saj to ogroža objektivnost presoje. Varuh je dalje opozoril tudi na neustrezno zagotavljanje osebnega dostojanstva, ko pobudnik zaradi vklenjenih rok na hrbtu ni mogel obleči oblačila za enkratno uporabo. Izrazil je zaskrbljenost zaradi petnajsturne vklenjenosti pobudnika, kar bi lahko bilo čezmerno. Ugotovil je tudi, da pobudniku v posebnem prostoru verjetno nista bili ustrezno zagotovljeni hrana in voda.

Varuh se je nenazadnje (na lastno pobudo) osredotočil tudi **na problematiko vročine v zavodih za prestajanje kazni zapora.** Poudarek je bil na potrebi po zagotavljanju ustreznih zdravstvenih in higienskih standardov v času ekstremnih vremenskih razmer. Varuh je sicer tudi v preteklosti že večkrat opozoril na težave zaprtih oseb ob ekstremnih temperaturah in podal nekatera konkretna priporočila za izboljšanje bivalnih razmer v posameznih zavodih. **Varuh poudarja, da je nujno, da zavodi za prestajanje kazni zapora skupaj z URSIKS-om ves čas posvečajo posebno pozornost zagotavljanju primerne bivalne temperature, zlasti med vročinskimi valovi.** Priporoča se iskanje trajnih rešitev, tako materialnih kot organizacijskih, za prilagajanje ekstremnim vremenskim razmeram, da bi se izboljšale življenjske razmere tako za zaprte osebe kot tudi za zaposlene. **Varuh ob tem posebej izpostavlja potrebo po skrbi za ranljive skupine med zaprtimi, kot so na primer osebe z zdravstve-**

nimi težavami in starejši, ter poudarja, da je tudi sicer treba zagotoviti, da so drugi razmere v zavodih še toliko bolj ustrezne (kot je na primer povprečna površina na posamezno zaprto osebo ali večja svoboda gibanja zunaj celice in podobno). Vse to lahko znatno prispeva k izboljšanju kakovosti življenja zaprtih oseb v času poletne vročine.

2.14.1.2 Osebe v forenzični enoti psihiatrije

Izvajanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu ter hospitalizacija pripornikov in obsojencev, ki so potrebovali psihiatrično zdravljenje, so tudi v letu 2023 potekali (le) v Enoti za forenzično psihiatrijo Oddelka za psihiatrijo v Univerzitetnem kliničnem centru Maribor (Enota). Enota po potrebi izvaja tudi opazovanje zaradi izdelave psihiatričnega izvedenskega mnenja glede prištevnosti ali sposobnosti za udeležbo v postopku.

Obravnavane pobude na tem podpodročju so bile tudi v tem letu povezane z **izvajanjem varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu, z razmerami bivanja v Enoti in s samo obravnavo**. Posamezna vprašanja je Varuh zato obravnaval v sodelovanju z vodstvom Enote in osebnimi pogovori s pobudniki. V razdelku, v katerem je prikazano uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil, Varuh znova posebej opozarja na **še vedno nerešeno vprašanje priprave in objave seznama izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti za območje celotne države,** torej **priporočilo št. 26 (2021).** Prav tako opozarja Varuh tudi na neuresničeno **priporočilo št. 22 (2022), s katerim je priporočal, naj Vlada Republike Slovenije čim prej obravnava ugotovitve delovne skupine za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju in sprejme nadaljnje odločitve glede njene vzpostavitve.**

2.14.1.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

Na podpodročju, ki se nanaša na omejitev pravice do prostega gibanja ali odvzem prostosti zaradi duševne motnje, je Varuh leta 2023, upoštevajoč tudi pobude iz vstopne točke, obravnaval **17 pobud, povezanih z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah** (tako kot v letu 2022), skupaj s telefonskimi pogovori na vstopni točki pa 31 zadev. Obravnaval je tudi **10 pobud oseb v socialnovarstvenih zavodih** (leto prej pa 16), vključno s telefonskimi pogovori na vstopni točki pa 19 zadev. Tako psihiatrične bolnišnice kot tudi socialnovarstvene zavode je obiskoval tudi v vlogi DPM, o čemer poroča v ločenem poročilu o izvajanju nalog DPM.

Obravnavane pobude na tem podpodročju so se tudi v letu 2023 nanašale na sprejem na zdravljenje brez privolitve v oddelkih pod posebnim nadzorom

psihiatričnih bolnišnic in na obravnavo v njih ter na nestrinjanje z bivanjem v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov, na bivalne razmere (prezasedenost), obravnavo, oskrbo in odnos zdravstvenega in drugega osebja do pacientov, stanovalcev oziroma uporabnikov v teh primerih, dalje pa so se obravnavane pobude nanašale tudi na omejitve obiskov in drugo problematiko, vključno z dolgimi čakalnimi vrstami za sprejem v institucionalno varstvo, kadar je to potrebno, a **hkrati tudi na prezgodnjo institucionalizacijo.**

Prav zato, ker neprostovoljna hospitalizacija v psihiatrični bolnišnici oziroma nastanitev in zadržanje v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda pomenita poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine zadržane osebe in sta lahko tudi v nasprotju s Konvencijo o pravicah invalidov (denimo 14. in 19. člen), **Varuh opozarja, da je potrebno krajšanje takih zadržanj.** Ob tem **podpira tudi druge oblike obravnave oseb z duševnimi motnjami, zlasti v skupnosti oziroma v njihovem domačem okolju.** Zato stalno poziva, da se aktivnosti v smeri deinstitucionalizacije okrepijo, kar je tudi skladno s številnimi mednarodnimi dokumenti, tudi na ravni Evropske unije na področju socialnega oziroma institucionalnega varstva. To osebam z duševnimi motnjami zagotavlja dostojno bivanje in pravico do (neodvisnega) življenja v skupnosti.

Priporočilo št. 28: Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvu za solidarno prihodnost priporoča, naj v sodelovanju z drugimi pristojnimi okrepi razvoj oskrbe v skupnosti v smeri k prizadevanju za to, da bo institucionalna oskrba zares zadnja možnost.

Posebej so v letu 2023 izstopali očitki, ki so se pojavili v medijih in so se nanašali na ravnanje zaposlenih v Univerzitetni psihiatrični kliniki Ljubljana.[4] V zvezi s tem je Varuh prejel tudi nekaj pobud posameznikov, ki so ga seznanili s svojimi negativnimi izkušnjami zdravljenja (tudi) v drugih psihiatričnih bolnišnicah. Večinoma je sicer šlo za primere izpred več let. Pobudniki so največkrat izpostavili čezmerno zdravljenje z zdravili, neprimeren odnos osebja do pacientov oziroma ravnanje, ki bi lahko pomenilo poseg v dostojanstvo posameznika. **V zvezi s tem Varuh poudarja, da ZDZdr izrecno določa, da se osebi v času obravnave v oddelku pod posebnim nadzorom v varovanem oddelku in v nadzorovani obravnavi zagotavlja spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zlasti njene osebnosti, dostojanstva ter duševne in telesne celovitosti.**

Težave na področju omejitev gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih je Varuh obravnaval s predstavniki pristojnih ministrstev in vodstvi bolnišnic oziroma zavodov. Navedbe pobudnikov je, kakor običajno, preverjal s poizvedbami pri pristojnih organih in pobudnike nato seznanjal s svojimi ugotovitvami ali pa jim pojasnjeval postopke sprejema na zdravljenje

4 O tem (več) tudi v poglavju o zdravstvenem varstvu.

in namestitev v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih ter odgovarjal na njihova vprašanja. V primeru nezadovoljstva z zdravstveno obravnavo je z ZPacP določeno tudi varstvo pacientovih pravic, in sicer ko gre za domnevno neustrezen odnos zdravstvenega (so)delavca ali pa ko gre za domnevno neustrezno ravnanje zdravstvenega (so)delavca. Na pritožbene poti, ki jih določa ZPacP, Varuh zato pobudnike tudi redno opozarja.

Pobudnikom je bil Varuh še naprej na voljo tudi **v okviru demenci prijazne točke**, kjer lahko informacije pridobijo posamezniki z demenco, zlasti tisti v zgodnji fazi bolezni, ko so še samostojni in aktivni, ter njihovi svojci in drugi, ki želijo pridobiti dodatne informacije o sami demenci, njeni diagnostiki in pomoči osebam z demenco.

Sodeloval je tudi s Centrom za izobraževanje v pravosodju, ki je v sodelovanju z MDDSZ, MZ, MSP in Skupnostjo centrov za socialno delo **ponovno organiziral konferenco »Dnevi duševnega zdravja«.** Dogodek je bil odlična priložnost za medsebojno povezovanje, za izmenjavo izkušenj, dobrih praks, obravnavo odprtih vprašanj in odstranjevanje ovir pri delu vseh, ki se ukvarjajo s tako pomembnim vprašanjem, kot so **postopki pred sodišči po ZDZdr**, kar je bila osrednja tema tokratnega srečanja. Ugotovitve Varuha o tej tematiki sta predstavila namestnik Ivan Šelih in svetovalec mag. Jure Markič. Varuh Peter Svetina pa je v uvodnem govoru poudaril, da imajo **sodišča ključno vlogo pri zagotavljanju spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin oseb, ki se zdravijo v psihiatričnih bolnišnicah v oddelkih pod posebnim nadzorom ali so obravnavane v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov oziroma so vključene v nadzorovane obravnave**. Sodišča imajo pomembno vlogo pri zagotavljanju duševne in telesne celovitosti teh oseb in spoštovanju njihovega dostojanstva. Poleg odločanja o sprejemu na zdravljenje oziroma obravnavo odločajo namreč tudi o omejevanju njihovih pravic. Spomnil je, da je Ustavno sodišče RS v odločbi iz leta 2017 v zvezi z ustavno pritožbo, ki jo je vložil Varuh, poudarilo, da mora biti vodilo pri odločanju v vsakem sodnem postopku spoštovanje osebnega dostojanstva. Ustavno sodišče dalje izpostavlja še, da je zahteva po spoštovanju človekove osebnosti in dostojanstva v postopku toliko bolj poudarjena v sodnih postopkih, v katerih se odloča o posegu v osebno svobodo posameznika. Ena od najpomembnejših pravic, ki mora biti zagotovljena pridržani osebi, je namreč pravica do sodnega varstva glede zakonitosti pridržanja (prvi odstavek 23. člena ustave in četrti odstavek 5. člena EKČP). Neodvisen sodni nadzor, v okviru katerega sodišče presodi, ali so izpolnjeni vsi zakonski pogoji za sprejem osebe na zdravljenje v psihiatrično bolnišnico v oddelek pod posebnim nadzorom brez privolitve oziroma njeno zadržanje na zdravljenju v tem oddelku ali obravnavi v socialnovarstvenem zavodu, je bistvenega pomena za zagotovitev varstva pravic prizadete osebe. To varstvo ne sme biti zagotovljeno le teoretično, pač pa mora biti njegovo učinkovito uresničevanje zagotovljeno v konkretnih postopkih. Če je sodni nadzor nad zakonitostjo pridržanja neučinkovit, odpove ključna pravna varovalka, ki osebam, o katerih teče postopek odločanja o sprejemu na zdravljenje, zagotavlja, da ne bo prišlo do arbitrarnih posegov v njihovo pravico do osebne svobode iz prvega odstavka 19. člena ustave.

Zaradi težav pri namestitvi otroka oziroma mladoletnika v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda (o čemer je Varuh poročal že v preteklih letnih poročilih, na primer v poročilu za leto 2020 in 2021) Varuh izpostavlja tudi odločbo **ustavnega sodišča številka U-I-460/20-25 z 28. 9. 2023,** s katero je ustavno sodišče ugotovilo, da ZDZdr upošteva tudi posebne zahteve za ustavno dopustnost posega v osebno svobodo **mladoletnih oseb, saj zahteva, da se tako v postopku odločanja o sprejemu mladoletne osebe v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda kot tudi pri sami izvedbi obravnave v takem oddelku zagotavljata posebna skrb in varstvo mladoletnih oseb**. Po oceni ustavnega sodišča s tem ZDZdr zadosti zahtevam, ki glede dopustnosti posega v pravico do osebne svobode mladoletnih oseb z duševno motnjo izhajajo iz drugega odstavka 19. člena, prvega odstavka 52. člena in prvega odstavka 56. člena ustave. Zato je presodilo, da ZDZdr v tem delu ni v neskladju z ustavo. Ustavno sodišče je zaključilo, da iz zakona ne izhaja, da bi smeli biti varovani oddelki organizirani le v posebnih socialnovarstvenih zavodih za odrasle oziroma v domovih za starejše, temveč dopušča njihovo organiziranje tudi v okviru zavodov za usposabljanje. Glede tega je opozorilo, da na presojo ustavnosti zakonske ureditve, ki ureja in omogoča obravnavo v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda tudi za mladoletne osebe, ne more vplivati dejstvo, da se ustanovitelj zdajšnjih zavodov za usposabljanje, ki so socialnovarstveni zavodi, namenjeni institucionalnemu varstvu otrok in mladoletnikov z zmerno, težjo ali težko motnjo v duševnem razvoju, (še vedno) ni odločil, da v njih vzpostavi varovani oddelek, ustrezen zahtevam obravnave mladoletnih oseb. Dodalo je še, da odločitev v obravnavani zadevi ne sme biti razumljena kot razbremenitev obveznosti vlade, da v najkrajšem možnem času naredi vse potrebno, da bi bil varovani oddelek (ali varovana obravnava) v ustreznem socialnovarstvenem zavodu, namenjen otrokom in mladostnikom, končno vzpostavljen.[5]

2.14.1.4 Mladoletniki v vzgojnih in drugih zavodih

Vsak otrok in mladostnik je, ne glede na življenjske okoliščine, v katerih se trenutno nahaja, celovit, edinstven in v sebi skriva velik potencial. Zasluži si spoštljivo in dostojanstveno obravnavo po humanističnih načelih. Za spodbujanje razvoja svojih sposobnosti v največji meri potrebuje varno okolje in primerne izzive. Zdravje predstavlja neizogiben in temeljni del človeške dobrobiti. Temelj našega delovanja mora biti v tem, da se ponudi vsakemu posamezniku občutek sprejetosti in sproščenosti, saj le tako lahko v terapijo vključi lastne ideje, spoznanja in doživetja.

Otroci s čustvenimi in vedenjskimi motnjami imajo v šolskem okolju zelo specifične vzgojne potrebe, ki nezadovoljene lahko privedejo do zelo skrb vzbujajočih, negativnih izidov. Podpore v družinskem okolju običajno nimajo oziroma so neustrezni vzgojni vzorci v družini najpogosteje tudi vzrok za nastanek ali

5 V letu 2021 je sicer začel delovati specializirani oddelek za osebe z najtežjimi oblikami motenj v duševnem razvoju v ZUDV Dornava. Prvi mladoletni uporabnik se je v oddelek vključil junija 2021, polno delovati pa je oddelek začel v septembru 2021.

vsaj za poglobitev čustvene in vedenjske motnje. Po izkušnjah pogosto ti otroci nimajo odločbe kot otroci s posebnimi potrebami oziroma so kot otroci s posebnimi potrebami pogosto prepoznani (pre)pozno. Izhajati je treba iz težnje po inkluziji in inkluzivni družbi; otroci in mladostniki s čustvenimi in vedenjskimi motnjami morajo biti vedno v vsakem trenutku zaznani in obravnavi kot enakovredni del družbe, ki absolutno in brez premisleka prispevajo h kakovosti in pestrosti družbenih odnosov; zaradi tega mora biti njihova vloga v družbi aktivna, ne pasivna, samo učenje pa usmerjeno v učenje aktivnega državljana in ne pasivnega uporabnika.

Vzgojne ustanove v Sloveniji ustanavlja država in so namenjene otrokom in mladostnikom z vedenjskimi in čustvenimi motnjami, ki nimajo ustreznega družinskega varstva, oskrbe in vzgoje. V zakonodaji so opredeljene kot zavodi za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami za otroke s čustvenimi in vedenjskimi motnjami.[6] **Varuh ponovno izpostavlja pomanjkanje kapacitet v strokovnih centrih,** ki delujejo na podlagi Zakona o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami v vzgoji in izobraževanju. Slednje ne sme biti razlog, da država opusti dolžnost zagotavljanja največje koristi otrok in otroke pusti v ogrožajočih okoljih.

Varuh je bil v letu 2023 **od sodišča seznanjen s težavami ob izrekanju ukrepa trajnejšega značaja z namestitvijo osnovnošolskega otroka v krajevno pristojni strokovni zavod.** Sodišče je navedlo, da je bilo treba v konkretnem primeru osnovnošolskega otroka vzeti iz zanj škodljivega okolja in ga v naslednjem šolskem letu namestiti v strokovni zavod. Strokovni zavod pa je pred narokom, ki je bil predviden dober teden pred začetkom novega šolskega leta, sporočil, da je polno zaseden in da otroka ne more sprejeti. Poleg tega ne bi bilo primerno oziroma bi bilo zanj škodljivo, če bi ga namestili v stanovanjsko skupino med srednješolce. Sodišče je poudarilo, da gre za nujno obravnavo predstavnika najranljivejše skupine v družbi, ki mu je treba nemudoma zagotoviti nadaljevanje osnovnošolskega izobraževanja v zanj primernem okolju. Nevzdržno je, da bi otroku zaradi pomanjkanja kapacitet, ki jih mora zagotoviti država, odrekli zakonsko varstvo in ga pustili v okolju, v katerem ogroža sebe in druge.

V zadnjih letnih poročilih je Varuh izpostavil tudi problematiko nameščanja in ustrezne obravnave otrok in mladostnikov s prevladujočimi motnjami v duševnem zdravju ter motnjami v duševnem in telesnem razvoju. Kot je znano, je Varuh večkrat že opozoril, da namestitev otroka ali mladostnika s temi težavami v varovani oddelek posebnega socialnovarstvenega zavoda ni ustrezna oziroma primerna, če so navedeni zavodi namenjeni odraslim osebam in niso prostorsko, kadrovsko oziroma s svojimi storitvami ter programi obravnave pripravljeni tudi na sprejem in obravnavo takšnih otrok in mladostnikov, pri čemer socialnovarstveni zavodi tudi sami opozarjajo, da ne izvajajo vseh programov, do katerih so otroci in mladostniki upravičeni (denimo izobraževanje).

6 Vzgojni zavodi, Izhodišča za sistemsko ureditev in pilotni projekt mag. Polona Šoln Vrbinc, dr. Manica Jakič Brezočnik, mag. Ksenija Švalj, 2016.

Varuh opozarja pristojne organe tudi na potrebo po izboljšanju razmer dela, ureditvi ustreznega plačila za delo in spremembi normativov zaposlenih v strokovnih centrih.[7]

Varuh ugotavlja, da je na področju obravnave otrok s čustveno vedenjskimi motnjami, odvisnostmi od prepovedanih drog in s kompleksnejšimi težavami v zadnjem času prišlo do premikov, zelo veliko si obeta tudi od prihodnjih sedmih let. Pri tem pa Varuh opozarja, da mora biti stalna naloga tako na eni strani pri odločevalcih, da preverjajo rezultate delovanja sistema in iščejo možnosti za izboljšave zdaj veljavnih programov ter uvajanje novih, kako na drugi strani pri strokovnih delavcih, ki delo z otroki in mladostniki neposredno izvajajo, da skupaj s svojimi delodajalci stalno izboljšujejo svoja znanja in usposobljenost ter zagotavljajo ustrezne delovne razmere ter motivacijo za delo. Varuh še opozarja, da je pri obravnavi otrok in mladostnikov, treba paziti, da jim že določbe 3. člena Konvencij o otrokovih pravicah zagotavlja, da ima njihova korist prednost pred koristmi vseh drugih, kar pomeni, da je treba sistemsko poleg iskanja in oblikovanja učinkovitih metod dela zagotoviti, da bodo prepoznano dobre metode dela na voljo vsem, ki jih potrebujejo in to v razumnem času.

2.14.1.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito

Na tem podpodročju Varuh obravnava pobude tujcev, ki so povezane z omejitvami gibanja ali odvzemom prostosti. O (drugih) pobudah tujcev tudi tokrat piše v poglavju Tujci, obiske policijskih postaj (tudi glede obravnave tujcev) pa podrobneje predstavlja v poročilu o izvajanju nalog in pooblastil DPM.

Pobude (3 in ena še na enotni vstopni točki) na tem podpodročju so se zlasti nanašale na **različne vidike nastanitve in obravnave tujcev v Centru za tujce, kot je tudi namestitev v posebej varovano sobo.** V postopku obravnave teh pobud se je Varuh za potrebne informacije obračal na **vodstvo Centra za tujce oziroma MNZ in Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov (UOIM), ki so se na njegova zaprosila redno odzivali.**

Center za tujce je poleg skrbi za nastanjevanje in oskrbo tujcev, zadolžen tudi za izvajanje prisilnega vračanja tujcev iz države. Spremljanje oziroma monitoring prisilnega vračanja tujcev ob vseh aktivnostih policije, ki so namenjene odstranitvi tujca iz države, vključno z obdobjem pred odhodom, v času poleta oziroma drugega načina potovanja, postankom v tranzitu, prihodom in sprejemom tujca v državo vrnitve, v skladu z Direktivo o vračanju (Direktiva 2008/115/ES) in 69. členom Zakona o tujcih (ZTuj-2), je do 30. 6. 2023 izvajala Slovenska Karitas.[8] **Ta v vseh spremljanih primerih vračanja v letu 2023 ni ugotovila nepravilnosti v postopanju policistov.** S **priporočilom št. 28 (2021)** je Varuh MNZ in Policiji priporočil, naj zaradi preglednosti nad izvajanjem postopkov

7 O obiskih strokovnih centrov oziroma vzgojnih zavodov v okviru izvajanja pooblastil in nalog DPM Varuh podrobneje poroča v posebnem poročilu.

8 Javni razpis za izvajanje operacije »Spremljanje odstranitve tujcev iz Republike Slovenije« je MNZ objavilo šele v začetku januarja 2024.

vračanja tujcev in transparentnosti delovanja policije na tem področju (vsaj bistvene) ugotovitve monitoringa vračanja tujcev s spremstvom policije javno objavlja(ta). **Na spletni strani slovenske policije se tako objavlja tudi novica o monitoringu vračanja tujcev, ki ga je opravila Slovenska Karitas na podlagi sklenjene pogodbe.**

Priporočilo št. 29: Varuh priporoča, naj MNZ v prihodnje zagotovi kontinuirano spremljanje vračanja tujcev v skladu z Direktivo o vračanju (Direktiva 2008/115/ES) in 69. členom Zakona o tujcih (ZTuj-2).

2.14.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

2.14.2.1 Priporniki in obsojenci

S **priporočilom št. 24 (2022)** je Varuh spodbujal sodišča, da v primerih, ko je to mogoče, opravijo čim več videokonferenčnih procesnih dejanj ter da o razpisanih narokih oziroma z odredbo za privod zaprte osebe, kot tudi o preklicanih narokih, dovolj zgodaj obveščajo zavode, da bodo ti pravosodne policiste v spremstva racionalneje razporedili, Upravi Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij pa priporoča, naj v okviru razpoložljivega kadrovskega stanja še naprej išče ustrezne rešitve, ki bodo zagotavljale možnost pravočasne udeležbe zaprtih oseb na sodnih obravnavah in drugje.

Na tem področju je bil že v letu 2020 **narejen velik napredek, saj so bile z videokonferenčnimi sistemi opremljene vse lokacije ZPKZ** (razen odprtih oddelkov, za katere se je ocenilo, da teh sistemov ne potrebujejo). Povečanje števila videokonferenčnih sistemov se je tako pokazalo kot zelo dobra naložba, saj se je število obravnav, ki so potekale na tak način povečalo iz devet primerov v letu 2019 na 71 primerov v letu 2020. **V letu 2023 pa je bilo opravljenih že 1053 video konferenc za potrebe sodišč.** Ob tem pa skrbi podatek, da so ZPKZ zaradi prezasedenosti in pomanjkanja pravosodnih policistov bili v letu 2023 primorani **odpovedati spremstva na sodišča kakor tudi v zdravstvene ustanove zunaj zavoda v kar 1416 primerih** (v letu 2022 je bilo teh odpovedi 813).

S **priporočilom št. 25 (2022)** je Varuh ponavljal dana priporočila MP in URSIKS, da v sodelovanju z MDDSZ ter drugimi pristojnimi organi sprejmeta vse potrebne ukrepe, da se zaprtim osebam, ki zaradi starosti, bolezni, invalidnosti ali druge oviranosti potrebujejo dodatno pomoč, zagotovi primerna nastanitev in vsa pomoč pri vsakodnevni negi in drugi potrebni oskrbi, s čimer se zagotovita njihovo dostojno bivanje in oskrba. **Po sporočilu MP in MSP je priporočilo delno realizirano.** MP je pojasnilo, da je Dom starejših občanov Trebnje v le-

tu 2022 v ZPKZ pri Mirni začel z izvajanjem storitve pomoči na domu, kjer je prestajal kazen zapora obsojenec, ki je potreboval 24 urno zdravstveno oskrbo in nego. Zavodi za prestajanje kazni zapora se ves čas opremsko in arhitektonsko dograjujejo v smislu nudenja vse potrebne pomoči starim in bolnim. Po sporočilu MP je bil opravljen tudi postopek dobave novih bolniških postelj in invalidskih vozičkov zavodom, prav tako je v ZPKZ Dob pri Mirni potekala izgradnja večjega zunanjega dvigala v 1. oddelku, ki omogoča dostopnost do vseh nadstropij. Dodatno pomoč v obliki nege in druge oskrbe je obsojencem sicer nudi zdravstveno osebje zavoda in pogodbeno zaposleni zunanji negovalci. V prihodnje si obetajo, da bodo težave povezane z zaprtimi osebami, ki zaradi svoje starosti potrebujejo dodatno pomoč pri zadovoljevanju osnovnih življenjskih potreb, reševali v okviru novogradnje ZPKZ Ljubljana v Dobrunjah, v okviru katere bodo vodili tudi aktivnosti za ustrezno zagotavljanje in izvajanje zdravstvene nege in socialne oskrbe na posebnem negovalnem oddelku novozgrajenega zapora. MSP je dodatno tudi pojasnilo, da Zakon o dolgotrajni oskrbi (ZDOsk-1) določa, da osebam, ki so na prestajanju kazni zapora ali v priporu, pripada pravica do dolgotrajne oskrbe na domu. Izvajanje te oblike pomoči se začne s 1. julijem 2025. Do takrat pa posamezne primere rešujejo skupaj s posameznim zaporom in izvajalci. V avgustu 2022 se je ravno na podlagi sodelovanja MP, MSP in izvajalca socialnovarstvene storitve pomoč družini na domu (DSO Trebnje), začela ta storitev izvajati pri eni zaprti osebi v ZPKZ Dob pri Mirni.

Za spodbudno novico Varuh šteje tudi informacijo, da je **v septembru 2023 v ZPKZ Dob pri Mirni uspešno zaključilo prvo usposabljanje za pridobitev nacionalne poklicne kvalifi acije (NPK) socialni oskrbovalec na domu pet obsojencev.** Program usposabljanja se je izvajal v sklopu projekta Razvoj delovnih kompetenc zaprtih oseb, ki je sofinanci an iz Evropskega socialnega sklada. Obsojenci so tekom usposabljanja pridobili različna znanja, med drugim: izvajati osebno oskrbo uporabnika, spodbujati vzpostavljanje in vzdrževanje uporabnikove socialne mreže, nuditi pomoč v gospodinjstvu, spodbujati zdrav način življenja, izvajati socialno oskrbo, skladno z veljavnimi standardi in po načelih socialnega varstva ter spodbujati uporabnika pri ohranjanju samostojnosti in skrbi zase.

Dne 7. 7. 2023 je Varuh glede načrta širitve razvoja paliativne mreže z vključitvijo tudi oseb, ki so hudo bolne in jim je bila odvzeta prostost, organiziral sestanek, na katerem so bili prisotni predstavniki URSIKS, MZ in MSP. Sprejet je bil dogovor o pripravi dodatnega protokola obravnavanja te populacije.

Med priporočili iz preteklih let Varuh izpostavlja **priporočilo št. 22 (2021)**, s katerim je URSIKS predlagal, naj opravi natančen pregled izvajanja pregledov tehničnih predmetov zaprtih oseb in po potrebi pripravi predloge za spremembo predpisov s področja izvrševanja kazenskih sankcij v tem delu. Po podatkih, s katerimi razpolaga, je delovna skupina za vzpostavitev enotnega sistema spremljanja, pregledovanja in dodelitve tehničnih predmetov zaprtim osebam svojo nalogo že opravila, pripraviti pa je treba še akt, ki bo poenotil prakso glede pregleda, uporabe in dodelitve tehničnih predmetov zaprtim osebam znotraj ZPKZ. **Priporočilo zato znova ponavlja.**

S **priporočilom št. 24 (2021**) je Varuh URSIKS priporočil, naj nadaljuje prizadevanja za zagotovitev dostopa zaprtih oseb do telefonskih storitev po cenah, primerljivih z običajnimi tržnimi cenami. Ker so cene pri klicih zaprtih oseb v tujino še vedno visoke, Varuh spodbuja še večjo uporabo videoklicev, saj je evalvacija pilotnega projekta »videoklicev« že pokazala veliko zadovoljstvo pri zaprtih osebah, še zlasti pri zaprtih tujcih. **Priporočilo tako znova ponavlja.**

Zaradi prezasedenosti zavodov za prestajanje kazni zapora in pomanjkanja pravosodnih policistov ponovno izpostavlja tudi **priporočilo št. 17 iz leta 2014** (enako oziroma podobno tudi **priporočilo št. 20 iz leta 2013),** s katerim je Varuh spodbujal prizadevanja URSIKS in MP za odpravo prenatrpanosti v nekaterih ZPKZ, hkrati pa tudi **večjo uporabo že uzakonjenih možnosti na tem področju za nadomestitve kazni zapora**. Pri tem ne gre spregledati, da je tudi Odbor Združenih narodov proti mučenju ob obravnavi Četrtega periodičnega poročila Republike Slovenije o uresničevanju določil Konvencije proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali ponižujočim kaznim ali ravnanju v novembru 2023 našo državo pozval, da **podvoji svoja prizadevanja za zmanjšanje prezasedenosti zaprtih ustanov, zlasti z večjo uporabo ukrepov brez odvzema prostosti** v skladu s Standardnimi minimalnimi pravili Združenih narodov glede ukrepov brez odvzema prostosti (Tokijska pravila) in Pravili Združenih narodov za ravnanje z zapornicami in ukrepi brez odvzema prostosti za storilke kaznivih dejanj (Bangkoška pravila).

2.14.2.2 Osebe v forenzični enoti psihiatrije

S **priporočilom št. 21 (2022)**[9] je Varuh priporočal, naj MZ poskrbi za čimprejšnjo izdelavo seznama izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti in ga v soglasju z MP objavi v Uradnem listu skladno z določbo tretjega odstavka 148. člena ZIKS-1. **Priporočilo ni uresničeno. Priporočilo, da MZ uredi izvrševanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti, kot to določa ZIKS-1 oziroma pravilnik, Varuh zato ponavlja.**

MZ je sicer pojasnilo, da si že dlje časa prizadeva urediti to področje, vendar mora po zdajšnji zakonski ureditvi izvajalec za opravljanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti podati predlog za izvajanje tega ukrepa. Zdravstveni zavodi ter pravne in fizične osebe, ki izvajajo psihiatrično dejavnost na podlagi koncesije, pa niso zainteresirani za opravljanje te storitve v meri, ki bi zadostila kriteriju dostopne zdravstvene obravnave, zato je MZ predlagalo, naj se v ZIKS-1 črta pogoj podaje vloge za opravljanje te storitve, s čimer bi MZ lahko pripravilo seznam izvajalcev, ki izpolnjujejo pogo-

9 Podobna priporočila je Varuh podal že prej. Tako je priporočilom št. 26 (2021) s priporočilom št. 27 (2018) Varuh predlagal, naj se sprejmejo vsi potrebni ukrepi, da se seznam zdravstvenih zavodov, ki izpolnjujejo pogoje za izvajanje varnostnih ukrepov obveznega zdravljenja, čim prej izdela in objavi. Poleg tega je v poročilu za leto 2019 Varuh (že četrtič) priporočal, naj MZ v sodelovanju z MP čim prej izdela in objavi seznam izvajalcev varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti za območje celotne države (priporočilo št. 77/2019).

je za izvajanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti. **MP je sledilo temu predlogu in v predlogu novele ZIKS-1, s katero je bil Varuh seznanjen konec leta 2023, predlagalo spremembo 148. člana ZIKS-1 tako, da predlog zdravstvenega zavoda ni več potreben, ampak bo o uvrstitvi na seznam odločilo ministrstvo, pristojno za zdravje.** Ukrep bi po tej predlagani spremembi lahko izvajali javni zdravstveni zavodi in druge fizične in pravne osebe s koncesijo za psihiatrično dejavnost, ki izpolnjujejo pogoje po ZIKS-1 oziroma pravilniku.

S **priporočilom št. 22 (2022)** je Varuh priporočal, da Vlada Republike Slovenije čim prej obravnava ugotovitve delovne skupine za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju in sprejme nadaljnje odločitve glede njene vzpostavitve. **Priporočilo ni uresničeno in ga Varuh ponavlja.** Po sporočilu MDDSZ (konec decembra 2023) je bilo gradivo, ki vključuje poročanje Vladi Republike Slovenije o delu delovne skupine za vzpostavitev specializirane enote za obravnavo oseb z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju pripravljeno in medresorsko usklajeno. Bilo je v postopku potrjevanja in podpisovanja znotraj ministrstva, pred posredovanjem na Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, za obravnavo na seji Vlade Republike Slovenije. MDDSZ je predvidevalo, da bo pripravljeno vladno gradivo posredovano na Vlado Republike Slovenije v začetku leta 2024 in se bo Vlada Republike Slovenije tako seznanila s poročilom o delu delovne skupine in pripravljenim elaboratom, na podlagi katerega bo lahko sprejela nadaljnje odločitve glede vzpostavitve specializirane enote.

2.14.2.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

S **priporočilom št. 23 (2022)** je Varuh MZ pozval, da sprejme vse potrebne korake v smeri nujno potrebne novelacije ZDZdr, upoštevajoč pri tem tudi odločitvi Ustavnega sodišča RS. **Priporočilo je realizirano.** MZ je pripravilo Zakon o spremembah in dopolnitvah ZDZdr (ZDZdr-A, Uradni list RS, št. 109/23 z 27. 10. 2023), katerega bistveni cilj je implementacija odločb Ustavnega sodišča, št. U-I-294/12-20 z 10. 6. 2015 (Uradni list RS, št. 46/15) in št. U-I-477/18-19, Up-93/18-37, z 23. 5. 2019 (Uradni list RS, št. 44/19 in OdlUS XXIV, 5). **Ministrica za zdravje pa je imenovala tudi Delovno skupino za pripravo vsebinskih izhodišč predloga še drugih potrebnih sprememb in dopolnitev ZDZdr.**

S **priporočilom št. 26 (2022)** je Varuh ponovil priporočila MDDSZ, da naj v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme vse nadaljnje potrebne ukrepe za ustrezne namestitve in obravnavo oseb, za katere sodišče po ZDZdr odloči, da se namestijo na varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda. **Po sporočilu MSP je priporočilo (le) delno realizirano.** Tudi Varuh ponovno ugotavlja, da se prostorska stiska in s tem slabe razmere na varovanih oddelkih v (posebnih) socialnovarstvenih zavodih, kljub opozorilom in odločitvam pristojnih organov glede kršitev človekovih pravic v varovanih oddelkih nameščenih oseb, **niso bistveno spremenile oziroma se celo slabšajo. Varovani oddelki so še ved-**

no prezasedeni, zaradi odločitev sodišč, ki ob podanih pogojih odločijo, da je sprejem treba opraviti po sprostitvi prvega prostega mesta, pa se stiska vsaj v določeni meri prenaša tja, kjer posamezniki čakajo na sprejem. To so velikokrat psihiatrične bolnišnice, včasih domače okolje ali tudi drugi (socialnovarstveni) zavodi.

Na to problematiko so v letu 2023 znova posebej opozorila nekatera sodišča, Zdravniška zbornica Slovenije in tudi posamezni (posebni) socialnovarstveni zavodi. Posebni socialnovarstveni zavod Dom na Krasu je Varuha tako (ponovno) seznanil s prezasedenostjo varovanega oddelka in opozoril, da so z namestitvami novih stanovalcev na že tako prezaseden oddelek kršene pravice stanovalcev tega oddelka, povečana je obremenitev zaposlenih, postavljalo se je tudi vprašanje varnosti. Na oddelku, verifici anem za 12 oseb, je bilo v začetku marca 2023 kar 19 stanovalcev, na seznamu čakajočih na sprejem pa še 11 oseb. Novi sprejemi bi pomenili, da bi morali postelje namestiti tudi v skupne prostore varovanega oddelka.

Varuh zato ponavlja pretekla priporočila, da MSP v sodelovanju z drugimi odgovornimi sprejme vse nadaljnje potrebne ukrepe za ustrezne namestitve in obravnavo oseb, za katere sodišče po ZDZdr odloči, da se namestijo na varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda, zlasti pa, da svoje aktivnosti intenzivira in poišče učinkovitejše, predvsem pa tudi hitrejše načine reševanja opisane problematike. Ob tem opozarja na potrebo po hitrejši in učinkovitejši deinstitucionalizaciji s krepitvijo skupnostnih služb, da bo institucionalna oskrba zares skrajna možnost (temu namenja tudi novo priporočilo).

MSP je sicer pojasnilo, da **vzpostavlja mrežo varovanih oddelkov v obsegu**, ki je določena v noveli ZDZdr (najmanj 12 mest na 30.000 prebivalcev). Da bi pospešili verifi acijo varovanih oddelkov, je bila na MSP junija 2023 imenovana **nova Komisija za izvedbo postopkov verifi acije varovanih oddelkov** pri izvajalcih socialnovarstvenih storitev, ki izvajajo institucionalno varstvo (Komisija), ki po sporočilu MSP pospešeno opravlja oglede oddelkov za verifi acijo oziroma izvaja postopke verifi acije.

Marca 2024 je bila pripravljena tudi **Strategija za deinstitucionalizacijo v socialnem varstvu za obdobje 2024 – 2034**, ki nagovorarja tudi problematiko reševanja varovanih oddelkov. Strategija predvideva ukrepe za vzpostavitev podpornih storitev v skupnosti, in sicer s povezovanjem že delujočih služb ter z vzpostavitvijo novih multidisciplinarnih timov, ki bodo skrbeli za preprečevanje institucionalizacije in osebam, ki to potrebujejo, omogočili dostop do skupnostnih storitev in bivanje v skupnosti. Strategiji bodo sledili štirje akcijski načrti, prav tako pa bo del strategije tudi akcijski načrt za reševanje problematike varovanih oddelkov.

MSP dalje sporoča še, da so v okviru razpisa ARRS prijavili tudi **ciljni raziskovalni program (CRP) z naslovom »Zagotavljanje oskrbe odraslih in otrok z oviranostjo v kompleksnih življenjskih situacijah – analiza delovanja varovanih oddelkov in priprava izhodišč za zagotavljanje podpore po osebni**

meri v skupnosti«, s katerim bi dobili natančno analizo in podatke o potrebah ljudi, ki so trenutno nameščeni na varovane oddelke in pripravili izhodišča za zagotavljanje podpore po osebni meri v skupnosti.

Na vrhovnem sodišču je 11. 4. 2023 potekal **sestanek glede urejanja problematike varovanih oddelkov socialnovarstvenih zavodov**, ki so se ga udeležili tudi predstavniki MZ, MDDSZ in MP ter Varuha in na katerem je bilo dogovorjeno, da bo MSP do konca leta 2024 izvedlo analizo stanja v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov, vključno s potrebami varovancev, ki so nameščeni v teh oddelkih, ter da se bo do konca leta 2023 na MSP ustanovil koordinator namestitev v varovane oddelke socialnovarstvenih zavodov, ki bo skrbel za ažurnost podatkov ter koordiniral in razporejal vloge oziroma sklepe sodišč po posameznih socialnovarstvenih zavodih, glede na potrebe posameznega uporabnika. **MSP dogovorjene obveznosti o ustanovitvi koordinatorja do konca leta 2023 ni izpolnilo.**

Priporočilo št. 30: Varuh Ministrstvu za solidarno prihodnost priporoča, naj čim prej izpolni dogovorjene obveznosti s sestanka 11. 4. 2023, ki je potekal na Vrhovnem sodišču RS glede urejanja problematike varovanih oddelkov socialnovarstvenih zavodov.

2.14.2.4 Mladoletniki v vzgojnih zavodih in zavodu za usposabljanje

S **priporočilom št. 27 (2022)** je Varuh priporočal MDDSZ, da v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo preprečili dolgotrajne namestitve otrok in mladostnikov v kriznih centrih in omogočili delovanje kriznih centrov, ki bo skladno z njihovim namenom in bo v korist otrok oziroma mladostnikov. Po sporočilu MDDSZ je priporočilo **delno realizirano**. MDDSZ je že sprejelo ter še predvideva nekatere rešitve, ki posredno ali neposredno naslavljajo izpostavljeno tematiko, in sicer:

- MDDSZ je podprlo predlog Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije za povečanja kadrovskega normativa, tako se je število zaposlenih v kriznih centrih za otroke in mladostnike povečalo iz 5 na 6 zaposlenih, v kriznem centru za otroke pa iz 7 na 9 zaposlenih. Dodatno še pojasnjujemo, da je bil v letu 2023 odprt tudi nov Krizni center za otroke Palček Maribor za otroke do 6 leta starosti.
- MDDSZ je vsem centrom za socialno delo poslalo obvestilo glede izvajanja aktivnosti v zvezi s spremljanjem izvajanja ukrepov za varstvo koristi otroka ne le po pravnomočnosti sodne odločbe, pač pa tudi v času trajanja postopka za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otroka v primeru izvedenega nujnega odvzema ali izdane začasne odredbe.

- Za namen ustrezne naslovitve zaznanih pomanjkljivosti na področju izvajanja rejniške dejavnosti je predvidena prenova sistema izvajanja rejniške dejavnosti. V ta namen je že oblikovana delovna skupina za pripravo predloga potrebnih sistemskih sprememb na področju izvajanja rejniške dejavnosti, ki pripravlja potrebne spremembe na tem področju.
- MDDSZ je napovedalo tudi sklic sestanek resornih ministrstev zaradi težav v praksi pri nameščanju otrok v strokovne centre; na sestanku bodo obravnavane izpostavljene težave ter bo dorečeno ravnanje resorjev v prihodnje.

Varuh poročilo ponavlja in pričakuje, da bo čim prej v celoti uresničeno.

2.14.2.5 Tujci in prosilci za mednarodno zaščito

Varuh ugotavlja, da še naprej ostaja neuresničeno **priporočilo št. 44 (2020),** s katerim je Varuh priporočal, da Policija in Skupnost centrov za socialno delo (Skupnost CSD) poskrbita za posodobitev in prenovo **protokola o medsebojnem sodelovanju pri obravnavi mladoletnikov brez spremstva,** upoštevajoč pri tem tudi predloge Varuha. Zato je Varuh v poročilu za leto 2022 zapisal, da spodbuja nadaljnje dejavnosti v smeri posodobitve tega protokola. Znova tudi ugotavlja, da so med ne v celoti **uresničenimi priporočili iz preteklih let še vedno tudi priporočila, naj se pripravijo sistemske rešitve za ustrezno nastanitev mladoletnih tujcev brez spremstva** (denimo priporočilo št. 23 iz leta 2016) oziroma priporočilo, naj se sprejmejo ukrepi za spoštovanje največje koristi mladoletnih tujcev, tudi z nameščanjem v primerne ustanove namesto v Center za tujce (denimo priporočilo št. 30 iz leta 2015), zato mora **vsa ta priporočila znova ponoviti**.

Urad Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov (UOIM) je v zvezi z realizacijo navedenih priporočil pojasnil, da je z 28. 10. 2023 začela veljati **Uredba o načinu zagotavljanja ustrezne nastanitve, oskrbe in obravnave mladoletnikov brez spremstva** (Uredba – Uradni list RS, št. 106/23). V skladu s to Uredbo se nastanitev, oskrba in obravnava mladoletnikov začne izvajati najpozneje 1. 2. 2024. Z omenjeno Uredbo je urejena primerna nastanitev mladoletnikov brez spremstva v nastanitvenih kapacitetah Urada ter njihova oskrba in obravnava, pri čem so upoštevana tudi priporočila Varuha.

MNZ je konec leta 2023 pojasnilo, da obvestila o novi lokaciji za namestitve mladoletnikov brez spremstva in pripravljenosti na sprejem oseb Policija še ni prejela. Poleg tega je posodobitev oziroma prenova Protokola o sodelovanju med centri za socialno delo in Policijo pri izvajanju pomoči mladoletnim tujcem brez spremstva po Zakonu o tujcih (priporočilo 44 iz leta 2020) še vedno v postopku prenove, saj Skupnost CSD pogojuje nadaljevanje dela na protokolu z novimi namestitvenimi lokacijami za mladoletnike brez spremstva. Skupnost CSD je sprejela tudi odločitev, da od 1. 3. 2023 ne bo več nastanjala mladoletnikov brez spremstva v krizne centre. Policija postopke sicer vodi še naprej po nespremenjenem protokolu. Policisti v vseh postopkih, v katerih se oseba izreče za mladoletno ali policist v razgovoru ugotovi, da bi oseba lahko bila

mladoletna, obveščajo krajevno pristojni center za socialno delo, ki se nato tudi vključi v obravnavo.

Skupnost CSD je glede te problematike pojasnila, da je bil Protokol o sodelovanju med centri za socialno delo in policijo pri izvajanju pomoči mladoletnim tujcem po Zakonu o tujcih sprejet leta 2012. Pripravila sta ga Policija in Skupnost CSD Slovenije, podpisala pa generalna direktorica Direktorata za družino MDDSZ in generalni direktor Policije. Protokol se nanaša zgolj na sodelovanje CSD in Policije v postopkih po Zakonu o tujcih (ZTuj-2) in ne po drugih zakonih. Protokol ureja sodelovanje skladno z veljavno zakonodajo, ne ureja pa pravic različnih skupin mladoletnih tujcev. S priporočilom Varuha št. 44 iz leta 2020 so se seznanili in začeli z aktivnostmi za uresničitev priporočila. V letu 2021 so v okviru Aktiva koordinatorjev za preprečevanje nasilja, ki je vzpostavljen pri Skupnosti CSD Slovenije, ves čas preverjali, kakšno je izvajanje protokola v praksi, kako poteka sodelovanje s Policijo na terenu ter ali so kakšne posebnosti glede uresničevanja protokola. Na rednem operativnem srečanju predstavnikov centrov za socialno delo in Policije so 7. 12. 2021 predstavili svoj predlog za spremembo protokola, ki je bil predhodno že usklajen z MDDSZ. V mesecu januarju 2022 so nadaljevali z usklajevanjem protokola. Prejeli so pripombe Policije, Varuha, CSD Primorsko-Notranjska in UOIM migrantov. Vse prejete pripombe so pregledali in jih vključili v dokument, ki je bil kot predlog delovnega gradiva posredovan članom delovne skupine za sestanek 11. 2. 2022. Na sestanku so bili prisotni predstavniki Varuha, Generalne policijske uprave, UOIM, CSD Primorsko-Notranjska, MDDSZ in Skupnosti CSD Slovenije. Delovno gradivo so pregledali in oblikovali pripombe, pri čemer so se strinjali, da se protokol dopolni še z Zakonom o mednarodni zaščiti. Zaključek srečanja je bil, da obstajajo težave pri nameščanju mladoletnih tujcev, saj v naši državi ni ustrezne in primerne ustanove, ki bi lahko sprejela mladoletne tujce brez spremstva. Na drugem sestanku 11. 3. 2022 so bili prisotni predstavniki Generalne policijske uprave, Centra za tujce in Skupnosti CSD Slovenije. Delovno gradivo so pregledali in ugotovili, da je bistvena težava v tem, da za te mladoletne še ni ustrezne namestitve. Sprejet je bil dogovor, da je treba počakati s spremembo protokola, dokler ni sprejet in podprt projekt Vlade RS za nastanitvene kapacitete. Zaradi dogodkov in posledic vojne v Ukrajini, je bil projekt za namestitve mladoletnih tujcev brez spremstva začasno zaustavljen. MDDSZ je nato predlagalo, naj se usklajevanje glede prenove protokola nadaljuje, ko bo na Vladi RS sprejeta odločitev glede projekta namestitev mladoletnih tujcev brez spremstva. S tem se je strinjal tudi predstavnik Centra za tujce, zato so vse deležnike obvestili, da bodo k prenovi protokola pristopili, ko bodo možnosti nameščanja mladoletnih tujcev brez spremstva tudi zakonsko urejene. Po njihovem mnenju aktivnosti za spremembo protokola niso smiselne, dokler se ne prične izvajati tako Uredba o načinu zagotavljanja ustrezne nastanitve, oskrbe in obravnave mladoletnikov brez spremstva, kot tudi novela Zakona o mednarodni zaščiti, ki je bila v javni obravnavi.

Skupnost CSD Slovenije se tudi strinja z opozorilom Varuha v poročilu leta 2020 »da pravice mladoletnih migrantov ne izhajajo neposredno iz protokola, saj je ta kvečjemu operativni akt, namenjen učinkovitejšemu sodelovanju med

relevantnimi organi. Pravice, ki jih imajo mladoletni migranti, izhajajo neposredno iz nacionalnega prava, prava EU in mednarodnega prava. Zato se ni mogoče sklicevati na to, da mladoletniku določene pravice niso bile priznane, ker to ni predvideno v tovrstnem protokolu.« Ravno zato se jim zdi ključno, da se v Sloveniji najprej vzpostavi ustrezen sistem in

celovito varstvo za mladoletne tujce brez spremstva in se šele nato pristopi k zadnji fazi, to je spremembi protokolov skladnih z zakonodajo. Skupnost CSD Slovenije se zaveda, da gre za pomembno področje in nenehno sodeluje z UOIM. V letu 2023 so imeli več skupnih sestankov, katerih so se udeležili tudi predstavniki MDDSZ. Na Skupnosti CSD Slovenije v sodelovanju z UNHCR pripravljajo tudi Priročnik za CSD – delo s prisilno razseljenimi osebami. Tudi v prihodnje bodo aktivni na tem področju in bodo pristopili k aktivnostim za spremembo Protokola o sodelovanju med centri za socialno delo in policijo pri izvajanju pomoči mladoletnim tujcem po Zakonu o tujcih, ko bodo urejeno ustrezno nameščanje mladoletnih tujcev brez spremstva ter sprejeti vsi relevantni zakonski akti.

Priporočilo št. 31: Varuh priporoča Uradu Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov, naj ukrene vse, kar je treba, da se v praksi čim prej začnejo izvajati nastanitev, oskrba in obravnava mladoletnikov v skladu z Uredbo o načinu zagotavljanja ustrezne nastanitve, oskrbe in obravnave mladoletnikov brez spremstva.

2.14.3 Nova priporočila

Na podlagi obravnavanih zadev na področju omejitev osebne svobode v letu 2023 je Varuh pripravil naslednja nova priporočila:

28. Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Ministrstvu za solidarno prihodnost priporoča, naj v sodelovanju z drugimi pristojnimi okrepi razvoj oskrbe v skupnosti v smeri, da bo institucionalna oskrba zares zadnja možnost.

29. Varuh priporoča, naj Ministrstvo za notranje zadeve v prihodnje zagotovi kontinuirano spremljanje vračanja tujcev v skladu z Direktivo o vračanju (Direktiva 2008/115/ES) in 69. členom Zakona o tujcih (ZTuj-2).

30. Varuh Ministrstvu za solidarno prihodnost priporoča, naj čim prej izpolni dogovorjene obveznosti s sestanka 11. 4. 2023, ki je potekal na Vrhovnem sodišču RS glede urejanja problematike varovanih oddelkov socialnovarstvenih zavodov.

31. Varuh priporoča Uradu Vlade Republike Slovenije za oskrbo in integracijo migrantov, naj ukrene vse, kar je treba, da se v praksi čim prej začnejo izvajati nastanitev, oskrba in obravnava mladoletnikov v skladu z Uredbo o načinu zagotavljanja ustrezne nastanitve, oskrbe in obravnave mladoletnikov brez spremstva.

32. Varuh priporoča, naj Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij sprejeme vse ukrepe, potrebne za to, da bodo zavodi za prestajanje kazni zapora poskrbeli za sprotno in pravočasno beleženje ter posodabljanje vseh relevantnih podatkov, ki vplivajo na tek oziroma iztek pripora.

33. Varuh priporoča Upravi RS za izvrševanje kazenskih sankcij, naj v sodelovanju z drugimi odgovornimi preuči možnosti za optimizacijo razmer v prostorih, namenjenih za gibanje na prostem zaprtih oseb. V tem smislu se naj oblikujejo tudi morebitne aktivnosti, ki bodo lahko še dodatno zagotovile ustrezne razmere za telesno aktivnost na prostem, kar bo lahko prispevalo k izboljšanju duševnega in telesnega zdravja zaprtih oseb. Ta pristop naj vključuje tudi razvoj učinkovitih strategij za spodbujanje zdravega načina življenja, ob upoštevanju trenutnih omejitev in možnosti v zavodih.

34. Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje in Upravi RS za izvrševanje kazenskih sankcij, naj preučita in po potrebi ustrezno prilagodita trenutno ureditev nenadzorovanih obiskov pripornikov čez noč. Priporoča se, naj se zagotovi enakopravna obravnava pripornikov in obsojencev pri možnosti takšnih obiskov, in sicer ob upoštevanju izjem, ki jih narekuje narava kazenskega postopka, ko lahko sodišče pripornikom posamezne obiske prepove oziroma omeji.

35. Varuh priporoča Upravi RS za izvrševanje kazenskih sankcij, da zagotovi, naj pravosodni policisti pri poročanju o uporabi prisilnih sredstev sestavljajo individualne uradne zaznamke, osnovane na lastnih zaznavah. Zaznamki morajo natančno odsevati perspektivo posameznega policista, vključno z informacijami, ki jih je ta neposredno zaznal. Pomembno je zagotoviti, da pravosodni policisti, ki so uporabili prisilna sredstva, ne bodo vodili razgovorov za oceno njihove uporabe, kar bo prispevalo k večji objektivnosti presoje. Prav tako je ključno, da se pravosodni policisti redno izobražujejo

o pomenu tovrstnega objektivnega in natančnega dokumentiranja, ki bo lahko v konkretnih primerih pripomoglo k zanesljivosti ocenjevanja upravičenosti, zakonitosti in strokovnosti uporabe prisilnih sredstev.

36. Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča, naj v vseh zavodih za prestajanje kazni zapora sistematično preveri in zagotovi ustrezno oskrbo, varnost ter specializirano obravnavo za zaprte osebe s hujšimi duševnimi motnjami. Posebna pozornost naj bo namenjena zagotavljanju njihovega varnega bivanja, zdravstvene in socialne oskrbe ter potrebnih rehabilitacijskih programov, saj mora biti za te osebe v času odvzema prostosti poleg varstva z ustrezno stopnjo zagotavljanja varnosti samih oseb in drugih zagotovljena tudi ustrezna specializirana obravnava, ki bo upoštevala njihove specifične potrebe.

37. Varuh Upravi RS za izvrševanje kazenskih sankcij priporoča sprejetje vseh ukrepov, potrebnih za ohranjanje zaupnosti zdravstvenih podatkov zaprtih oseb.

38. Varuh priporoča, naj opozorilo Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij, da je zavod za prestajanje kazni zapora zaprti osebi, ki zaradi spremstva v zunanjo ustanovo zamudi redni obrok v zavodu, dolžan ob njeni vrnitvi v zavod ponuditi nadomestni obrok, upoštevajo vsi zavodi za prestajanje kazni zapora.

39. Varuh Ministrstvu za zdravje predlaga, naj ob pripravi sprememb oziroma dopolnitev ZNB preveri ustreznost (zakonske) podlage za sprejetje omejevalnih ukrepov v psihiatričnih bolnišnicah oziroma drugih (zdravstvenih) ustanovah v primeru neugodnih epidemioloških razmer, in sicer z namenom varovanja zdravja in življenja pacientov.

40. Varuh Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje priporoča, naj v strokovnih centrih, ki delujejo na podlagi Zakona o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami v vzgoji in izobraževanju ter se soočajo s pomanjkanjem kapacitet, zagotovi ustrezne nastanitvene možnosti.

Na podlagi obravnavanih zadev na področju omejitev osebne svobode v letu 2023 je Varuh pripravil tudi naslednjo novo priporočilo kot stalno nalogo:

6 (stalna naloga). Varuh Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje ter Ministrstvu za zdravje kot stalno nalogo priporoča, naj preverja rezultate delovanja sistema in išče možnosti za izboljšave zdaj veljavnih programov ter uvajanje novih. Po drugi strani pa je pomembno, da strokovni delavci, ki delajo z otroki in mladostniki s čustveno-vedenjskimi motnjami, odvisnostmi od prepovedanih drog in s kompleksnejšimi težavami neposredno izvajajo, skupaj s svojimi delodajalci stalno izboljšujejo svoja znanja in usposobljenost ter zagotavljajo ustrezne delovne razmere in motivacijo za delo. Varuh še opozarja, da je pri obravnavi otrok in mladostnikov, treba paziti na določbo 3. člena Konvencije o otrokovih pravicah, ki zagotavlja, naj ima otrokova in mladostnikova korist prednost pred koristmi vseh drugih, kar pomeni, da je treba sistemsko in v razumnem času zagotoviti, da bodo prepoznano dobre metode dela na voljo vsem, ki jih potrebujejo.

2.14.4 Dejavnosti Varuha na področju omejitev osebne svobode

Dejavnosti Varuha na omejitve osebne svobode v letu 2023 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:

2.14.4.1 Priporniki

- **Primer:** Neustrezno beleženje izteka pripora
- Prizadevanje za izboljšanje razmer glede gibanja na prostem v Oddelku Nova Gorica
- **Primer:** Neustrezne razmere bivanja na prostem v ZPKZ Koper. oddelek Nova Gorica
- Diskriminacija pripornikov glede možnosti intimnih obiskov
- Obtožbe o nasilju pravosodnih policistov v ZPKZ Ljubljana
- Dodatna zaznamba vročitve uradnega dokumenta zaprti osebi na samem dokumentu

2.14.4.2 Obsojenci

- Obravnava oseb z duševnimi motnjami v zavodih za prestajanje kazni zapora
- Obvladovanje poletne vročine v slovenskih zaporih
- O varovanju zaupnosti zdravstvenih podatkov zaprtih oseb
- **Primer:** Pravosodni policisti pri zdravniških pregledih

- Nekatere druge obravnavane zadeve

  Primer: Zamujen redni obrok je treba zaprti osebi po njeni vrnitvi v zavod nadomestiti z ustreznim obrokom

  Primer: Zavod za prestajanje kazni zapora pooblaščenemu odvetniku pobudnika ni odgovoril na pisno vlogo

- Obiski sodnikov za mladoletnike pri mladoletnikih v Prevzgojnem domu Radeče

2.14.4.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

- Zastopniki pravic oseb z duševnimi motnjami
- O sodnih postopkih po ZDZdr

  Primer: Pravnomočnega sklepa sodišča o namestitvi pobudnika v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda ni bilo mogoče izvesti
- Predlog sodnice mimo določb ZDZdr
- O plačilu stroškov zdravljenja oziroma obravnave

  Primer: Stroški prisilne hospitalizacije bremenijo obvezno zdravstveno zavarovanje in ne zavarovanca
- Kaj je varovalni ukrep?
- Omejevanje izhodov in obiskov v psihiatričnih bolnišnicah in drugih zdravstvenih ustanovah

2.14.4.4 Mladoletniki v vzgojnih in drugih zavodih

- Težave pri nameščanju otroka v strokovni zavod ob izrekanju ukrepa trajnejšega značaja
- Otroci in mladostniki odvisni od prepovedanih drog v varstvu in vzgoji države

2.15 POKOJNINSKO IN INVALIDSKO ZAVAROVANJE

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					Vse pobude			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
Pokojninsko in invalidsko zavarovanje	72	45	64	58	48	12	25,00	99	103	104,04	175
9.1 Pokojninsko zavarovanje	48	29	22	31	27	4	14,81	35	60	171,43	108
9.2 Invalidsko zavarovanje	24	16	42	27	21	8	38,10	64	43	67,19	67

2.15.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Po številu obravnavanih zadev se stanje na področju pokojninskih in invalidskih zadev v primerjavi z letom 2022 na splošno ni bistveno spremenilo. Je pa moč zaznati, da se je na eni strani znižalo število zadev na področju invalidskega varstva, na drugi pa povišalo število zadev s področja pokojninskega varstva. **Skrb vzbujajoče je, da je že vsaka četrta pobuda, ki jo obravnava Varuh na tem področju, utemeljena.** Stopnja utemeljenosti pobud (pri katerih Varuh ugotavlja nepravilnosti oziroma kršitve pravice) je tako v letu 2023 na tem področju znašala 25 %, kar je precej višje od utemeljenosti vseh pobud pri Varuhu, ki je v letu 2022 znašala 17,2 %. Številčnost tovrstne problematike potrjuje tudi 72 pogovorov na to temo v okviru enotne vstopne točke.

Razlogov za to je po mnenju Varuha več, veliko pa se lahko pripiše predvsem **neizpolnjenim zavezam ZPIZ na področju doslednega uresničevanja določb Zakona o splošnem upravnem postopku pri odločanju o pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter nedoslednem spoštovanju načela dobrega upravljanja.** Pravice, ki izvirajo iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, so odraz načela solidarnosti in večinoma trajnejše narave, kar seveda bistveno posega v položaj posameznika. K visoki utemeljenosti pobud pa prispeva tudi dejstvo, da večina ugotovitev in priporočil Varuha iz leta v leto ostaja bolj ali manj mrtva črka na papirju. Svoje k temu prispevata tudi strah in negotovost pred prihodnostjo in neznano, **že dalj časa napovedano ter neuresničeno, reformo pokojninskega in invalidskega zavarovanja.**

Glavne ugotovitve Varuha je mogoče strniti v nespoštovanje rokov odločanja o pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja oziroma dolgotrajnost postopkov, nizke pokojnine, nerazumljivost dokumentov in nezadostna obrazloženost upravnih aktov, neustrezno in s Konvencijo o pravicah invalidov neusklajeno definicijo invalidnosti, neusklajenost posameznih predpisov na področju invalidskega zavarovanja, težav pri zaposlovanju in vključevanju invalidov v družbo, neenotnost posameznih organov (izvedenskih in drugih), ki podajajo mnenja **(odločajo!)** o invalidnosti, »sporna« narava izvedenskih organov glede ugotavljanja invalidnosti ter tudi v drugih postopkih iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Če k temu dodamo še ključno bojazen, da se morda o novi zakonodaji ne bo odločalo na **strokoven, pregleden in odprt način ter z vključenostjo širše javnosti v te procese, potem je tudi predhoden dvom v ustreznost reforme lahko celo upravičen.**

Varuh namreč že vrsto let opozarja pristojne, predvsem vlado in MDDSZ, da je medicinski model invalidnosti, ki je uveljavljen v nacionalnih predpisih, nujno nadomestiti s socialnim modelom, ki izhaja iz Konvencije o pravicah invalidov (KOPI). Ta model izhaja iz predpostavke, da invalidnost ne izvira le iz posameznikove sfere oziroma njegovega zdravstvenega stanja, kot to utemeljuje medicinski model, ampak tudi iz ovir, ki jih ima posameznik pri vključevanju v okolje. Skladno s socialnim modelom invalidnosti iz KOPI je nujno definicijo invalidnosti ustrezno spremeniti in poenotiti, da ne bi prihajalo več do situacij, ko se posameznikom z enakimi omejitvami zagotavlja različen obseg socialnega varstva. Pri tem omenjamo primer definicij invalidnosti po ZPIZ-2, ZZRZI in ZSVI. **Tako 63. člen ZPIZ-2 določa**, da je invalidnost po tem zakonu podana, če se zaradi sprememb v zdravstvenem stanju, ki jih ni mogoče odpraviti z zdravljenjem ali ukrepi medicinske rehabilitacije in so ugotovljene v skladu s tem zakonom, zavarovancu zmanjša zmožnost za zagotovitev oziroma ohranitev delovnega mesta oziroma za poklicno napredovanje. **3. člen ZZRZI** pa določa, da je invalid ali invalidka oseba, ki pridobi status invalida po tem zakonu ali drugih predpisih, in oseba, pri kateri so z odločbo pristojnega organa ugotovljene trajne posledice telesne ali duševne okvare ali bolezni in ima zato bistveno manjše možnosti, da se zaposli ali ohrani zaposlitev ali v zaposlitvi napreduje. **Isti zakon nato v 11. členu** določa, da morajo za pridobitev statusa invalida po tem zakonu biti ugotovljene ovire pri vključevanju v delovno okolje na način, kot ga opredeljuje mednarodna klasifi acija funkcioniranja, invali-

dnosti in zdravja. Tako bi bilo možno trditi, da se v omenjenem zakonu skriva ustrezna definicija invalidnosti. Nadalje: **3. člen ZSVI** le navaja, katere osebe z določenimi zdravstvenimi težavami imajo pravico do statusa invalidnosti, invalidnosti pa sploh izrecno ne defini a.

Zaradi različnih definicij invalidnosti, ki jim sledi priznavanje različnih pravic in ugodnosti, Varuh ugotavlja še eno težavo. Pri Varuhu je bilo obravnavanih več primerov, ko je posameznik prejel odločbo ZPIZ, da je zmožen za delo, ZRSZ pa je istemu posamezniku izdal odločbo, da je nezaposljiv, torej nezmožen za delo. Navedena neusklajenost dveh zakonov je v nasprotju z 2. členom ustave, ima pa tudi negativne posledice v praksi. Posameznik, ki npr. prejema delno invalidsko nadomestilo po ZPIZ-2, to prejema le za štiri ure, za preostale štiri ure pa naj bi si našel zaposlitev v skladu s preostalo delovno zmožnostjo. Pri tem pa zaradi nezaposljivosti po ZZRZI ni upravičen do pomoči ZRSZ pri iskanju zaposlitve.

Nadalje Varuh opozarja na ugotovitev, da so osebe s statusom invalida po ZZRZI in ZPIZ-2 iz evidence brezposelnih oseb, evidence iskalcev zaposlitve in programov APZ izključene samo zaradi svoje invalidnosti oziroma omejitve, ki jo predstavlja nezmožnost za delo. Navedeno pomeni, da sta 127. in 129. člen Zakona o urejanju trga dela (ZUTD) v povezavi z 9. členom istega zakona v nasprotju z 2. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD) ter 14. členom ustave.

Pri tem je podana še neenakost med invalidi, ki naj ne bi bili sposobni za delo. Invalidi po ZSVI so namreč upravičeni do pravic po ZUTD, invalidi po ZPIZ-2 in ZZRZI z istimi omejitvami pa ne, saj so izključeni iz evidence brezposelnih oseb, evidence iskalcev zaposlitve in programov Aktivne politike zaposlovanja (APZ), in to izključno zaradi svoje invalidnosti tj. omejitve, ki jo predstavlja nezmožnost za delo. **Kar pa se tiče programov MDDSZ, ki so namenjeni večji zaposljivosti invalidnih oseb (gre za brezposelne invalide, ki so iskalci zaposlitve, torej za tiste, ki niso za delo nezmožne osebe po ZPIZ-2 ali nimajo statusa nezaposljive sebe po ZZRZI) in nudenju posebne strokovne pomoči invalidom preko ustrezno usposobljenih rehabilitacijskih svetovalcev Zavoda RS za zaposlovanje, Varuh navedeno pozdravlja,** enako izrecno ureditev možnosti zaposlitve invalidov s statusom invalida po ZSVI, pa tudi po ZPIZ-2 in ZZRZI, ki tega sicer izrecno ne urejata, vendar tudi ne prepovedujeta.

Glede merjenja uspešnosti kvotnega sistema, ki naj bi spodbujal zaposlovanje invalidov, Varuh poleg spremljanja statističnih podatkov predlaga še druge kazalce (kot so na primer podatki o tem, koliko podjetij in organov javnega sektorja, ki so zavezanci za zaposlovanje invalidov, ocenjuje, da je preprostejše plačevati na račun Javnega študijskega, razvojnega, invalidskega in preživninskega sklada RS, kako so z zaposlitvami zadovoljni invalidi in drugo). Kvotni sistem je po mnenju Varuha nujno nadgrajevati v smeri povečanega vključujočega okolja, tako življenjskega kot delovnega. Pri tem ima Varuh v mislih izboljšanje dostopa do zaposlitve za invalide in lažje vključevanje na trg delovne sile, spodbujanje dialoga med delodajalci, sindikati in civilno družbo pri oblikovanju in sprejemanju sprememb na področju zaposlovanja, vključenosti na

trg dela, upokojevanja in drugje. V vseh sferah življenja je nujno spodbujanje socialne vključenosti invalidov.

Vse ugotovitve Varuha na omenjenem področju so MDDSZ, vladi in drugim odgovornim žal že leta poznane. Posege v posamezne institute oziroma vpeljavo morebitnih novih institutov na področju zaposlovanja invalidov v trenutnih okoliščinah ocenjujejo kot neustrezne, saj naj bi na MDDSZ že potekala priprava sistemske prenove pokojninskega in invalidskega zavarovanja, kar pa terja celovit pristop k urejanju področja in sodelovanje z vsemi deležniki.

Varuh ob tem poudarja, da je treba takoj pristopiti k odpravi kršitev pravic invalidom, usklajenosti notranje zakonodaje s KOPI in ustavo, izboljšanju položaja invalidov (in ne le ohranjanju njihovega obstoječega stanja) ter enakopravni vključenosti vseh invalidov v družbo.

Varuh tako glede na opisane dejavnosti v letu 2023 na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja daje kar tri nova priporočila, in sicer:

Priporočilo št. 41: Varuh priporoča vladi priporoča, naj v vseh predpisih poenoti in uskladi definicijo invalidnosti s Konvencijo o pravicah invalidov ter tako poskrbi za usklajenost notranje zakonodaje s to konvencijo in z ustavo.

Priporočilo št. 42: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj prenovi sistem ugotavljanja invalidnosti in uvede en organ za ugotavljanje invalidnosti

Priporočilo št. 43: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstvu za zdravje sprembo določil javnih predpisov, ki postavljajo osebe s težavami v duševnem zdravju v manj ugoden položaj kot druge invalide s primerljivimi omejitvami.

Poleg navedenih priporočil pa Varuh kot stalno nalogo priporoča Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, naj poskrbi, da bodo vsi dokumenti, ki jih izdaja: obrazci, upravni akti in drugi, jasni, nedvoumni in skladni z načelom dobrega upravljanja, upravni akti pa bodo vsebovali vse zakonsko določene sestavne dele in bodo tudi ustrezno obrazloženi (**priporočilo (stalna naloga) št. 7**).

2.15.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

V letu 2022 je Varuh na obravnavanem področju izpostavil pet novih priporočil.

Varuhovo stalno nalogo številka 13 (stalna naloga, 2022), pri kateri se Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje priporoča, naj zagotovi, da bodo njegove odločbe ustrezno obrazložene, kot velevajo določbe 22.–25. člena ustave, skladno s postulati pravičnega in poštenega odločanja, je MDDSZ **zavrnilo zaradi nestrinjanja.** Tako omenjeno ministrstvo kot tudi ZPIZ menita, da so odločbe ZPIZ ustrezno obrazložene. **Ker je problematika upravnih aktov ZPIZ še vedno aktualna (kar izhaja tudi iz npr. primera št. 9.2-27/2022, objavljenega v nadaljevanju tega poročila), Varuh omenjeno priporočilo v razširjeni vsebini naslavlja kot novo stalno nalogo tudi v letu 2023.**

Stalna naloga številka 11 (stalna naloga, 2022) se je nanašala na nujno potrebne ukrepe MDDSZ, da bo odločanje centrov za socialno delo ažurno in učinkovito ter skladno z načeli dobrega upravljanja, je ostala sicer stalna naloga, **Varuh pa njeno izvedbo ocenjuje pozitivno, saj ne prejema več pobud, ki bi se nanašale na zamudno odločanje centrov za socialno delo.**

Nanašajoč na **stalno nalogo številka 12 (stalna naloga, 2022)**, s katero je Varuh priporočal MZ in ZPIZ, naj zagotovita, da bo njuno odločanje ažurno in učinkovito, Varuh sicer sprejema razlago MZ o trudu za dosego navedenega, **vendar na področju dela ZPIZ Varuh še vedno prejema pobude glede dolgotrajnega odločanja, zato vztraja pri izpolnjevanju stalne naloge tudi naprej.**

Varuh sprejema razlago iz odzivnega poročila vlade glede **stalne naloge številka 14 (stalna naloga, 2022)** o poslovanju ZPIZ pri upravljanju z dokumentarnim gradivom in **verjame, da bo skladno z omenjenim priporočilom ravnal tudi v prihodnosti, saj gre za stalno nalogo.**

Priporočilo številka 28 (2022) priporoča MDDSZ, naj obravnavo vprašanja izpolnitve pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine, določbo 28. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), uresniči tako, da bi bili glede predmetne pravice starši, ki jim otrok umre pred prvim letom starosti, izenačeni s posvojitelji in biološkimi starši, katerih otrok je bil pred prvim letom starosti posvojen, sicer gre za poseg v ustavno zagotovljeno pravico do enakosti pred zakonom**, naj bi bilo po oceni MDDSZ z ustrezno razlago že obstoječih zakonskih določb v praksi realizirano.** Varuh pa bo kljub temu skrbno bdel nad napovedano zakonsko spremembo ureditve tega področja, s čimer naj bi se obstoječi dvomi odpravili, do tega pa naj bi prišlo ob prenovi sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Varuh kljub **zavrnitvi zaradi nestrinjanja vztraja pri priporočilu** številka **93 (2019),** v katerem je MDDSZ priporočal, naj pripravi spremembe Zakona o socialnem vključevanju invalidov in za enake vrste omejitve invalidov, enako ka-

kor velja po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, predvidi tudi dodatek za pomoč in postrežbo v najvišjem znesku.

Aktualno in **še vedno nerealizirano ostaja** Varuhovo priporočilo številka 28 (2020) glede potrebne ustanovitve neodvisnega telesa za spodbujanje, varovanje in spremljanje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov **in v celoti vztraja pri uresničitvi le-tega.**

Smiselno podobno Varuh vztraja tudi pri **priporočilu** številka **46 (2020)**, v katerem je MDDSZ priporočal spremembo določil javnih predpisov, ki postavljajo osebe z motnjami v duševnem zdravju v manj ugoden položaj kot druge invalide s primerljivimi omejitvami. MDDSZ je sicer poročalo, da naj bi bilo priporočilo delno realizirano, ker naj bi bilo v postopku imenovanja delovne skupine za širitev upravičencev po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov. Načeloma pa problematika spada na področje duševnega zdravja, je še zapisalo ministrstvo**. Glede na navedeno, dejansko nerealizacijo in aktualnost vsebine je Varuh priporočilo razširil tudi na Ministrstvo za zdravje in ga tako v letu 2023 podaja kot novo priporočilo (Priporočilo št. 43).**

Tudi pri **priporočilu** številka **47 (2020)**, da naj MDDSZ in Ministrstvo za infrastrukturo preučita ustreznost veljavne zakonodaje, ki brezplačnega prevoza ne zagotavlja vsem invalidom oziroma vsem osebam, ki iz zdravstvenega razloga ne morejo voziti avtomobila, **Varuh vztraja, čeprav oba naslovna organa priporočilo zavračata zaradi nestrinjanja.** Iz odzivnosti teh organov namreč v ničemer ne izhaja, da je bila resno preučena ustreznost zakonodaje, ki jo to priporočilo naslavlja.

Priporočilo Varuha številka **90 (2019)**, ki se nanaša na dosledno spoštovanje standardov procesnega jamstva in druga določila Zakona o splošnem upravnem postopku pri odločanju ZPIZ in MDDSZ v zadevah pokojninskega in invalidskega zavarovanje, **naj bi bilo po poročanju MDDSZ delno realizirano**, s posodobitvijo navodil ZPIZ glede izvajanja Zakona o splošnem upravnem postopku in napovedanim osvežitvenim seminarjem omenjenega zakona. Navedeno za izboljšanje stanja na tem področju **ne zadostuje**, zato glede na ugotovitve Varuha **priporočilo ostaja stalna naloga.**

2.15.3 Nova priporočila

Varuh glede na dejavnosti v letu 2023 na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja daje naslednja priporočila:

41. Varuh priporoča vladi, naj v vseh predpisih poenoti in uskladi definicijo invalidnosti s Konvencijo o pravicah invalidov ter tako poskrbi za usklajenost notranje zakonodaje s to konvencijo in ustavo.

42. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj prenovi sistem ugotavljanja invalidnosti in uvede en organ za ugotavljanje invalidnosti.

43. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstvu za zdravje spremembo določil javnih predpisov, ki postavljajo osebe s težavami v duševnem zdravju v manj ugoden položaj kot druge invalide s primerljivimi omejitvami.

Varuh daje tudi naslednje priporočilo, ki je stalna naloga:

7 (Stalna naloga). Varuh priporoča Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, naj poskrbi, da bodo vsi dokumenti, ki jih izdaja: obrazci, upravni akti in drugi, jasni, nedvoumni in skladni z načelom dobrega upravljanja, upravni akti pa bodo vsebovali vse zakonsko določene sestavne dele in bodo tudi ustrezno obrazloženi.

2.15.4 Dejavnosti Varuha na področju invalidskega in pokojninskega zavarovanja

Dejavnosti Varuha na področju invalidskega in pokojninskega zavarovanja v letu 2023 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:

2.15.4.1 Jasnost in zakonitost dokumentov upravnih organov

Primer: Dvoumnost obrazca Zavoda za pokojninsko in invalid sko zavarovanje Slovenije

Primer: Pomanjkljiva obrazložitev odločb ZPIZ[1]

2.15.5.2 Odločanje v razumnem roku

Primer: Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti o pritožbi glede statusa invalida odločalo več kot leto dni

1 Objavljeno na https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/pomanjklji-va-obrazlozitev-odlocb-zpiz/.

Primer: Dolgotrajnost postopka priznanja pravice do vdovske pokojnine

2.15.5.3. Ustavno skladno, zakonito, pravično in pošteno odločanje

Primer: Ali je izvedba dokaza z izvedencem v postopkih za pridobitev pravic iz invalidskega zavarovanja res nujna?

Primer: Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v pritožbenem postopku nezakonito spremenilo odločbo na škodo pritožnika

Primer: Ustavnost materialnega roka za uveljavljanje pravice do invalidskega nadomestila

2.16
ZDRAVSTVENO VARSTVO IN ZDRAVSTVENO ZAVAROVANJE

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					VSE POBUDE			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
Zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje	213	108	105	127	94	20	21,28	229	235	102,62	448
9.3 Zdravstveno zavarovanje	56	27	19	22	16	2	12,50	35	49	140,00	105
9.4 Zdravstveno varstvo	157	81	86	105	78	18	23,08	194	186	95,88	343

2.16.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Področje zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja je glede na število pobud eno od številčno najmočnejših področij. V letu 2023 je Varuh na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja obravnaval skupaj 448 zadev. Malo več kot tri četrtine (343) obravnavanih zadev sodi na področje zdravstvenega varstva, slaba četrtina (105) pa na področje zdravstvenega zavarovanja. Medtem ko je bilo v zadnjih letih na področju zdravstva zaznati veliko povečanje števila obravnavanih zadev, kar je pripisati predvsem vplivu epidemije covida-19, se je ta trend v letu 2023 vrnil v stare tirnice, vendar pa število pobud še vedno kaže na dejstvo, da se področje sooča z resnimi in akutnimi težavami. Številna vprašanja, povezana s področjem zdravstva, se sicer

pri Varuhu rešujejo že v okviru enotne vstopne točke, od tistih pobud, ki se obravnavajo v okviru področja in so bile v letu 2023 tudi rešene, pa je utemeljenih dobra petina (21,28 %), kar je primerljivo z letom 2022.

Največja frustracija je, da vrsta vprašanj na področju zdravstvenega varstva ostaja neodgovorjenih že vrsto let. To je še posebej težko razumeti, ko gre za ranljive skupine, kot so otroci, starejši in invalidi. Varuh se zaveda, da problematika ni nastala včeraj in tudi ne more biti rešena jutri, vendar pa ob vsaki priložnosti opozarja, da jo je treba začeti reševati danes.

V okviru svojega dela se je varuh redno in pogosto srečal tudi z ministri ter različnimi predstavniki strokovne in laične javnosti s področja zdravstva. Z obema ministroma za zdravje je v letu 2023 razpravljal o nesprejemljivih razlikah v dostopnosti ambulant splošne in družinske medicine ter o vseh aktualnih in akutnih težavah, ki jih Varuh zaznava pri svojem delu. Nagovoril je udeležence posveta o celostni zgodnji obravnavi otrok s posebnimi potrebami in otrok z rizičnimi dejavniki, sestal se je z vodstvom stomatološke klinike in razreševal vprašanja o zobozdravstveni oskrbi oseb s posebnimi potrebami, kot vsako leto do sedaj se je srečal z zastopniki pacientovih pravic, pa tudi z vodstvom Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana itd.

Že v prvih dneh leta 2023 se je s primerom **dolge vrste čakajočih** pred ZD Bežigrad pokazalo, da je nekaj hudo narobe v zdravstvenem sistemu. MZ, ZZZS, MOL in ZD Ljubljana so razloge in odgovornost za nastalo situacijo iskali drug pri drugem, dejstvo pa je, da se vsi omenjeni niso sestali na to temo, kot je večkrat predlagal z namenom, da do tovrstnih situacij ne bi kdaj v prihodnje prišlo. Varuh vztraja, da se navedeni sestanejo in zagotovijo delovanje sistema.

Da je dostopnost do zdravnika resnično množičen problem, je Varuh poleg tega, da je prejel številne pobude, preveril tudi preko vprašalnika, ki ga je poslal vsem zdravstvenim domovom. Iz njihovih odgovorov je moč razbrati, da dejansko obstajajo **nesprejemljive razlike v odzivnosti med ambulantami splošne in družinske medicine, saj ni enotnih meril in kriterijev, kaj sploh pomeni dobra oziroma primerna dostopnost.** Čedalje večji razkorak se pojavlja med pacienti, ki so zmožni slediti »novostim«, ki se uvajajo na področju zdravstvenega varstva, in tistimi, ki niso vešči uporabe raznih zdravstvenih platform, ki omogočajo naročanje na različne zdravstvene storitve. Čeprav na splošno zdravstveni izvajalci poudarjajo, da »stari« način naročanja (po telefonu in osebno) ostaja, se v praksi kaže, da ta ne deluje. Celotno situacijo še poslabšujejo nesoglasja med odločevalci in zdravstvenimi delavci.

Zato je Varuh na MZ naslovil mnenje in priporočila, naj uredi področje na način, da ne bo prihajalo do takšnih razlik med ambulantami in da bo pacient prišel do zdravnika in to takrat, ko ga bo potreboval. (Priporočilo št. 44)

Tu seveda ne gre zgolj za pomanjkanje zdravnikov, temveč za kronično pomanjkanje vsega ostalega zdravstvenega osebja. Težki pogoji dela in hkrati nestimulativno plačilo iz leta v leto silijo tiste najbolj obremenjene zdravstvene delavce, da delujejo na etični pogon. Žal se tudi ta iztroši in država nujno potrebuje jasno vizijo kakšno zdravstvo bo (o)hranila.

Težave, s katerimi se pobudniki tudi obračajo na Varuha, kažejo na **anomalije sistema, ki potrebujejo resen pristop**. Varuh ugotavlja, da je morda pred časom še bilo možno reči, da je neka zdravstvena tematika prioriteta in druga manj potrebna ukrepanja. V trenutnem stanju pa zaradi šibkosti zdravstvenega sistema skorajda ni več mogoče najti problematike, ki bi ne bila prioriteta. Kljub temu v nadaljevanju Varuh izpostavlja nekaj akutnih problematik.

Ena takšnih je problematika **dolgih čakalnih dob na področju psihološke in psihiatrične obravnave otrok, ki predstavljajo kršenje ustavno zagotovljenih pravic te ranljive skupine in mednarodnopravnih zavez, ki jih je sprejela Slovenija.** Na področju duševnega zdravja ostaja nerešeno tudi vprašanje **normativne ureditve področja psihoterapije**, na katerem kljub dolgoletnim obljubam odločevalcev še vedno ni pripravljena zakonodajna podlaga, ki bi to področje ustrezno uredila. Zdi se, da stališč različnih interesnih skupin, ki so na tak ali drugačen način povezane s področjem psihoterapije, ni mogoče zbližati. **Varuh zato ponavlja svoje priporočilo, da je treba področje psihoterapije nemudoma zakonsko urediti.**

Varuh je seznanjen **z nespodobno dolgimi čakalnimi vrstami na urgencah,** nekateri pacienti so na obravnavo čakali tudi po 16 ur ali več. Ali to pomeni, da je sistem urgentne službe potreben prenove ali gre morda le za slabo organizacijo? V začetku leta 2023 so začele delovati **ambulante za neopredeljene.** Tudi te so se, čeprav so bile vzpostavljene z dobrimi nameni, ponekod izrodile. **Pobudnica je npr. Varuha seznanila s primerom zdravstvenega doma, ki je brez predhodne seznanitve ali privolitve pacientov prenesel njihove zdravstvene kartone v ambulanto za neopredeljene in tako zdravniku, pri katerem so bili ti pacienti že opredeljeni, močno zmanjšal »glavarino«.** Anomalija ali le neposrečen poizkus zmanjšanja glavarinskega količnika? Ob tem ni zanemarljivo, da še vedno primanjkuje del zdravnikov s področja družinske medicine in da so ambulante za neopredeljene posledica prav tega dejstva. **MZ je sicer sprejelo nekatere ukrepe, ki naj bi pripomogli k temu, da bi se mladi zdravniki raje odločali za specializacijo iz področja družinske medicine, vendar MZ Varuha (še) ni seznanilo s pozitivnimi učinki teh ukrepov.** Vsekakor si Varuh želi, da nova strategija, ki je napovedana za začetek marca, prinese pozitivne korake v to smer.

Do takrat pa zagotovo kot velika težava ostajajo čakalne **dobe na mnogih področjih zdravstva** in na področju **zobozdravstva**. Varuh obravnava več tovrstnih pobud, pa tudi drugih s tem povezanih. Ena aktualnih je problematika **dostopa nepokretnih in starejših do zobozdravnika** (o tem bo poročal v naslednjem letnem poročilu, saj postopki še niso zaključeni) in za **pedopsihiatrične obravnave otrok** – še vedno se pričakuje **ureditev področja psihoterapije**. Varuh že zaradi čakalnih dob stanje v državi na področju zdravja ocenjuje kot zelo slabo, situacija pa se iz leta v leto celo poslabšuje. Kot je Varuh zapisal že v lanskem letnem poročilu, **ne gre le za posledico odsotnosti reforme zdravstvenega sistema v Sloveniji, ki bi se morala zgoditi že pred leti, temveč se dalje zdi še, da gre tudi za odsotnost vizije, kako v Sloveniji zagotoviti vzdržen, učinkovit in splošno dostopen zdravstveni sistem.**

Vse bolj akutna je tudi situacija s pacienti, ki so zaključili bolnišnično zdravljenje, nekateri so starejši, drugi po poškodbi glave, ki še vedno potrebujejo nujno pobolnišnično zdravstveno oskrbo in nego. Svojci teh oseb se obupani obračajo na Varuha. Domovi za starejše so zasedeni ali pa pacientov, ki potrebujejo zahtevno obliko zdravstvene nege, ne želijo sprejeti, saj jim že zdaj ne zmorejo zagotoviti zadostne oskrbe. Varuh je o tem problemu že pisal in prvotna rešitev je bila **vzpostavitev t. i. »negovalnih bolnišnic«**. Te so bile črtane iz predloga zakona o dolgotrajni oskrbi z obrazložitvijo, da se bo to področje drugače uredilo. V zadnjem času se kot rešitev pojavlja ideja, da bi nego in skrb teh oseb prevzeli domovi za starejše. Kako in kdo naj bi ob trenutnem alarmantnem pomanjkanju (tudi socialnega) kadra to izvajal, je manj jasno. Če je za domove za starejše predvidena kadrovska osvežitev, pa se Varuhu postavlja vprašanje, od kod bodo ti kadri prišli in ali bodo zares usposobljeni nege in skrbi najbolj zahtevnih (iz vidika zdravstvene nege) pacientov.

V letu 2023 je Varuh obravnaval tudi težave odraslih oseb z avtizmom, ki se srečujejo s težavami pri diagnostiki, in ugotovil, da so za obravnavo oseb z avtizmom potrebna posebna znanja in dodatna subspecializacija, ki bi natančneje naslavljala težave, ki jih te osebe imajo. Na CDZO se obračajo osebe predvsem zaradi pridruženih motenj in komorbidnosti. Zdi se, da avtizem kot samostojno stanje ni prepoznan kot razlog za napotitev. Posamezniki z motnjo avtističnega spektra imajo zaradi izzivov, s katerimi se srečujejo, večje tveganje za razvoj pridruženih težav. Morebitna rešitev za obravnavo oseb z avtizmom se kaže v specializiranih centrih, kjer bi obravnavali osebe s specifičnimi težavami. Potrebne pa so tudi klinično psihološke in psihiatrične ambulante na sekundarnem, specialističnem in subspecialističnem nivoju. Poseben izziv za osebe z avtizmom ali sumom na avtizem je prehod iz adolescentne v odraslo obravnavo, saj so normativi pedopsihiatrov bolj prijazni pacientom. Nekatere skupine pacientov, predvsem mladih in tistih z duševnimi motnjami, ki zahtevajo posebna znanja, so prikrajšane za optimalno strokovno obravnavo. Mednje spadajo tudi osebe s spektrom avtistične motnje. Za te osebe bi bilo ustrezno, da so v obravnavi pri specialistih, ki so stalni člani ekip in se ne menjujejo. **Varuh zato pozdravlja odziv in predlog NIJZ, da skupaj s pobudniki in CDZO preuči možnosti za dodatno usposabljanje strokovnjakov v CDZO in CDZOM na področju avtizma in drugih spektroavtističnih motenj. Na podlagi tega se bo s skupnimi močmi pripravil načrt usposabljanja.**

Težave še vedno **ostajajo na področju ureditve homeopatije.** Iz Resolucije o nacionalnem načrtu zdravstvenega varstva 2016–2025 »Skupaj za družbo zdravja« (Ur. l. RS, št. 25/2016) izhaja, **da je bil časovni okvir za ureditev področja zdravilstva leto 2018. Že leta 2020 je MZ Varuha seznanilo, da se** ministrstvo pridružuje stališču, da je za zdravnike in zdravstvene delavce potrebna ureditev dopolnilnih, tradicionalnih in alternativnih oblik diagnostike, zdravljenja in rehabilitacije, pri čemer je tudi podprlo že pripravljena okvirna izhodišča. **Do danes novela Zakona o zdravilstvu ali nov predlog zakona** za ureditev dopolnilnih, tradicionalnih in alternativnih oblik diagnostike, zdravljenja in rehabilitacije **nista sprejeta.** MZ ureditev omenjenega področja vleče iz leta v leto. Vedno znova se v ospredje postavlja »bolj pomembne«

problematike, medtem ko se ob čedalje bolj utrujenem javnem zdravstvenem sistemu trg ponudnikov raznoraznih zdravilskih metod razrašča.

Varuh se je srečal tudi z nemalo primeri, ko so pacienti navajali **težave z napotnico ali naročanjem na zdravstveno storitev.** Težave so zajemale izbris napotnic, težave pri vzpostavitvi stika z zdravstvenim izvajalcem, dolgotrajno čakanje na določitev datuma pregleda itd. Pobudnik nas je seznanil, da je bila njegova napotnica izbrisana dan pred predvidenim zdravniškim pregledom. Težave je sicer s pomočjo izbrane zdravnice pravočasno odpravil, je pa njegova pobuda odstrla težave zdravstvenega izvajalca z informacijskim sistemom, katerih posledica je bila tudi izbrisana napotnica.

Varuh je prejel tudi več primerov oseb, ki so na MZ vložile **vlogo za uveljavljanje pravice do odškodnine zaradi cepljenja proti covidu-19**. **MZ je prekoračilo vse zakonske roke odločanja. Varuh je MZ na to opozoril in ga pozval k pravočasnemu odločanju.** Ob tem Varuh opozarja, **da ostaja odprto tudi vprašanje ureditve pravne podlage za obveznost nošenja mask.** Tudi tukaj se zdi, da je Varuh z MZ na različnih bregovih oziroma se mnenje Varuha za nujnost vzpostavitve pravne podlage za nošenje mask in mnenje MZ razlikujeta, saj do konca leta 2023, kljub nekaterim obljubam, le-teh še ni bilo sprejetih.

Pomembnost tega, da smo v demokratični družbi pripravljeni in sposobni razpravljati o vseh temah, ki se dotikajo človekovih pravic, in s tem življenja vsakega posameznika v družbi, ne glede na razlike v naših nazorih, prepričanjih ali osebnih izkušnjah, Varuh nenehno ponavlja. Bistvenega pomena je, da se vzpostavi družbena klima, v kateri se vsi med seboj poslušamo in slišimo. Pri tako pomembnem in občutljivem vprašanju kot je **morebitno vzpostavljanje zakonskega okvira na področju pomoči pri prostovoljnem končanju življenja,** Varuh posebej izpostavlja pomembnost konstruktivne in strokovne razprave, predvsem zato, ker v Republiki Sloveniji dialog na področju občutljivih tematik žal pogosto umanjka.

V tem času je Varuh sicer občutil tudi grenko resnico, da so zakonsko določena pooblastila in položaj institucije Varuha, s strani nekaterih, precej zlahka zaobideni. Varuh človekovih pravic je neodvisni državni organ, katerega pristojnosti (in skozi to tudi omejitve) so opredeljene v najvišjem aktu države, to je v Ustavi Republike Slovenije in v Zakonu o varuhu človekovih pravic RS. Varuh je prvi, ki mora upoštevati zakonodajo, vladavino prava in človekove pravice. Zato mora in sme delovati v okviru svojih pristojnosti, čeprav se pogosto pričakuje več. Varuh ni nevladna organizacija, niti glasnik politike, še manj pa etični in moralni razsodnik.

V besedilu **predloga Zakona o pomoči pri prostovoljnem končanju življenja**, s katerim se je sicer Varuh samoiniciativno seznanil, saj v pripravo ni bil vključeni v nobeni fazi, je torej brez predhodnega posvetovanja zapisano, da naj bi nadzor v zvezi s postopki pomoči pri prostovoljnem končanju življenja opravljal Varuh. Hkrati naj bi tudi vsaka tri leta poročal o teh postopkih, o njih pripravljal priporočila in v primerih ugotovljenih hujših kršitev ali suma storitve kaznivega dejanja o tem obveščal pristojne organe. Varuh je izrazil ostro nestrinjanje s tovrstnimi določbami in poudarjal, da ne sme in ne more

biti nadzorni organ pri izvajanju postopkov pomoči pri prostovoljnem končanju življenja. Opozoril je, da predlogi, ki nosijo tako veliko odgovornost, terjajo resen, tehten, strokoven in tudi analitično podkrepljen dialog. Ne le, da dialoga v primeru sprejemanja predloga omenjenega zakona ni bilo, Varuh o predlogu niti ni bil predhodno obveščen ali kakorkoli konzultiran.

Varuh ni **strokovno-zdravstvena institucija, da bi lahko opravljal nadzor, kot so si zamislili predlagatelji zakona. Enako sporno je, da v nobeni drugi državi tovrstnih postopkov ne opravljajo Varuhi človekovih pravic ali njemu sorodne institucije. To opravljajo nadzorni organi ali komisije, ki so posebej določeni in sestavljeni iz strokovnjakov, predvsem s področja zdravstva.** Ključna lastnost nadzornega organa so ustrezna strokovna znanja in izkušnje s tega področja ali iz prakse, na podlagi katerih se lahko opravi vsebinsko presojo strokovnosti izvedbe postopka in njegovo skladnost z veljavno pravno ureditvijo. Le na tak način je mogoče vzpostaviti varovalke pred morebitnimi zlorabami v tovrstnih postopkih in zagotoviti spoštovanje dostojanstva deležnikov**. Ob tehtanju vprašanj na omenjeno temo, ki odpira vrsto etičnih in pravnih vprašanj, je nujno potrebno, da se hkrati ustrezno uredi dostopnost in učinkovitost paliativne oskrbe na nacionalni ravni, na kar je Varuh v preteklosti že večkrat opozoril. Nujen je multidisciplinarni pristop več različnih strok in praktikov s področja skrbi za težko bolne in onemogle, predvsem pa posebna previdnost pri sprejemanju končnih odločitev.**

Varuh ob vsem navedenem opozarja tudi, da bi lahko bil omenjeni **zakon mestoma tudi diskriminatoren, saj vanj niso vključene osebe z motnjami v duševnem zdravju**. To po mnenju Varuha predstavlja nevarnost, da bo po morebitnem spodbijanju zakona na Ustavnem sodišču Republike Slovenije ali na Evropskem sodišču za človekove pravice in prepoznanju diskriminacije prišlo do tega, da bodo implementirane varovalke začele odpadati, razsežnosti posledic pa bi bile lahko nepredvidljive.

Varuhova želja in prošnja je, da se o tako pomembni temi poglobljeno razpravlja iz več vidikov in trezno ter se ob tem upošteva multidisciplinarnost različnih ved in strok, ki se bodo o tem opredelile. Prav je, da se o tematiki javno razpravlja in išče sprejemljiv družbeni konsenz. Ob tem pa je treba preučiti vse spektre in možnosti za poglobljene rešitve in odločitve sprejemati preudarno, na podlagi strokovnih mnenj oz. izhodišč. **Ob tem pa se je v prvi vrsti treba zavedati, da gre za vprašanje medicine in etike, ki sicer sodi na področje človekovih pravic, vendar ne na način, da bi se lahko Varuh opredeljeval do ustreznosti oziroma pravilnosti izvedbe tovrstnih postopkov.**

Med zelo zaskrbljujočimi pobudami v letu 2023 je Varuh **prejel tudi več pobud z očitkom nezadovoljstva nad zdravstveno obravnavo oziroma neustrezno zdravstveno obravnavo in nasilja nad pacienti na Univerzitetni psihiatrični kliniki Ljubljana** (UPK Lj). Pobude Varuhu med drugim navajajo, da naj bi se rutinski pregledi in postopki (na primer odvzem krvi) opravljali tudi s prekomerno uporabo sile; da naj bi se nad pacienti vršilo fizično in psihično nasilje, na primer v obliki škropljenja z vodo, dušenja pacientov z vzglavnikom, boksanja v rebra; da naj bi bilo neustrezno in nezadostno poskrbljeno za zaščito

pacientov v primeru nasilnih ravnanj; da naj bi v nekaterih primerih prihajalo do prekomernega zdravljenja z zdravili oziroma da naj bi bili pacienti deležni neustrezne medikamentozne terapije; da naj pacienti ne bi bili ustrezno udeleženi v procesu zdravljenja, pri čemer primeroma navajajo, da naj bi na primer lečečega zdravnika seznanili s (preteklimi) težavami, ki so drugega izvora (npr. nevrološkega, ne (zgolj) psihiatričnega), njihove navedbe pa naj ne bi bile upoštevane; da naj tudi sicer ne bi bila upoštevana volja pacientov do uveljavitve pravice do drugega mnenja; da naj ne bi bila dosledno spoštovana pravica pacientov do obveščenosti in sodelovanja v procesu zdravljenja; da naj bi velik problem predstavljala kadrovska podhranjenost, s čimer je povezana pomanjkljiva skrb za paciente; da naj bi prihajalo do opravljanja nege pacientov z neustreznim materialom; da naj bi bilo na oddelkih UPK Lj neustrezno poskrbljeno za higieno in prezračevanje – problem naj bi bil predvsem vonj po tobačnem dimu in sanitarijah.

Posebno skrb po mnenju Varuha vzbujajo navedbe, iz katerih izhaja, da naj bi se fizično nasilje v različnih oblikah izvajalo tudi nad starejšimi pacienti z demenco. Glede na to, da gre predvsem pri osebah z motnjami v duševnem zdravju za ranljive posameznike in posameznice, ki potrebujejo posebno nego in skrb, **Varuh zavzema stališče, da je treba vsak sum domnevne nepravilnosti oziroma neustrezne zdravstvene obravnave čim prej raziskati in sprejeti ustrezne ukrepe, da se prepreči ponavljanje tovrstnih ravnanj tudi v prihodnje. To toliko bolj velja, če gre za ravnanje, ki bi ga lahko ocenili kot povsem v nasprotju s človekovim dostojanstvom.**

Nekateri pobudniki so v svojih pobudah prosili za anonimnost pri obravnavi. Varuh se je v skladu s svojimi pristojnostmi obrnil na vodstvo UPK Lj z vsebinskimi vprašanji glede domnevnih nepravilnosti, ki so mu bile naznanjene. Vprašanja v zvezi z izpostavljeno problematiko pa je naslovil tudi na MZ. Varuh je na svoje poizvedbe že prejel nekatere odgovore, vendar pa, upoštevaje kompleksnost naznanjenih nepravilnosti in obširnost dokumentacije, obravnava zadev v zvezi z naznanjenimi kršitvami še poteka. V skladu s svojimi pristojnostmi želi Varuh k zadevi pristopiti poglobljeno in pridobiti celostni vpogled v okoliščine zadeve, zato bo o svojih ugotovitvah poročal po prejemu oziroma seznanitvi z vsemi relevantnimi okoliščinami in dejstvi.

Varuh je v zvezi z zgoraj navedenimi vprašanji in dilemami prejel tudi precej novinarskih vprašanj in nasploh ugotavlja, da je bilo veliko medijsko zanimanje za to, ali je Varuh seznanjen s posameznim problemom in če je, kako ga je obravnaval in kakšna priporočila je podal. Varuh je opravil tudi več obiskov UPK Lj, saj varstvu pravic oseb z motnjami v duševnem zdravju namenja posebno pozornost in skrb ter poglobljeno pristopa k obravnavi tovrstnih pobud, ali pa začne postopke na lastno pobudo in nato o svojih ugotovitvah in priporočilih na različne načine redno obvešča javnost. **Ob navedenem poudarja, da moramo imeti kot družba vedno in povsod ničelno toleranco do nasilja, kar še posebej velja za nasilje nad najranljivejšimi skupinami ljudi, toliko bolj, ko so v vlogi pacienta. Pri tem si moramo kot družba, posebej pa pristojne institucije, v največji možni meri prizadevati zavarovati osebne podatke**

prizadetih, da ne bi prišlo do posega v njihovo dostojanstvo oziroma druge osebnostne pravice.

Varuh si prizadeva, da bi tudi vse druge pristojne institucije izpostavljenim problematikam in očitkom namenile pozornost in skrb, k iskanju potencialnih rešitev pa pristopile celostno. Ob tem Varuh poudarja pomen rednega in uspešnega sodelovanja med različnimi institucijami in organi. To se kot učinkovito in nujno potrebno kaže predvsem v zadevah, ki zadevajo več področij, posledično pa zahtevajo celostno obravnavo. Kot take se izpostavljajo tudi zgoraj navedene problematike, ki najbolj prizadenejo najranljivejše skupine prebivalstva in iz tega razloga nujno potrebujejo iskanje sistemskih rešitev na ravni celotne države v najkrajšem možnem času. Za to pa si morajo po mnenju Varuha po svojih najboljših močeh prizadevati vse pristojne institucije.

Varuh je v preteklem letu na področju zdravstvenega varstva obravnaval tudi dve širši vprašanji v povezavi s porodnišnicami, in sicer **način obveščanja patronažnih služb po odpustu porodnice iz porodnišnice in razpolaganje porodnic s placento.** Pri obravnavi širšega vprašanja, na kakšen način poteka obveščanje patronažnih služb po odpustu porodnic iz porodnišnic, je Varuh po preučitvi odgovorov s strani 12 od vseh 14 vprašanih porodnišnic in ostalih odgovorov na poizvedbe, **pri čemer Varuh s strani Splošne bolnišnice Murska Sobota in Splošne bolnišnice dr. Jožeta Potrča Ptuj (tudi po poslani urgenci)** ni prejel odgovora, ugotovil, da je praksa obveščanja patronažnih služb po odpustu porodnic iz porodnišnic precej neenotna.

Zaradi ugotovljene kršitve načela enakega varstva pravic skladno z 22. členom URS, je Varuh MZ priporočil, naj se poenoti praksa obveščanja patronažnih služb, pri čemer pa naj se breme odgovornosti obveščanja ne prenaša na porodnice (Priporočilo št. 50).

MZ je Varuhu pojasnilo, da poenotenje načina obveščanja in digitalizacije prenosa občutljivih osebnih podatkov iz porodnišnice do patronažnih služb skupaj z NIJZ naslavlja in ureja, pri čemer pa naj bi bile po sedanji časovnici vse aktivnosti v celoti zaključene najpozneje sredi leta 2025, s čimer naj bi podprli vse faze procesa obveščanja patronažne službe.

Varuh pojasnila MZ sicer skuša razumeti, saj se zaveda, da spremembe zahtevajo svoj čas, a vendarle ne more mimo ugotovitve, da se birokratsko kolesje vrti prepočasi. Ker posledice organizacijske neurejenosti sistema običajno prizadenejo že tako ranljive skupine prebivalstva, Varuh predlaga, da se do uveljavitve sistemskih sprememb, ki jih bodo dolžne spoštovati vse porodnišnice v Sloveniji, z ustrezno notranjo reorganizacijo vsaj začasno uredi sistem obveščanja patronažne službe zdravstvenega doma na območju bivanja porodnice (neodvisno od dejstva, ali porodnica prihaja iz območja porodnišnice ali iz kateregakoli drugega dela Slovenije).

Na področju porodništva se je Varuh srečal tudi s primerom porodnice, ki je po porodu želela domov odnesti posteljico (placento), vendar ji zdravstveni zavod, kjer je rodila, tega ni omogočil. Pobudnica je Varuha seznanila, da naj bi slovenske porodnišnice v zvezi z možnostjo razpolaganja s placento upora-

bljale različne prakse, konkretno naj bi porodnicam omogočale, da placento po porodu lahko prevzamejo, pri čemer naj za to ne bi bil potreben (formalni) postopek, temveč le zahteva porodnice. Pobudnica zaradi svojega zdravstvenega stanja ni mogla roditi v porodnišnici, ki naj bi ji omogočila razpolaganje s placento, zato meni, da je bilo poseženo v njene pravice. Varuh se je po prejemu te pobude seznanil še z enim vsebinsko enakim primerom druge pobudnice, poleg tega pa prejel več dopisov, v katerih so pobudnice izražale mnenje, da je porodnicam treba omogočiti razpolaganje s posteljico.

Ob upoštevanju navedb pobudnic, ki odpirajo tudi širše vprašanje enake obravnave porodnic, je Varuh za pojasnila o opisani problematiki zaprosil vseh 14 slovenskih porodnišnic ter Zbornico zdravstvene in babiške nege Slovenije – Zvezo strokovnih društev medicinskih sester, babic in zdravstvenih tehnikov Slovenije (Zbornica – Zveza). Varuh je želel pridobiti predvsem informacije o tem, ali posamezna porodnišnica omogoča razpolaganje s placento, in o postopkih, ki jih je v zvezi s tem vzpostavila. Z namenom razjasnitve obsega problematike je porodnišnice zaprosil, da mu posredujejo tudi podatke o številu zahtevkov porodnic po razpolaganju s placento v letih 2022 in 2023. Prosil je tudi za informacije o poporodni obravnavi porodnic, ki so rodile doma, in razpolaganju s placento v tem primeru.

Varuh je prejel odgovore 13 porodnišnic, iz katerih izhaja, da **razpolaganje s placento omogočajo 4 porodnišnice**, 9 porodnišnic razpolaganja s placento torej ne omogoča, za Oddelek za porodništvo v Splošni bolnišnici »dr. Franca Derganca« Nova Gorica, ki Varuhu kljub posredovani urgenci ni odgovorila, pa podatka ni mogoče podati. **Vse porodnišnice, ki omogočajo razpolaganje s placento, imajo v zvezi s tem vzpostavljene formalne postopke.**[1]

V zvezi s številom zahtevkov porodnic po predaji posteljice Varuh ugotavlja, da natančnega števila zahtevkov porodnic na letni ravni ni mogoče določiti, saj porodnišnice tovrstnih podatkov večinoma ne beležijo natančno. Iz podatkov, ki jih je Varuh prejel, je mogoče razbrati, da letno porodnice podajo **vsaj 50 zahtevkov**, pri čemer je velika večina, tj. 40 zahtevkov, podanih v isti porodnišnici, preostale pa večinoma beležijo do 2 zahtevka letno. Informacij o razpolaganju s posteljico pri porodu na domu nam ni uspelo pridobiti, saj porodnišnice s posteljico teh porodnic večinoma ne pridejo v stik – le ena porodnišnica je izrecno navedla, da v primeru, da ženska rodi doma, ob sprejemu v porodnišnico zahteva posteljico na vpogled, in sicer z namenom rutinske kontrole posteljice po porodu.

Iz zgoraj zapisanega je mogoče razbrati neenako prakso slovenskih porodnišnic pri obravnavanju vprašanja razpolaganja s placento, pri čemer se odpira vrsta dejanskih in pravnih vprašanj, ki jih je treba razjasniti. Prvo med njimi je vprašanje pravne podlage. Iz odgovorov porodnišnic je namreč razbrati, da njihovo delovanje informirajo tako različne interpretacije (predvsem okoljskega prava) kot tudi različni (pravni) akti.

1 Varuh je štel, da je postopek razpolaganja s posteljico formalen, če porodnišnica predajo posteljice beleži na posebnem obrazcu oziroma v okviru porodnega zapisnika ali siceršnje zdravstvene dokumentacije.

Nekatere porodnišnice vidijo placento izključno kot infektivni odpadek, ki ga je treba odstraniti s sežigom, da bi preprečili morebitno škodo za zdravje ljudi in okolje, medtem ko druge porodnišnice menijo, da je treba morebitno infektivnost presojati od primera do primera, čemur sledi tudi nekaj ureditev v tujini.[2] Pri tem Varuh tudi pripominja, da razpolaganje s posteljico pri porodu na domu, glede na prejete odgovore, ni podvrženo nikakršnemu nadzoru.

Z navedenim je Varuh seznanil pristojne organe (MZ, ZIRS, MOPE in IRSOPE), njihove odgovore še preučuje in bo o svojih ugotovitvah poročal v javnosti in naslednjem letnem poročilu. **Že sedaj pa Varuh lahko pove, da je MZ sporočilo, da bo izvedlo posvetovanja s stroko, tako ginekološko kot tudi kulturološko, in ponovno pretehtalo problematiko razpolaganja porodnic s placento ter po izvedenih posvetih podalo končno stališče o opisani problematiki.**

Zastopniki pacientovih pravic v skladu z drugim odstavkom 80. člena Zakona o pacientovih pravicah vsako leto najpozneje do 15. marca Varuhu predložijo svoja redna letna poročila za preteklo koledarsko leto. Varuh je redna letna poročila zastopnikov skrbno prebral in posebno pozornost namenil področjem, s katerimi se tudi sam srečuje pri svojem delu (npr. dostopnost ambulant, čakalne dobe). **Z namenom konstruktivnega iskanja rešitev na v rednih letnih poročilih izpostavljene problematike in dileme je Varuh junija gostil srečanje zastopnikov. Ob tem se je izkazalo, da se zastopniki, tako kot Varuh, pri svojem delu srečujejo z različnimi težavami, ki jih je treba reševati.** Tudi zato je Varuh na takratnega ministra za zdravje naslovil dopis, v katerem je predstavil sklepne ugotovitve srečanja in podal nekaj predlogov za izboljšave obstoječega sistema.

Varuh je ministra med drugim opozoril na nedostopnost oziroma neenako urejeno dostopnost ambulant družinske medicine; predolge čakalne dobe; neurejenost in neustrezen nadzor nad čakalnimi seznami; pomanjkanje družinskih zdravnikov in kadrovski primanjkljaj v zdravstvu; problem digitalizacije zdravstva (vezano predvsem na starejše in tiste, ki niso vešči uporabe informacijskih tehnologij); rast števila neopredeljenih pacientov in problematiko obveščanja pacientov o tem, da je njihov zdravnik iz katerega koli razloga prenehal z delom; neustrezno urejeno razmerje med primarno in sekundarno zdravstveno dejavnostjo. Kot eno izmed akutnih zadev, ki ji je tudi po mnenju Varuha treba nameniti več pozornosti, je Varuh izpostavil tudi **težave pri zagotavljanju kapacitet za starejše, odpuščene iz bolnišnične oskrbe, in s tem povezano problematiko urejanja dolgotrajne oskrbe.** Poleg navedenega je Varuh ministra seznanil tudi, da so se pobude, ki so jih zastopniki opredelili kot pogoste in po njihovem mnenju pomembne za diskusijo, nanašale tudi na **prestavitve terminov in izbrise napotnic, s tem pa tudi na prelaganje odgovornosti na pacienta; preobremenjenost zdravnikov z birokracijo; dostop do ortodontov, ginekologov, psihiatrov in psihologov; napotovanje pacientov na zdravljenje v tujino ali na samoplačniške storitve**. **Nadalje je Varuh ministra opozoril na pomen instituta zastopnika in dejstvo, da se zastopniki pri svojem delu redno srečujejo z novimi izzivi, predvsem**

2 Cohen, Mathilde. The Law of Placenta. Yale JL & Feminism, 2019, 31: 337.

takrat, ko nastopajo v vlogi mediatorja. Po Varuhovi oceni bi pri tem zastopniki morali imeti več možnosti izobraževanj s posameznih področij in je zato izrazil upanje, da bi se le-to ustrezno pričelo izvajati.

Varuh je prejel odgovor kabineta ministra, v katerem so Varuha seznanili, da so na MZ skrbno preučili Varuhov dopis in poročila zastopnikov. Ugotovili so, da prihaja do kršitev pravice do primerne, kakovostne in varne zdravstvene oskrbe, pravice do spoštovanja pacientovega časa in pravice do proste izbire zdravnika in izvajalca zdravstvenih storitev. MZ je zavzelo stališče, da je ne glede na ugotovljeno zadovoljstvo pacientov na podlagi sporočene ocene zadovoljstva pacientov na portalu zVem in na podlagi raziskave PREMS ugotovljene pozitivne izkušnje z zdravstveno obravnavo potrebno dejavno prizadevanje k zmanjševanju števila pacientov, ki so doživeli negativno izkušnjo.

Tako kot Varuh je tudi MZ poudarilo pomen zastopnikov pacientovih pravic. Izrazilo je strinjanje s stališčem Varuha, da zastopniki potrebujejo več podpore z izobraževanji in druge oblike podpore. Pojasnilo je, da se na MZ zavedajo, da so zastopniki pacientovih pravic pomemben vir informacij o stanju slovenskega zdravstva, zato jih skušajo aktivno vključiti v dejavnosti MZ.

MZ je poudarilo, da je v zadnjem obdobju intenzivno reševalo številne izzive, vendar pa gre, kot so navedli, za stanje, ki ga je nemogoče odpraviti v krajšem času, temveč je potreben niz skrbno načrtovanih ukrepov. Pojasnili so, da je bilo po oceni MZ na področju varstva pravic do sedaj veliko narejenega, da pa je treba storiti korak naprej pri upoštevanju ugotovitev zastopnikov in komisije, izvedenih nadzorov in ocen pacientov za uvajanje potrebnih izboljšav, večjo pozornost pa nameniti tudi pritožbam pacientov, ugotovitvam nadzorov in rezultatom vrednotenja z vidika pacientov. MZ je Varuha seznanilo, da se bodo začele izobraževalne dejavnosti za podporo zastopnikom pacientovih pravic in da si bo MZ dejavno prizadevalo za uveljavljanje potrebnih sistemskih ukrepov, ki so bili prepoznani iz pritožb pacientov. V svojem poglobljenem odgovoru je MZ Varuha seznanilo tudi s svojimi aktivnosti in prizadevanji za pripravo novih pravnih podlag, ki naslavljajo akutne problematike (kot primer so navedli Zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev stabilnosti zdravstvenega sistema (ZNUZSZS), Zakon o nujnih ukrepih za zajezitev širjenja in blaženje posledic nalezljive bolezni COVID-19 (ZNUNBZ) in Odredbo o določitvi poklicev v zdravstveni dejavnosti, za katere se namenijo sredstva za štipendije, in številu štipendij za šolsko leto 2023/2024 (Odredba)) ter z že uveljavljenimi ukrepi, ki so jih ocenili kot uspešne (ambulante za neopredeljene zavarovane osebe).

Za konec Varuh opozarja še na, že več let zaporedoma opaženo, **dolgotrajno odločanje ZZZS oziroma odločanje »za nazaj«**. Varuh vsakič znova ZZZS seznani s tem, kar izkušajo zavarovanci, ki so deležni nepravočasnega odločanja ZZZS. ZZZS je odgovoril na vse Varuhove pomisleke, vendar je Varuh zavzel stališče, **da ZZZS mora upoštevati veljavno ureditev.** Če ZZZS vidi rešitev v drugačnem ravnanju, ki ga veljavna ureditev ne predvideva, Varuh predlaga, da se zakonska podlaga spremeni, vendar ne na škodo zavarovanca. **Varuh meni, da mora biti pričakovano ravnanje zavarovanca nedvoumno zapisano v vsaki posamezni odločbi na razumljiv način.** Sedaj se namreč srečuje-

mo z različnimi praksami, ki niso naklonjene niti zavarovancem niti njihovim delodajalcem. ZZZS je Varuha seznanil, da bo, kot izhaja iz javno objavljene zaveze koalicije, sistemska zakonodaja implementirana do 1. 1. 2024. Varuh ni seznanjen, da bi do tega prišlo. Aktivnosti, ki se nanašajo na prenovo delovne aplikacije, ki se nanaša na delo imenovanih zdravnikov, pa naj bi bile po pisanju ZZZS že v teku, zato Varuh v prihodnje pričakuje manj težav na področju odločanja ZZZS.

V tej povezavi je zanimiv tudi primer, za katerega Varuh samo upa, da ni pogost, v katerem je pobudnica zatrjevala dolgotrajno odločanje ZZZS o podaljšanju začasne nezmožnosti za delo. Po opravljenih poizvedbah je Varuh ugotovil, da je bila storjena napaka pri podaji predloga. ZZZS je bila namreč posredovana pobudničina medicinska dokumentacija, na predlogu pa so bili podatki njenega partnerja. Imenovani zdravnik je sklepal, da gre za predlog za začasno zadržanost od dela zavarovanca zaradi nege ožjega družinskega člana in ugotovil, da ta ni utemeljena, zavarovanec pa se zoper odločbo ni pritožil. Napako, ki je bila storjena pri podaji predloga, je ambulanta ugotovila mesec dni pozneje, po tem, ko se je pobudnica nanjo obrnila, ker ni prejela odločbe imenovanega zdravnika. Osebna zdravnica je takrat podala nov predlog, o katerem je bilo odločeno v roku.

Varuh se je v letu 2023 srečal s primerom pobudnice, ki se je obrnila na Varuha v zvezi z očitkom dolgotrajnosti obravnave pritožbe zoper odločbo ZZZS, OE Ljubljana (odločba), s katero je imenovani zdravnik ZZZS odločil, da oče pobudnice ni upravičen do zdravljenja v naravnem zdravilišču. Pobudnica je Varuha naknadno seznanila, da je bilo o pritožbi sicer pozitivno odločeno, vendar pa se je Varuh odločil, ker je bila odločitev imenovanega zdravnika slabo obrazložena, da na podlagi 25. člena ZVarCP ZZZS posreduje mnenje o pomanjkljivostih odločbe ZZZS z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. **Varuh namreč meni, da je pravica posameznika do pravnega sredstva lahko učinkovita le, če organ, ki odloča, svojo obrazložitev poda konkretno in tudi konkretno poda dokazno oceno oziroma svojo presojo okoliščin.**

Poleg zamud pri odločanju težavo predstavlja tudi že prej omenjena **odsotnost zakonodajnih sprememb, predvsem na področju pravic pacientov**. Varuhovo stališče iz leta 2019, da sistem pravic in njihove omejitve lahko ureja le zakon, je še vedno neuresničeno. **MZ vsakič znova navede, da je začelo aktivnosti za pripravo novega Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, vendar se njegova priprava zamika iz leta v leto, kar je po mnenju Varuha nesprejemljivo.**

Varuh se zaveda nakopičenih težav na področju zdravstva. Pozdravil je pripravljenost MZ k spremljanju stanja in aktivnemu prizadevanju za celostno ureditev izpostavljenih problematik, vendar pa pričakuje, da bo temu sledilo tudi njihovo aktivno reševanje. Upoštevaje skupno mnenje Varuha in MZ, da ustrezne ureditve terjajo čas in poglobljeno analizo, bo Varuh nadaljnje aktivnosti MZ aktivno spremljal in se dejavno vključeval v razpravo o posamezni zadevah v okviru svojih pristojnosti.

2.16.2 Uresničevanje starih priporočil

S **priporočilom št. 29 (2022)** je Varuh priporočal, naj ZZZS z namenom, da bi se zagotovilo pravočasno odločanje imenovanih zdravnikov, spremeni Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja tako, da uskladi rok za podajo predloga za podaljšanje začasne nezmožnosti za delo z rokom, v katerem mora imenovani zdravnik odločiti o predlogu. V odzivu na letno poročilo za leto 2022 je vlada poročala, da bo priporočilo Varuha za zagotovitev pravočasnega odločanja imenovanih zdravnikov na ZZZS upoštevala na način, da bo že v letu 2023 pri spremembi Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja v 235. členu rok za podajo predloga za podaljšanje začasne nezmožnosti za delo podaljšal s treh na pet dni. Osebni zdravnik bo moral zavarovanca napotiti k imenovanemu zdravniku vsaj pet dni pred iztekom začasne zadržanosti od dela. **Varuh ugotavlja, da priporočilo ostaja nerealizirano, saj se s spremembami in dopolnitvami pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja 235. člen ni spreminjal. Zato v celoti vztraja pri priporočilu iz leta 2022.**

V **priporočilu št. 30 (2022)** je Varuh priporočal MZ in ZZZS, naj sprejmeta ukrepe, potrebne za zagotovitev ustreznega števila imenovanih zdravnikov na ZZZS. Vlada je poročala, da je priporočilo **delno realizirano**. Ob tem je ZZZS pojasnilo, da izvaja ukrepe za zagotovitev ustreznega števila imenovanih zdravnikov na način, da na portalu javnih naročil (in na spletni strani ZZZS) redno objavlja javna naročila za storitve izvajanja nalog imenovanih zdravnikov in zdravnikov izvedencev. ZZZS je tudi pojasnilo, da imajo na spletni strani objavljen videospot, katerega cilj je, med drugim, povabiti in zainteresirati zdravnike za opravljanje dela imenovanih zdravnikov na območnih enotah ZZZS in v senatu zdravstvene komisije. **Varuh je tudi v letu 2023 prejel več pobud, ki kažejo na to, da problem ostaja. Varuh zato priporočilo ponavlja.**

Varuh je s **priporočilom št. 31 (2022)** MZ priporočil, naj zagotovi pravne podlage, da bo ZZZS lahko zagotavljal izposojo medicinskih pripomočkov začasno nepomičnim osebam. **Varuh priporočilo šteje za realizirano.** Kot izhaja iz odzivnega poročila Vlade, je ZZZS s ciljem upoštevanja priporočila Varuha z novelo Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja spremenil zdravstvena stanja in druge pogoje za določene vrste medicinskih pripomočkov tako, da od 1. 2. 2023 dalje do teh niso več upravičene samo zavarovane osebe s trajno nepomičnostjo, temveč lahko zavarovane osebe negovalno posteljo in trapez za obračanje dobijo tudi v primeru začasnih stanj. Pravica do toaletnega stola sicer ostaja nespremenjena, česar pa Varuh ne problematizira več, saj gre za strokovno oceno. **Pozdravlja pa upoštevanje bistvenega dela priporočila.**

V priporočilu št. 32 (2022), podobno št. **54 (2020)**, je Varuh priporočal MZ, naj uredi problematiko namestitve in obravnave oseb, ki jim po zaključenem bolnišničnem zdravljenju zdravstveno stanje ne omogoča samostojnega življenja, in oseb s pridobljeno možgansko poškodbo, saj ta neurejenost posega v pravico do socialne in zdravstvene varnosti. Vlada je v odzivnem poročilu označila priporočilo kot **nerealizirano**. Reševanje problematike oseb, ki potrebujejo

zahtevno zdravstveno nego v okviru dolgotrajne oskrbe in nimajo rehabilitacijskega potenciala, je bilo predvideno z negovalnimi domovi, ki jih v ZDOsk-1 ni več. MZ pojasnjuje, da se zaveda, da obstajajo pacienti, ki zaradi zahtevnega zdravstvenega stanja potrebujejo dolgotrajno oskrbo. MZ je pojasnilo, da kljub opozorilom nima povratnih informacij oziroma povabila k sodelovanju za ureditev stanja oziroma k iskanju skupnih rešitev. MZ je tudi pojasnilo, da so trenutno v Sloveniji programi za dolgotrajno oskrbo oseb po pridobljeni možganski poškodbi v pristojnosti MSP, zato **Varuh priporočilo v celoti ponavlja in ga poleg MZ razširja na MSP.**

S **priporočilom št. 33 (2022)** je Varuh priporočal MZ, naj vzpostavi mrežo profesionalnih tolmačev, usposobljenih na področju tolmačenja in medicinske terminologije, ki bi se je lahko posluževali zdravstveni zavodi. MZ je označilo priporočilo kot **delno realizirano**. Varuh je iz odzivnega poročila vlade razbral, da se je v okviru projekta Skupaj za zdravje (2013–2016) vpeljala tudi medkulturna mediacija, ki vključuje tudi tolmačenje v zdravstvenih ustanovah v Zdravstvenem domu Celje. Pozneje se je tovrstna mediacija izvajala tudi v okviru projekta Krepitev zdravja za vse v 25 zdravstvenih domovih, zaposlile so se tudi medkulturne mediatorke. Tudi Varuh ugotavlja, da je priporočilo **delno realizirano, saj možnost tolmačenja še ni zagotovljena v vseh zdravstvenih domovih. Zato priporočilo ponavlja.**

Priporočilo št. 34 (2022) govori o tem, da Varuh priporoča MZ, naj sistemsko uredi dostop do informacij in pomoč glede zdravstvenega varstva posebej tudi tistim uporabnikom, ki niso vešči komunikacije po digitalni poti. Vlada je v odzivnem poročilu priporočilo ocenila kot **delno realizirano**. MZ pojasnjuje, da Pravilnik o naročanju in upravljanju čakalnih seznamov ter najdaljših dopustnih čakalnih dobah na podlagi Zakona o pacientovih pravicah zdravstvenim domovom nalaga obveznost telefonskega naročanja, kar ZZZS tudi pogosto preverja in ukrepa. **Varuh sicer pozdravlja prizadevanja MZ po predvideni uporabi SiCeP, centralnega pooblaščanja, ko bo oseba, ki ni digitalno pismena, lahko pooblastila fizično ali pravno osebo za pomoč v digitalnem zdravstvu,** vendar pa **priporočilo Varuh ponavlja, saj predvidena rešitev še ni realizirana, niti ni znano, ali bo le-ta odpravila težave, na katere je Varuh opozoril.**

V **priporočilu št. 36 (2022)** je Varuh priporočal MDDSZ in MZ, naj se tudi osebam s Prader-Willijevim sindromom (PWS) po 19. letu starosti zagotovi vključevanje v programe, v katerih bi lahko izgubljali težo pod zdravniškim nadzorom in v za to primernih ustanovah. MZ in MSP sta priporočilo označili kot **delno realizirano. Varuh ocenjuje, da se sicer določeni napori vlagajo v iskanje ustreznih programov za osebe s PWS,** vendar gre za zelo specifično problematiko, ti napori pa za zdaj **še ne dajejo vidnega rezultata. Zato Varuh priporočilo ponavlja.**

Varuh je v **priporočilu št. 37 (2022)** priporočal MZ, naj glede obveznosti nošenja maske zagotovi ustrezno pravno podlago, saj trenutna zakonodaja ne omogoča zavrnitve pravice do zdravstvene oskrbe, če oseba ne nosi zaščitne maske skladno s hišnim redom zdravstvenih izvajalcev. Vlada RS je v odzivnem poro-

čilu pojasnila, da četudi ZPacP v 54. členu in drugi veljavni predpisi izrecno ne določajo možnosti zavrnitve zdravstvene oskrbe pacienta, ki ne spoštuje predpisanih obveznosti, je po njihovi oceni to že po veljavnih predpisih izjemoma dopustno, upoštevajoč načelo sorazmernosti ter vse pravno varovane vrednote in predpise, ki se v konkretnem primeru znajdejo v koliziji. Ne glede na navedeno podpirajo predlog, da se v 54. členu ZPacP izrecno uredi možnost odklonitve zdravstvene obravnave pacienta, če ta krši svoje dolžnosti (z nasiljem, ravnanjem v nasprotju s hišnim redom, ki ogroža zdravje preostalih pacientov in zdravstvenega osebja), kadar pri tem ne gre za nujno medicinsko pomoč, nujno zobozdravstveno pomoč ali nujno zdravljenje in neodložljive zdravstvene in zobozdravstvene storitve. Navedeno bi namreč pomembno pripomoglo k pravni varnosti in predvidljivosti, tako za paciente kot tudi za zdravstvene delavce. ZZZS je takšne predloge za spremembo ZPacP v preteklosti podala že večkrat (primeroma dopis št. 180-1/2019-35 z 20. 12. 2019, dostop: **https://www.zdravniskazbornica.si/docs/default-source/novice-dokumenti/komentarji_zpacp-b.pdf?sfvrsn=4c193036_2).** Predlog spremembe ZPacP je bil sicer že pripravljen ob poskusu uvedbe sistema spremljanja varnostnih odklonov pred epidemijo covida-19, vendar pa so bile **aktivnosti zaustavljene**. Za posodobitev je aktualen tudi Zakon o nalezljivih boleznih, ki bo podlaga glede ukrepov nošenja zaščitne maske – kot osebni varovalni ukrep. MZ ugotavlja, da priporočilo **ni realizirano, zato Varuh priporočilo ponavlja**.

Prav tako je v **priporočilu št. 38 (2022)** Varuh priporočal ZZZS, naj sprejme ustrezne ukrepe glede odločanja o pritožbah zoper odločbe o začasni nezmožnosti za delo, to pa tako, da pri odločanju ne bo več prihajalo do nepotrebnih zamud. Vlada je v odzivnem poročilu poročala, da je priporočilo realizirano, vendar se **Varuh s to oceno ne strinja. Varuh sicer pozdravlja ukrepe, ki jih je sprejelo MZ z namenom zagotavljanja ažurnega reševanja pritožb zoper odločbe imenovanih zdravnikov**, vendar je iz pobud v preteklem letu mogoče ugotoviti, da **težave dolgotrajnega odločanja še vedno niso odpravljene, zato Varuh priporočilo ponavlja.**

Pri priporočilu št. 40 (2022) je Varuh priporočal Zdravniški zbornici Slovenije, naj pri primerih, v katerih je bil vložen predlog za nadzor strokovnosti zdravljenja, svoje odločitve sprejema transparentno in jih ustrezno obrazloži. Vlada je to priporočilo ocenila kot stalno nalogo. **Varuh se z oceno vlade strinja, priporočilo defini a kot stalno nalogo in od pristojnih pričakuje uresničevanje le-te.**

V **priporočilu št. 33 (2021)** in enako oziroma podobno tudi v **57 (2016)** je Varuh MZ priporočal, naj še v letu 2017 pripravi zakonsko ureditev opravljanja psihoterapevtskih storitev. Varuh ugotavlja, da kljub dolgoletnim opozarjanjem (po prvem priporočilu naj to pripravi še v letu 2017), priporočilo tudi v letu 2023 **ni bilo realizirano, zato priporočilo ponavlja.**

S priporočilom št. 96 (2019) je Varuh priporočal MZ, naj nemudoma določi časovni načrt za pripravo predloga zakona o dopolnilnih, tradicionalnih in alternativnih oblikah diagnostike, zdravljenja in rehabilitacije ter zagotovi, da bo predlog tega novega zakona v skladu s časovnim načrtom (čim prej) poslan v

javno obravnavo. Vlada RS je v odzivnem poročilu pojasnila, da je MZ pripravilo izhodišča za ureditev tozadevnega področja. MZ je pojasnilo, da bo prioriteta v letu 2023 priprava zdravstvene zakonodaje in drugih ukrepov v podporo reformi na področju zdravstvenega varstva. Varuh se z oceno MZ, ki je priporočilo označilo kot delno realizirano, **ne strinja in ocenjuje, da priporočilo še vedno ostaja nerealizirano. Varuh zato še naprej vztraja pri priporočilu.**

V priporočilu št. 98 (2019) je Varuh poudaril, da sistem pravic in njihove omejitve lahko ureja le zakon. Varuh znova opozarja MZ in Vlado Republike Slovenije, da je treba pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki so urejene s podzakonskim aktom, nemudoma urediti v ustreznem zakonu. Neustavno urejanje pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja je ugotovilo že ustavno sodišče v odločbi **št.** U-I-50/97 s 16. 12. 1999. Iz odzivnega poročila Vlade izhaja, da bo MZ pristopilo k pripravi sistemskega zakona o zdravstvenem varstvu in zavarovanju, a poroča, da priporočilo ostaja **nerealizirano, zato ga Varuh ponavlja.**

V priporočilu št. 100 (2019) in enako/podobno **42 (2018)** je Varuh predlagal Vladi Republike Slovenije, naj v postopku priprave sprememb zakonodaje proučи možnost, da bi pritožba zoper odločbo imenovanega zdravnika zadržala njeno izvršitev. Priporočilo ostaja **nerealizirano, zato ga Varuh ponavlja.**

Po priporočilu št. 101 (2019) je Varuh predlagal Vladi Republike Slovenije, naj v postopku priprave sprememb zakonodaje preuči možnost, da ima zavarovanec do prejema odločitve o predlogu osebnega zdravnika priznano delovno nezmožnost oziroma odobreno bolniško odsotnost. Varuh na podlagi pojasnil ZZZS ocenjuje, da je bolniški stalež praviloma odobren najmanj do prejema odločbe imenovanega zdravnika. Vendar Varuh pri tem tudi ugotavlja, da čeprav se to v praksi večinoma izvaja, **do sprememb zakonodaje, ki bo to tudi zakonsko uredila, še vedno ni prišlo, zato Varuh priporočilo ponavlja.**

V priporočilu št. 50 (2020) je Varuh priporočal, da ZZZS po pridobitvi naročilnice posameznike, ki potrebujejo medicinski pripomoček, pozove k vložitvi vloge za odobritev medicinskega pripomočka, s tem pa jim omogoči uporabo pravnih sredstev zoper odločbo ZZZS. Varuh sicer podobnih primerov v letu 2023 ni obravnaval, vendar je glede na pomembnost učinkovitih in hitrih postopkov, ki posameznikom omogočajo uresničevanje pravic iz zdravstvenega zavarovanja, priporočilo preoblikoval v **stalno nalogo.**

S priporočilom št. 52 (2020) je Varuh pristojnim priporočal, naj sprejmejo ukrepe, ki bodo zagotovili zadostno število zdravnikov družinske medicine. Kot izhaja iz odzivnega poročila vlade, MZ ocenjuje priporočilo kot **delno realizirano**. Varuh je seznanjen, da je MZ sprejelo določene ukrepe, katerih učinki pa bodo vidni šele na srednji in dolgi rok, **zato Varuh priporočilo preoblikuje v stalno nalogo.**

S priporočilom št. 53 (2020) je Varuh priporočal, naj MZ sledi postavljenim rokom pri vzpostavitvi registra redkih nemalignih bolezni. **Varuh je nedavno prejel obvestilo, da je register redkih nemalignih bolezni vzpostavljen, kar pozdravlja. S tem je priporočilo Varuha realizirano.**

V priporočilu št. **33 (2021)** in enako/podobno **57 (2016)** je Varuh priporočal MZ, naj pripravi ustrezen normativni okvir, ki bo omogočal sprejetje potrebnih ukrepov, da se omogoči dostopnost rednih obravnav in terapij, ki jih potrebujejo otroci, mladostniki in odrasli na področju duševnega zdravja, v skladu s priporočilom Varuha št. 57 (2016), da naj MZ pripravi zakonsko ureditev opravljanja psihoterapevtskih storitev. Iz odzivnega poročila Vlade RS izhaja, da je **MZ imenovalo delovno skupino, ki bo oblikovala ključna izhodišča za pripravo Zakona o psihoterapiji. Aktivnosti MZ na tem področju Varuh pozdravlja, kljub temu pa bo to tematiko spremljal tudi v prihodnje, saj priporočilo še vedno ostaja nerealizirano.**

Varuh je v priporočilu št. 34 (2021) priporočal MZ, naj sprejme potrebne ukrepe za zagotovitev ustrezne (nujne) pedopsihiatrične obravnave otrok. Vlada je v odzivnem poročilu pojasnila, da **je bilo zagotovljeno povečanje števila specializacij na področju pedopsihiatrije, tako da se je v letu 2023 že usposabljalo 40 specializantov otroške in mladostniške psihiatrije. Varuh ukrep MZ pozdravlja, ker pa je le-ta takšne narave, da bodo njegovi učinki znani na srednji ali dolgi rok, pa bo to področje še naprej spremljal.**

S priporočilom št. 35 (2021) je Varuh priporočal MZ in ZZZS, da se zavarovancem omogoči doplačilo nadstandardne storitve, saj ni razumno, da se pacientu (npr. če se odloči za »nadstandardno lečo«) ne omogoči plačila pravice iz zdravstvenega zavarovanja, ki bi mu sicer pripadala, če bi se odločil za lečo, ki ni predmet nadstandarda.

MZ je Varuha seznanilo z mnenjem RSK za oftalmologijo, ki je predlagal celotno plačilo storitve operacije sive mrene z vstavitvijo torične IOL pri otrocih in odraslih do 65. leta starosti s totalnim roženičnim astigmatizmom večjim od 1,5 D. Glede storitve operacije katarakte z vstavitvijo t. i. premium leče pa RSK meni, da bi se ta morala obravnavati kot nadstandardna storitev. Vsak zavarovanec bi tako moral imeti pravico do kritja operacije katarakte s strani ZZZS, preostanek pa plačati sam. **Varuh sicer navedeno ocenjuje kot dobrodošel premik v pravo smer,** vendar pa poudarja, da se mora do tega vprašanja opredeliti še ZZZS, odziv omenjenega zavoda pa še čaka. Varuh zato priporočilo ocenjuje kot **nerealizirano in ga ponavlja.**

2.16.3 Nova priporočila

44. Varuh predlaga Ministrstvu za zdravje, naj zagotovi ustrezen in enakovreden dostop pacientom do ambulant na primarni ravni po vseh različnih komunikacijskih kanalih, pri čemer naj se izboljša predvsem telefonska dostopnost.

45. Varuh Ministrstvu za zdravje predlaga, naj zagotovi zadostno število zdravnikov družinske medicine in omogoči izbiro izbrane-

ga zdravnika vsem prebivalcem Republike Slovenije, ki osebnega zdravnika nimajo oziroma so opredeljeni v Ambulantah za neopredeljene.

46. Varuh ugotavlja, da še vedno ni zagotovljenih kapacitet za rehabilitacijo oseb po zaključenem bolnišničnem zdravljenju. Gre za osebe, ki so zaključile bolnišnično zdravljenje, vendar potrebujejo zdravstveno nego in skrb ter niso sposobne samostojnega življenja oziroma njihovi svojci zanje ne znajo in zmorejo poskrbeti. Varuh Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za solidarno prihodnost predlaga, naj na nacionalni ravni vzpostavita kapacitete skupaj s potrebnimi kadri in drugimi pogoji, ki bi nudile dolgotrajnejšo možnost namestitve in nege za te osebe.

47. Varuh Ministrstvu za zdravje predlaga, naj sprejme ukrepe za skrajšanje čakalnih dob na področju ortodontskega zdravljenja.

48. Varuh predlaga Ministrstvu za zdravje in Nacionalnemu inštitutu za javno zdravje, naj v sodelovanju z zdravstvenimi izvajalci odpravita težave z informacijskim sistemom, katerih posledica je izbris napotnic naročenih pacientov.

49. Varuh predlaga, naj Ministrstvo za zdravje odloči o vlogi za uveljavljanje pravice do odškodnine zaradi cepljenja (proti covidu-19 itd.) v zakonsko določenem roku.

50. Varuh Ministrstvu za zdravje predlaga, naj poenoti prakso v primeru obveščanja patronažnih služb po odpustu iz porodnišnice, pri čemer naj se za dosego izboljšanja kakovosti patronažnega varstva in usklajevanja dela med posameznimi ustanovami okrepi medsebojno sodelovanje ter naj se breme odgovornosti obveščanja patronažne službe po odpustu porodnice iz porodnišnice ne prenaša na porodnice.

2.16.4 Dejavnosti Varuha

Dejavnosti Varuha na področju zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja v letu 2023 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:

2.16.4.1 Dostop do zdravstvenega varstva

Primer: Nihče ni kriv, če nimate zdravnika v Ljubljani

Primer: Pomanjkanje osebnih zdravnikov

Primer: Težave z namestitvijo in obravnavo oseb po zaključenem bolnišničnem zdravljenju in oseb s pridobljeno poškodbo glave

Primer: Nedelujoči klicni sistem in zaklepanje oddelka v bolnišnici

Primer: Prenehanje veljavnosti napotnice zaradi težav v informacijskem sistemu izvajalca zdravstvene dejavnosti

Primer: Nestrinjanje z odzivom reševalne službe

Primer: Težave z diagnostiko odraslih oseb z avtizmom v okviru javnega zdravstva

Primer: (Ne)dopustnost zavrnitve zdravstvene oskrbe zaradi neupoštevanja internih pravil izvajalcev zdravstvene dejavnosti

2.16.4.2 Predolge čakalne vrste

Primer: Nedopustne čakalne dobre pri obravnavi duševnih motenj otrok in mladostnikov

Primer: Nedopustno dolge čakalne dobe za pregled pri ortodontu

2.16.4.3 Težave v povezavi z ZZZS

Primer: Neodzivnost ZZZS na pritožbo

Primer: Odločba ZZZS brez obrazložitve: učinkovitost pravice posameznika do pravnega sredstva?

2.16.4.4 Dolgotrajnost odločanja

Primer: Dolgotrajnost postopka o upravičenosti do odškodnine zaradi cepljenja proti covidu-19

Primer: Neenotna praksa obveščanja patronažnih služb po odpustu porodnic iz porodnišnic

2.17
SOCIALNE ZADEVE

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					Vse pobude			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
9. Socialna varnost	314	107	183	227	176	42	23,86	278	334	120,14	648
9.5 Socialno prejemki, pomoči in štipendije	97	39	50	54	40	16	40,00	97	93	95,88	190
9.6 Socialne storitve	50	16	59	80	66	21	31,82	72	96	133,33	146
9.7 Institucionalno varstvo	78	24	35	51	36	3	8,33	53	75	141,51	153
9.8 Revščina - splošno	10	8	5	2	1		0,00	11	10	90,91	20
9.9 Nasilje - povsod	10	7	6	5	2		0,0	8	12	150,00	22
9.0 Ostalo	69	13	28	35	31	2	6,45	37	48	129,73	117

2.17.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2023 je Varuh na področju socialnega varstva obravnaval skupaj **648 zadev**, od tega 227 pobud na področju, 107 pobud na enotni vstopni točki in še 314 osebnih oziroma telefonskih pogovorov s področja socialnega varstva. **Odstotek utemeljenih zadev s področja socialnega varstva je visok (23,86 %), še posebej pa le-ta izstopa pri socialnih prejemkih, pomočeh in štipendijah (40,00 %) in v zvezi s socialnimi storitvami (31,82 %).** Pri zadevah v zvezi s socialnimi storitvami po pogostosti izstopajo zadeve, ki se nanašajo na **osebno asistenco.**

2.17.1.1 Nasilje nad starejšimi

Varuh je v preteklem letu prejel zaskrbljujoče in bistveno povečano število pobud, iz katerih so razvidne različne oblike **nasilja nad stanovalci domov za starejše** (verbalno nasilje nad in med stanovalci v obliki vpitja, žaljivk, fizično nasilje tretjih oseb, zaposlenih ali stanovalcev med seboj in s tem povezana očitana neustrezna zaščita stanovalcev, kadrovska podhranjenost ter posledično neustrezna skrb za stanovalce, opravljanje nege stanovalcev z neustreznim materialom, nezadostna skrb za higieno stanovalcev, neustrezna prehrana oziroma količinsko skopi obroki, neupoštevanje dietetičnih potreb stanovalcev, neprofesionalni odnos zaposlenih do stanovalcev). Poleg tega je Varuh prejel tudi večje število pobud zaposlenih, ki očitajo mobing, ustrahovanje, kadrovsko podhranjenost in s tem povezano preobremenjenost, neustrezne delovne razmere, neustrezno urejen delovni čas, neodzivnost vodstva ter ignoriranje prošenj in potreb zaposlenih). **Glede na to, da gre predvsem pri stanovalcih v institucionalnem varstvu za eno najranljivejših skupin naše družbe, Varuh zavzema stališče, da moramo biti pristojne institucije na pojav nasilja še posebej pozorne in ukrepati takoj, ko in če ga zaznamo, obenem pa moramo delovati tudi preventivno.**

Varuh ne odstopa od stališča, da moramo imeti kot družba vedno in povsod ničelno toleranco do nasilja, žrtvam pa zagotoviti, da bi zmogle o njem spregovoriti in poiskati varno okolje. **Ob tem je po mnenju Varuha treba vlagati tudi v zagotavljanje varnosti, usposabljanje in izobraževanje vseh, še posebej pa tistih poklicnih skupin, ki se pri svojem delu srečujejo s starejšimi.** Gre namreč za iskane kadre, ki so nujno potrebni za ustrezno skrb in nego najranljivejših skupin, zato si je treba prizadevati za urejeno delovno okolje, kar seveda pomeni tudi ustrezne pogoje dela in dostojno plačilo. Samo na ta način bo država uspela zajeziti ta **alarmantni problem pomanjkanja kadra na področju socialnega in zdravstvenega varstva**. Že sedaj bo to težko, saj se učinki še tako dobrih ukrepov ne bodo pokazali že jutri. **Ključno pa je, da se v povezavi z zagotavljanjem ustreznega in zadostnega kadra ukrepa danes.**

Poleg navedenega akutnega problema Varuh poudarja, da je treba posebno pozornost nameniti tudi **celostnemu vzgojnemu vidiku** s poudarkom na vrednotah, kot so solidarnost, empatija, čustvena zrelost, oziroma na promociji splošne družbene etike, kar bi lahko pozitivno vplivalo tudi na vzpostavitev učinkovitih preventivnih mehanizmov oziroma na preprečevanje morebitnih ponavljajočih se kršitev. **To je po mnenju Varuha potrebno zagotoviti že v zelo zgodnjem izobraževalnem obdobju in vztrajati pri tem, da te vsebine postanejo pomemben del družbene zavesti.**

V zvezi z izpostavljeno problematiko se je Varuh v okviru svojih pristojnosti obrnil na vodstva številnih posameznih domov za starejše, tudi vseh tistih, kjer smo prejeli anonimne prijave, ter jih povabil, da se opredelijo do posameznih očitanih kršitev in pojasnijo svoja stališča v povezavi s problematiko nasilja nad starejšimi. Ob tem je Varuha med drugim zanimalo: ali so bili v zadnjem času seznanjeni s fizičnim oziroma psihičnim nasiljem nad stanovalci, koliko je prijav kakršnekoli vrste nasilja nad stanovalci na letni ravni ter ali razpo-

lagajo s primerljivimi podatki preteklih let; kako primere prijav nasilja in/ali neustrezne skrbi stanovalcev obravnavajo ter na kakšen način ukrepajo v primeru ugotovljenih kršitev; katere ukrepe so morebiti v preteklosti že sprejeli za zaščito in varnost stanovalcev in na kakšne načine sicer zagotavljajo ustrezno zaščito in varnost stanovalcev; ali so se stanovalci nanje morebiti obrnili tudi glede prehrane ter kako zagotavljajo, da je za prehrano stanovalcev ustrezno poskrbljeno. Varuha je zanimalo tudi, ali so se zaposleni (ali kdo drug) glede zgoraj omenjene problematike (mobing, razkrivanje zaupnih informacij, neodzivnost vodstev, neustrezno urejen delovni čas) v zadnjem času obrnili nanje, koliko je sicer tovrstnih prijav na letni ravni ter ali razpolagajo s primerljivimi podatki preteklih let; ali so bili v zvezi z morebitnimi prijavami zaposlenih (ali drugih) izvedeni kakšni postopki oziroma sprejeti ukrepi in kateri; na kakšen način sicer skrbijo za varnost, zadovoljstvo, usposabljanje in izobraževanje svojih zaposlenih. Poleg navedenega je Varuh vodstva posameznih domov za starejše pozval, da pojasnijo svoje stališče glede domnevno neustrezno urejene domske prehrane in nas seznanijo tudi z drugimi morebitnimi ugotovitvami v zvezi z izpostavljenimi problematikami.

Vodstva naslovljenih domov za starejše so se na Varuhove poizvedbe odzvala, predstavila svoja stališča in pojasnila glede izpostavljenih očitkov. Če povzamemo bistvo njihovih ugotovitev, **predstavlja ključen problem pomanjkanje ustreznih kadrov.** Izrazili so pripravljenost k iskanju rešitev, da bi se zadeve uredile in podali nekaj konkretnih predlogov, s katerimi bodo stanovalcem in zaposlenim omogočili ustrezne življenjske in delovne pogoje. **Varuh marsikatere njihove predloge in pripravljenost k sprejetju ukrepov za izboljšave pozdravlja, vendar pa ob tem opozarja, da ne gre samo za izzive ki jih morajo nasloviti domovi za starejše, temveč gre za sistemsko problematiko, ki terja vključevanje več področij in sprejetje strateških odločitev države.** Varuh se zaveda, da je posledice pomanjkanja kadra moč iskati v več razlogih, med katere zagotovo sodijo tudi težki in slabi delovni pogoji, nestimulativno plačilo in preobremenjenost. **Zato je hkrati potrebno delovati tudi na zagotavljanju ustrezne etične kulture prihodnjih generacij in narediti vse, kar lahko, da preprečimo izjemno erozijo vrednot v družbi.** Gre namreč za zaščito ene najšibkejših skupin prebivalcev.

Varuh bo tudi v prihodnje zelo pozorno spremljal stanje na področju skrbi za starejše v institucionalnem varstvu. Vsako prejeto pobudo v zvezi z domnevno neustreznim odnosom ali nezadostno skrbjo za starejše bo tudi v prihodnje podrobno preučil, opravil potrebne poizvedbe, nato pa glede na ugotovljene okoliščine sklenil o svojem nadaljnjem posredovanju. Ob tem bo svoja priporočila in mnenja za izboljšave obstoječega sistema naslavljal na vse pristojne organe in institucije, o svojih ugotovitvah pa bo obveščal tudi javnost.

Ob tem velja pojasniti, da se je Varuh v letu 2023 v zvezi z izpostavljeno problematiko med drugim sestal tudi z več deležniki; med drugim s predstavniki Skupnosti socialnih zavodov, s Socialno inšpekcijo in drugimi, ki delujejo na tem področju. Aktivno se udeležuje tudi posvetov na temo nasilja nad starejšimi, ki jih organizira Ministrstvo za solidarno prihodnost. V pogovorih so bila

sicer izmenjana mnenja o številnih tematikah v povezavi z ugotovitvami Varuha in izzivi DSO. Varuh je pristojne med drugim opozoril, da bi se na nacionalni ravni moralo izvajati več preventivnih programov za prepoznavanje nasilja in ozaveščanje o njem, tudi preko ozaveščanja in izobraževanja javnosti. Težava je med drugim tudi v tem, da žrtve nasilja pogosto ne prepoznajo in ne dojemajo, da živijo v nasilnih odnosih oziroma se ne zmorejo in ne upajo ustrezno zaščititi ter poiskati pomoči. **Vse državne institucije se morajo zato povezati in skupaj in pripraviti kampanjo za preprečevanje nasilja,** ki bi imela tudi preventivni učinek na storilce nasilnih dejanj, žrtvam pa bi pomagala, da nasilje prepoznajo in ga prijavijo.[1] Varuh pri svojem delovanju kot eno izmed dobrih praks poudarja pomen rednega in uspešnega sodelovanja z različnimi institucijami in organi, posebno na področjih, ki zadevajo najranljivejše skupine prebivalstva in iz tega razloga nujno potrebujejo iskanje sistemskih rešitev na ravni celotne države v najkrajšem možnem času. Za to pa si morajo po našem mnenju po svojih najboljših močeh prizadevati vse pristojne institucije, k čemur jih bo Varuh v okviru svojih pristojnosti, tudi kot nacionalna institucija za človekove pravice še naprej pozival in spodbujal.

2.17.1.2 Osebna asistenca

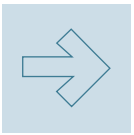
Tudi v letu 2023 se je pomemben del pobud na področju socialnega varstva nanašal na **težave na področju osebne asistence**. Poleg težav, na katere je Varuh opozarjal že v preteklih letih, so se na področju dogajale spremembe, Varuh pa se je posebej intenzivno osredotočal na postopke ocenjevanja upravičenosti do osebne asistence.

Varuh je poleg konkretnih pripomb na besedilo posameznih členov podal tudi splošne pripombe na predlog novega zakona o osebni asistenci (OA) Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ). Varuh je, povzeto, na prvem mestu izpostavil potrebo, da se urejanje pravice do OA vključuje v **sistemsko ureditev različnih oblik skrbi, pomoči ali nege za vse osebe, ki nujno potrebujejo pomoč druge osebe. Teh v trenutni viziji socialne države Varuh žal ne vidi** in predvsem simbolično izpostavlja, da sta sistema osebne asistence in dolgotrajne oskrbe vzpostavljena na način, da je med maksimalno pomočjo, ki jo še zagotavlja dolgotrajna oskrba in minimalno pomočjo, ko je že mogoče uveljavljati osebno asistenco, časovna vrzel. **Sicer ne velika a vseeno dovolj za oceno, da ima država že pri sestavljanju zelo enostavnih zlagank težave. Nujno je sistemsko in celostno urediti različne oblike pomoči, ki so posamezniku na voljo, z različnimi možnostmi njihovih medsebojnih kombinacij, saj je le tako mogoče zagotavljati ustavno skladnost celotnega sistema in hkrati varovati posamične pravice.**

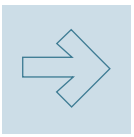
Po mnenju Varuha je splošna težava predloga zakona tudi v tem, da iz njega ni mogoče niti okvirno razbrati, kdo in kdaj ter v kakšnem obsegu bo sploh

1 Več o stališču, ki ga v zvezi z izpostavljeno problematiko zavzema Varuh, je dostopno na spletni povezavi: https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-clovekovih-pravic-obsoja-vsakrsno-nasilje-nad-starejsimi/.

lahko dejansko upravičen do OA. Vse to bo namreč mogoče ugotoviti šele s poznavanjem ocenjevalnega obrazca. **Varuh zato meni, da bi osnovna izhodišča predvidenega ocenjevalnega obrazca morala biti razvidna že iz samega zakona, podrobneje pa bi bila lahko vprašanja razdelana s podzakonskim aktom, ki bi mu bil ocenjevalni obrazec priložen.** (priporočilo št. 52)



Varuh tudi meni, da bi bilo smiselno v predlogu zakona (tako kot v zakonodaji nasploh) namesto pojma trajne okvare uvesti pojem dolgotrajne okvare z določitvijo minimalnega obdobja trajanja, kdaj se okvara šteje za dolgotrajno (priporočilo št. 53). S stališča enakega varstva pravic iz 14. člena Ustave RS namreč Varuh ne pozna razlogov za različno obravnavo oseb z dolgotrajnimi, večletnimi težavami in oseb s »trajnimi« težavami.



Po mnenju Varuha je pri zagotavljanju pravice do OA treba najprej zagotoviti ustrezno zakonsko ureditev, nato odločanje o pravici v postopku, ki bo spoštoval dostojanstvo posameznika in se bo zaključil **z ustrezno obrazloženo odločitvijo, ki bo omogočala presojo ali so v postopku spoštovana načela pravne države, tudi v zvezi z vprašanji primerljivosti položajev oseb v primerljivih okoliščinah** (priporočilo št. 54), **saj po mnenju Varuha trenutno temu ni nujno tako.** Prihaja lahko do pomembnega razkoraka med dejanskimi potrebami posameznega prosilca za OA in priznano pravico, kar lahko pomeni, da med enim in drugim sploh ni več vzročne povezave. Varuh se sicer zaveda, da v postopku ocenjevanja bodočih potreb ni mogoče vedno povsem natančno določiti obsega pomoči, ki bi jo oseba v prihodnje potrebovala, zato je verjetno nujno, da prihaja do odstopanj med ocenjeno bodočo potrebo in dejansko potrebo, ki se kasneje pojavi, ampak nekatera odstopanja so lahko tudi povsem nesorazmerna.

Ob obravnavi nekaj primerljivih pobud je Varuh zavzel stališče, da je v nasprotju z določbami Zakona o osebni asistenci (ZOA), kadar se izvede postopek ponovne ocene upravičenosti do osebne asistence po tretjem odstavku 22. a člena ZOA, če niso predhodno zaznane/ugotovljene spremenjene potrebe uporabnika po vrstah in obsegu ur storitev osebne asistence ali druge okoliščine, ki utemeljujejo ponovno oceno. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je načelno stališče sprejelo in zagotovilo, da bo v prihodnje pri seznanitvi centrov za socialno delo glede prijave suma o zlorabi osebne asistence uporabilo jasnejšo komunikacijo glede izvedbe naslednjih faz v postopku prejema tovrstnih prijav, na ustrezno postopanje pa bo tudi posebej opozorilo vse koordinatorje invalidskega varstva.

Varuh se je srečeval tudi s pobudami, ki so bile vezane na **evidentiranje prisotnosti osebnih asistentov**. Le-ti morajo svojo prisotnost evidentirati tako pri izvajalcu kot tudi neposredno v sistemu MDDSZ. Varuh sicer razume, da mora imeti ministrstvo kot izplačevalec javnih sredstev možnost preveriti zakonitost in smotrnost porabe javnih sredstev, vendar pa to velja za praktično vsako javno porabo, zato to ne more biti argument zgolj na tem mestu. Žal to v konkretnem primeru kaže na večje nezaupanje in posledično s tem neenako vzpostavitev **dvojne kontrole nad osebnimi asistenti**, v primerjavi

z ostalimi porabniki javnih sredstev, za katere Varuhu ni znano, da bi morali s tovrstnimi evidencami hkrati seznanjati tudi MDDSZ. Ob tem velja tudi poudariti, da je v primeru suma, da pri izvajanju OA prihaja do nepravilnost, država dolžna vzpostaviti ustrezne mehanizme kontrole, da se tovrstni primeri ustrezno sankcionirajo, pri čemer pa je potrebno imeti v obziru, da gre v teh primerih praviloma za izjeme, zato v skladu z načelom sorazmernosti in enake obravnave ni primerno, da se kontrola izvaja na drugačen način, kot pri ostalih porabnikih javnih sredstev.

2.17.1.3 Institucionalno varstvo in deinstitucionalizacija

Varuh si je v letu 2023 na ministrstvu za solidarno prihodnost (MSP) neuspešno prizadeval uporabnikom institucionalnega varstva, ne glede na starost, v primeru večdnevnih vnaprej napovedanih odsotnostih iz institucije, zagotoviti **sredstva za vsaj osnovno preživetje**, in sicer ali iz naslova prihrankov, ki jih odsotnost prinaša glede stroška institucionalnega bivanja ali kako drugače. Kadar posameznik zaradi pomanjkanja denarnih sredstev ne more koristiti možnosti krajših ali daljših oblik bivanja pri sorodnikih ali prijateljih, to ne more biti skladno z usmeritvami deinstitucionalizacije in ne s pravicami tega posameznika, ki jih ščitijo mnogo mednarodni in domači akti.

Nič kaj bolj slišan ni bil Varuh s svojimi opozorili na vse bolj **problematično nujnost zagotavljanja kapacitet za institucionalno varstvo oseb, ki zaradi svojega zdravstvenega stanja ne morejo bivati doma** (priporočilo št. 55). Še nekoliko zahtevnejši je znotraj te skupine položaj oseb, ki v Republiki Sloveniji dejansko in ne tudi pravno stalno bivajo in jim zaradi odsotnosti formalnega statusa stalnega prebivalca ni omogočeno koriščenje institucionalnega varstva. **So pa sogovorniki podali nekaj novih zagotovil, katerih realizacijo bo Varuh lahko spremljal. Poleg vseh drugih posledic je najočitnejša ta, da s tem posameznik zaseda za sistem mnogo dražjo zdravstveno storitev in še onemogoča, da bi zdravstveni sistem lahko obravnaval nekoga drugega, ki zdravstveno obravnavo dejansko potrebuje.**

Varuh je ob obravnavi primera pobudnika, ki je 16 let skrbel za onemoglo mamo in bil s tem po njegovem mnenju prikrajšan za 16 let delovne in pokojninske dobe, zaznal **težavo pri negovalcih, ki negujejo družinske člane, pa za to ne prejmejo ustrezne spodbude in pomoči države.**

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 96/2012, in nadaljnji, ZPIZ-2) vsebuje določbe o pokojninah, pri katerih pokojninski prejemek, ki pripada preživeli osebi po umrlem zavarovancu ali uživalcu pokojnine, pripada zakoncu, ob izpolnjevanju določenih pogojev pa tudi razvezanemu zakoncu, partnerju v zunajzakonski skupnosti ali partnerju v registrirani istospolni partnerski skupnosti, če izpolnjujejo pogoje, ki jih določa ZPIZ-2, pri čemer pa ne določa, da bi pokojninski prejemek po umrlem zavarovancu ali uživalcu pokojnine pripadal tudi osebi, ki je umrlemu zavarovancu ali uživalcu pokojnine daljše obdobje stregla, mu pomagala in ga negovala.

Pobudnik je tako navajal, da je ZPIZ-2 pozabil na osebe, ki so v večini svojci in otroci, ki izvajajo pomoč in postrežbo (za katero so zavarovanci prejemali dodatek za pomoč in postrežbo), se odrečejo običajnemu življenju in službi. Zato so prikrajšani za pokojninsko dobo in v neenakem položaju v primerjavi z drugimi osebami, ki ne glede na to, ali pomagajo zavarovancem ali ne, dobijo pokojninski prejemek po umrlem zavarovancu ali uživalcu pokojnine (zakonec, razvezan zakonec, partner v zunajzakonski skupnosti, partner v registrirani istospolni partnerski skupnosti). Pobudnik je zato menil, da z navedenimi ne more biti v slabšem položaju, saj je kot sin umrle zavarovanke živel z njo, 16 let zanjo skrbel in ji pomagal ter da bi mu po pokojni mami morala pripadati pokojnina. Pričakoval je, da bi Varuh na Ustavno sodišče vložil zahtevo za oceno ustavnosti ZPIZ-2 in v njegovem primeru ustavno pritožbo, pri čemer ga je Varuh seznanil z možnostjo, da na Ustavno sodišče sam vloži ustavno pritožbo.

Glede pobudnikovih pričakovanj, da bi Varuh na Ustavno sodišče vložil tudi zahtevo za oceno ustavnosti, po njegovem mnenju, spornih določil ZPIZ-2, pa Varuh tudi temu ni sledil. Ustavno sodišče je že večkrat povedalo, da načelo enakosti pred zakonom (14. člen Ustave) zakonodajalcu ne prepečuje, da bi različna razmerja urejal različno. Ga pa obvezuje, da mora enaka razmerja urejati enako in različna različno ter v mejah svoje pristojnosti določati merila, po katerih bo določena podobna dejanska stanja med seboj razlikoval in nanje vezal pravne posledice. Merili, na podlagi katerih je zakonodajalec v predmetni zadevi opredelil, katera dejanska stanja so si podobna do te mere, da so nanje vezane enake pravne posledice in katera se tako razlikujejo, da jih je treba pri uzakonitvi razlikovati od prvih, sta sorodstvena vez in premoženjski položaj posameznika. Tako vdovsko pokojnino na podlagi oziroma pod pogoji 53. člena ZPIZ-2 lahko uveljavi le vdova ali vdovec zavarovanca (uživalca pokojnine), po 54. členu tega zakona pa tudi razvezan zakonec in oseba, ki je z zavarovancem živela pred smrtjo v določeni življenjski skupnosti. Pri družinski pokojnini ZPIZ-2 prav tako našteva upravičence, pri tem pa njihovo pravico do pokojnine veže na zavarovančevo dolžnost preživljati jih ali pa na predhodno ugotovitev njihove popolne nezmožnosti za delo. V takšni ureditvi Varuh ni prepoznal ustavne praznine in kršitve 2. člena Ustave, pa tudi ne neenakosti oziroma kršitve 14. člena Ustave.

Se pa Varuh zaveda zahtevnega položaja in stisk, v katerih se znajdejo otroci in drugi, ki pomagajo starejšim bolnim staršem ter drugim sorodnikom, posebej še v sedanjih okoliščinah, ko so tako prostorske kot kadrovske kapacitete za institucionalno varstvo in pomoč na domu omejene. Zato bo Varuh tudi v prihodnje pozoren na urejanje statusa posameznikov, ki se znajdejo v podobnih okoliščinah, kot se je pobudnik. **Možnosti za navedeno Varuh vidi v dodatnih davčnih olajšavah, dodatnih dnevih dopusta (kar je minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti že napovedal), v ukrepih na podlagi Zakona o dolgotrajni oskrbi in tudi v drugih spodbudah za neformalne oskrbovalce, ki jih na več mestih izrecno naslavlja tudi vladna Strategija dolgožive družbe, sprejeta julija 2017.**

2.17.1.4 Digitalizacija pri starejših

Varuh je že v svojih preteklih rednih letnih poročilih izpostavil pomen **digitalne pismenosti starejših**, problematika pa še vedno ostaja aktualna in odpira številne dileme. Tehnološki napredek in digitalizacija od posameznikov namreč terjata prilagoditev sredstev in znanj. Naš vsakdan je prežet z raznoraznimi spletnimi orodji in aplikacijami, preko katerih je sicer življenje večine močno olajšano, starejši pa se ob tem nemalokrat znajdejo v stiski. Težave se pojavljajo že na primer pri nakupu novega telefona, s pomočjo katerega bodo lahko uporabljali spletno bančništvo, se naročili k zdravniku, plačali parkirnino oziroma uporabljali druge e-storitve.

Varuh pozdravlja vse močnejša prizadevanja širše javnosti, različnih organizacij in institucij za digitalno vključenost starejših. Ob tem opozarja, da je potrebno biti pozoren in poskrbeti tudi za tiste, ki niso vešči, potrebujejo več časa ali se ne zmorejo oziroma ne želijo naučiti uporabe sodobnih tehnologij. Posebno zadnjim je treba omogočiti izbiro tudi, ko želijo še naprej poslovati oziroma opravljati vsakodnevne aktivnosti pisno oziroma z osebnim obiskom. Pomembno je, da se pri vključevanju starejših v digitalno okolje upošteva vse spektre njihovega življenja, to je ekonomski položaj, njihova že pridobljena znanja in želje po nadaljnjem učenju, njihove izkušnje in njihova prizadevanja oziroma želje za vstop v svet digitalizacije. Ob tem je treba izkazati veliko mero potrpežljivosti in razumevanja, kar bo morebiti tudi tistim, ki imajo zadržke zaradi nepoznavanja ali strahu pred nečim novim, dalo občutek varnosti ter vlilo zaupanje in pogum, da sprejmejo izziv in se preizkusijo v uporabi pametnega telefona, tabličnega računalnika ali druge naprave.

Varuh pozdravlja izvajanje brezplačnih digitalnih tečajev za starejše in vzpostavitev Digi info točk v vseh slovenskih občinah. Skupno število Digi info točk je 222 in so namenjene pomoči prebivalkam in prebivalcem pri uporabi digitalnih javnih storitev s ciljem, da se sodobne tehnologije približajo vsem, predvsem pa starejšim in manj veščim na njim razumljiv način. Ob tem pa se poraja vprašanje, kaj lahko pristojne institucije in celotna družba naredi, da bodo vsi starejši imeli za učenje in nadaljnjo uporabo primerno opremo (pametne telefone, tablične računalnike, osebne računalnike). Iskanje načinov za reševanje tovrstne problematike pri starejših, ki so v tem trenutku prepoznani kot digitalno ranljiva skupina je ključno tudi z vidika njihovega občutka vključenosti v družbo. Varuh na tem mestu izraža željo, da bi bili **sprejeti ukrepi primerni, usmerjeni v iskanje celostnih rešitev** in da ne bi bil edini kazalnik za ustrezno ukrepanje zgolj starost.

Poleg navedenega, Varuh kot pomembno ocenjuje, da imajo starejši, ki se odločijo za digitalno opismenjevanje in uporabo sodobnih tehnologij, pravico do samostojne in informirane odločitve, kakšno opremo želijo uporabljati. Pri tem je treba zasledovati pravično digitalno vključenost in tehnološko nevtralnost, še posebej v podpornem okolju, ki ga je prav tako potrebno vzpostaviti in zagotoviti za vse na enak način. **Izhajati je treba iz koncepta ‚starejši za starejše", ob tem pa krepiti tudi medgeneracijsko solidarnost**. Obravnavana problematika namreč lahko ponuja priložnosti za izboljšave družbene klime

in medgeneracijskih odnosov, ki ravno zaradi prihoda novih tehnologij vse bolj izgubljajo na svoji moči.

Varuh celostno obravnavo starejših in izboljšanja njihove kakovosti življenja uvršča visoko na prioritetni seznam, ob čemer pa, kot omenjeno, pozdravlja tudi prizadevanja za digitalno vključenost starejših na njim prijazen način. Iz tega razloga se je Varuh v letu 2023 med drugim sestal na skupnem sestanku s predstavniki delovne skupine za digitalno vključenost starejših pri Mreži za vključujočo informacijsko družbo, s predstavnico Ministrstva za digitalno preobrazbo in predstavnikom Zagovornika načela enakosti. Cilj sestanka je bila izmenjava mnenj o pripravi primernih ukrepov za vzpostavitev učinkovitega in podpornega okolja za digitalno vključevanje starejših ter iskanje skupnih predlogov in celostnih rešitev. Varuh je pristojnim pri njihovih aktivnostih v okviru svojih pristojnosti ponudil pomoč in izrazil pripravljenost za sodelovanje tudi v prihodnje. Svoje predloge za izboljšave digitalne vključenosti starejših bo Varuh naslovil na pristojne organe in jih spodbujal, da se prizadevanja za izboljšave uresničijo v doglednem času.

2.17.1.5 Zagotavljanje ustrezne pomoči

Varuh je prepoznal težavo, da z zakonsko ureditvijo na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev pri osebah med 18 in največ 26 let, ki se redno šolajo in njihovi starši ali druge povezane osebe nimajo sredstev za lastno preživljanje, **prihaja do posegov v pravico teh oseb do izobraževanja** s tem, ko zakonodaja na področju javnih sredstev šteje, da ima **njihova dolžnost preživljanja staršev ali drugih povezanih oseb prednost pred njihovo pravico do izobraževanja**. Pri tem se kot povezane osebe štejejo celo osebe, ki s posameznikom sploh niso v sorodstveni zvezi (npr. otroka partnerja enega od staršev), in sicer sploh ne obstaja dolžnost preživljanja. **Takšna ureditev otroke iz socialno šibkejših družin glede dostopa do izobraževanja postavlja v bistveno slabši položaj kot otroke iz družin z boljšim materialnim položajem., zato Varuh priporoča MDDSZ, naj zakonsko zagotovi uveljavljanje teh pravic.** (priporočilo št. 59). Po mnenju MDDSZ zakonsko določena obveznost preživljanja staršev (185. člen DZ), sama po sebi izhaja iz dejstva, da je polnoletni otrok (že) sposoben preživljati starša in ne naslavlja tistega polnoletnega otroka, ki je glede na določbo 183. člena DZ lahko upravičenec do preživnine. Res pa to ni ustrezno upoštevano v zakonodaji pravic iz javnih sredstev. MDDSZ je stališče Varuha sprejelo in se zavezalo k ustrezni zakonski ureditvi.

Pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev se je Varuh srečal tudi z vprašanjem, ali se polnoletni otroci, upravičenci po ZSVI, ki se redno šolajo, vštevajo med družinske člane ali ne. MDDSZ meni, da je za polnoletne otroke, mlajše od 26 let, s statusom po ZSVI, ki se šolajo in so jih še vedno dolžni preživljati starši, ob uporabi analogije z osebami s podaljšano roditeljsko pravico treba šteti, da se pri uveljavljanju vseh pravic iz javnih sredstev štejejo kot samske osebe in ne več kot del družine svojih staršev. Po mnenju Varuha razlaga predpisa na način, ki ga je podalo MDDSZ, v veliki večini primerov pomeni tudi izboljša-

nje materialnega položaja družine. V konkretnem primeru, ki ga je obravnaval Varuh, pa je bil družini zmanjšan obseg pravic iz javnih sredstev, ker otroka, prejemnika pravic po ZSVI, v družino niso šteli. **Varuh meni, da bi morala veljavna zakonodaja s področja javnih sredstev izrecno opredeliti položaj polnoletnih oseb do 26. leta, ki se šolajo, v razmerju prejemnikov pravic po ZSVI do njihove matične družine, saj sklepanje po analogiji ne nudi zadostne podlage za znižanje obsega pravice tam, kjer bi zgolj z upoštevanjem izrecnih in jasnih zakonskih določb pravica morala biti priznana v višjem obsegu. (priporočilo št. 60) MDDSZ se je zavezalo, da bo stališče Varuha upoštevalo na način, da bo pripravilo ustrezno spremembo zakonodaje.**

Varuh je na podlagi 9. člena ZVarCP odprl **še eno širše vprašanje**, in sicer o tem, ali **centri za socialno delo (CSD) ustrezno spremljajo uporabnike, katerih sposobnost uveljavljanja svojih pravic, je omejena** (kot so npr. osebe z motnjami v duševnem zdravju, motnjami v duševnem razvoju, osebe z nediagnosticiranimi boleznimi in stanji), čeprav jim poslovna sposobnost iz različnih razlogov ni odvzeta.

Iz odgovora Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije (SCSD), na katero je Varuh naslovil poizvedbo o praksah CSD v zvezi z opisanim vprašanjem, je izhajalo, da so ti s težavami navedenih uporabnikov dobro seznanjeni in jih v večjem delu tudi (zelo) uspešno naslavljajo. V praksi pa njihovo delo temelji predvsem na samoiniciativnosti. Pri tistih uporabnikih, ki potrebujejo pomoč pri uveljavljanju pravic, so CSD-ji sami pozorni, kdaj izteče posamezna pravica in je treba zanjo podati novo vlogo, pri tem pa sodelujejo tudi z drugimi deležniki. Zato je **SCSD še predlagala, da se vzpostavi avtomatiziran sistem obveščanja uporabnikov o izteku njihovih pravic kot dodatni varovalki k že vzpostavljenim načinom obveščanja.**

Upoštevajoč navedeno, smo MDDSZ zaprosili, da se opredelijo do predloga SCSD. **MDDSZ je zavzelo stališče, da tovrstno obveščanje ranljivih oseb ne bi bilo primerno in ekonomsko upravičeno, saj te vsebina obvestila ne bi razumele.** Gre namreč za osebe, ki potrebujejo posebno skrb in jih je potrebno obravnavati individualno, npr. z osebnim klicem strokovnega delavca, preko koordinatorja za obravnavo v skupnosti, z vključitvijo v socialnovarstvene storitve, preko javne mreže, družine, nevladnih organizacij, ipd. **Varuh je pojasnilo MDDSZ sprejel, saj avtomatiziran sistem obveščanja uporabnikov o izteku njihovih pravic kot dodatni varovalki k že vzpostavljenim načinom obveščanja, ne bi bistveno prispeval k varstvu pravic te posebej ranljive skupine.**

V odgovoru je MDDSZ pojasnilo tudi to, da je z namenom dodatne poenostavitve dostopa do varstvenega dodatka pripravilo novelo Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS), s katero je predlagalo, **da CSD po uradni dolžnosti preveri izpolnjevanje pogojev za nadaljnje prejemanje tudi za posebej ranljivo skupino upravičencev do pravic iz javnih sredstev, in sicer za upravičence do varstvenega dodatka. Varuh naveden zakonodajni predlog MDDSZ podpira in pozdravlja.**

2.17.1.6 Določitev meje vrednosti lastniškega premoženja za pridobitev socialnovarstvenih prejemkov

Varuh je obravnaval pobudo, ki se je nanašala na **način določitve vrednosti nepremičnin** v Zakonu o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre). S tem v povezavi je Varuh na MDDSZ naslovil poizvedbo.

Prejel je njihova pojasnila o tem, kako sta bili opredeljeni meja in višina vrednosti premoženja v drugem odstavku 27. člena ZSVarPre, ki določa, da se denarna socialna pomoč (DSP) lahko dodeli tudi samski osebi ali družini, ki ima v lasti stanovanje, v katerem dejansko prebiva ter ima prijavljeno stalno prebivališče, katerega vrednost presega 120.000 evrov in za katero je mogoče sklepati, da si s tem stanovanjem preživetja začasno ne more zagotoviti zaradi določenih okoliščin, navedenih v tem členu.

MDDSZ je kot argumente za takšno ureditev, ki je bila določena z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialno varstvenih prejemkih (Uradni list RS, št. 88/2016), navedlo upoštevanje specifično ti Slovenije, za katero je značilen visok delež lastniških stanovanj, navezanost na nepremičnine, predvsem starejših ljudi, ter osnovno načelo zagotavljanja sredstev za preživetje le tistemu, ki jih resnično potrebuje. MDDSZ je še pojasnilo, da sedmi odstavek 27. člena ZSVarPre določa izjemo tudi pri upoštevanju nepremičnin v splošnem (torej stanovanj, v katerih osebe dejansko ne živijo in nimajo prijavljenega stalnega prebivališča ter nestanovanjskih nepremičnin), če njihova vrednost ne presega 50.000 evrov in je mogoče sklepati, da si oseba ali družina s to nepremičnino preživetja začasno ne more zagotoviti zaradi okoliščin, na katere ne more vplivati. Predmetna določba, ki je bila sprejeta z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialno varstvenih prejemkih (Uradni list RS, št. 99/2013), po navedbah MDDSZ predstavlja odziv na v praksi ugotovljene primere oseb ali družin, ki so brez lastnega dohodka ali z lastnim dohodkom pod mejo preživetja, hkrati pa so lastniki nepremičnin, katerih vrednost je presegla 48 osnovnih zneskov minimalnega dohodka, večinoma pa ni presegala 50.000 evrov.

MDDSZ je tudi dodalo, da v tem trenutku o morebitnem zvišanju navedenih meja ne razmišlja, se je pa v času koronavirusne epidemije odzvalo na spremenjene okoliščine, saj je bilo v času razglašenih izrednih razmer zaradi epidemije pri ugotavljanju materialnega stanja oseb v postopku odločanja o denarni socialni pomoči na podlagi interventne zakonodaje izvzeto vse premoženje, razen prihrankov in vrednostnih papirjev. Na podlagi Zakona o začasnih ukrepih za odpravo posledic draginje za najbolj ranljive skupine prebivalstva (Uradni list RS, št. 117/22) pa to velja tudi v obdobju od 1. oktobra 2022 do 28. februarja 2023.

Varuh ni mogel podati ugotovitve, da bi MDDSZ pri odločanju o varstvenem dodatku ter s tem v povezavi kršilo pravice pobudnika. Varuh tudi ni ugotovil morebitnih sistemskih kršitev pravic pri izvajanju določil ZSVarPre, kar je zatrjeval pobudnik.

Res pa je, da bi po mnenju Varuha, glede na daljši čas od sprejema ZSVarPre, ki ga je pobudnik v pobudi problematiziral in ki kot mejo za vpis prepovedi obremenitve in odtujitve (v korist Republike Slovenije) za prejemnike denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka določa lastništvo nepremičnin, v katerih živijo in so vredne več kot 120.000 evrov in glede na to, da se je položaj na nepremičninskem trgu od takrat do danes bistveno spremenil, **bilo treba razmišljati o dvigu navedenih meja, vse s ciljem zagotoviti večjo socialno varnost in dostojanstvo, predvsem ranljivih skupin prebivalstva.**

MDDSZ temu Varuhovemu predlogu ni sledilo. V odgovoru je navedlo nekaj ukrepov, s katerimi se odziva na spremenjene okoliščine v družbi. **Varuha takšna pojasnila niso v celoti prepričala, zato je na MDDSZ ponovno naslovil mnenje s priporočilom o dvigu omenjenih meja vrednosti nepremičnin, kar je v trenutku, ko so prebivalce Slovenije doletele izredne razmere poplav in s tem povezano opustošenje, še toliko večjega pomena, ne zgolj kot začasen interventni ukrep, temveč kot sistemska rešitev (priporočilo št. 57).**

S cilji spodbujanja širše družbene razprave, ozaveščanja vseh odločevalcev tako v vladi kot tudi v državnem zboru in sprejetja argumentirane odločitve glede morebitnih sprememb ZSVarPre pa Varuh na omenjeno problematiko javno opozarja še v svojem poročilu o delu. Tudi na takšen način je namreč mogoče doseči pozitivne spremembe, izboljšanje stanja in tudi preventivno vplivati na zmanjšanje tveganj za kršitev pravic posameznikov.

2.17.2 Uresničevanje preteklih varuhovih priporočil

Od 12 novih priporočil v letu 2022 je bilo zaradi nestrinjanja zavrnjenih 5 priporočil, vsa se nanašajo na osebno asistenco, kar je izjemno zaskrbljujoče, saj gre za zaščito ene najranljivejših skupin.

Varuh je v **priporočilu št. 41 (2022) in priporočilu št. 43 (2022)** Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočil, naj upošteva stališče Varuha, da pri ponovni oceni upravičenosti do osebne asistence, ko upravičenec zaprosi za povečanje že priznanega obsega osebne asistence in ko pride do ponovne ocene do upravičenosti do osebne asistence, ne pride do zmanjšanja obsega osebne asistence, tudi ko ni prišlo do spremembe stanja upravičenca. **Po mnenju Varuha je namreč zmanjšanje že priznane pravice do osebne asistence lahko utemeljeno edino z izboljšanjem zdravstvenega stanja. MDDSZ je priporočilo zavrnilo zaradi nestrinjanja,** z utemeljitvijo, da ZOA določa, da se ob ponovni oceni lahko obseg osebne asistence zniža, zveča ali ostane enak. **Varuh vztraja na realizaciji obeh priporočil in ju šteje za enotno priporočilo.**

Varuh je v **priporočilu št. 42 (2022)** MDDSZ priporočil, naj se omogoči, da bi posameznik, ki meni, da mu je zaradi vključenosti v vzgojno-izobraževalni program, ki se izvaja na daljavo ali na domu, ali v drugih primerih, ko meni, da mu je zaradi uporabe določbe 9. člena ZOA neutemeljeno znižan že priznani obseg zagotovljene pomoči osebnega asistenta, moral imeti možnost, da svoje stališče uveljavlja s pravnimi sredstvi. **MDDSZ je sprva sicer priporočilo zavrnilo zaradi nestrinjanja**, vendar je v predlogu novega zakona o osebni asistenci, ki je bil konec leta 2023 v javni razpravi uvedena možnost, da posameznik svoje nestrinjanje glede uporabe 9. člena ZOA lahko uveljavlja s pravnim sredstvom. **Slednje sicer Varuh pozdravlja, vendar pa je dejstvo, da nova zakonodaja še ni sprejeta, zato v tem trenutku priporočilo šteje kot nerealizirano in ga v celoti ponavlja.**

Varuh je **v priporočilu št. 44 (2022)** MDDSZ priporočil, da je, kadar pride prejemnik osebne asistence v situacijo, ko je dejansko deležen storitev OA v bistveno manjšem obsegu (torej npr. le en dan v mesecu ali v obsegu dnevnih ur, ki je bistveno manjši od priznanega), to upoštevano tudi pri dolžnosti sofinanciranja storitve, saj v nasprotnem to pomeni poseg v pravice invalidov iz 52. člena Ustave RS. **MDDSZ je priporočilo zavrnilo zaradi nestrinjanja,** z obrazložitvijo, da ZOA določa, da vsak uporabnik ne glede na obseg ur storitev OA, storitev sofinanci a s polovico dodatka za pomoč in postrežbo. **Varuh vztraja pri priporočilu.**

Varuh je v **priporočilu št. 45 (2022)** MDDSZ priporočil, naj se ustrezno uredi in izvajalcem osebne asistence izda navodilo, da morajo v primeru odsotnosti osebnega asistenta upravičencu do OA zagotoviti drugo ustrezno zamenjavo. **Gre za uresničeno priporočilo.** Kot je pojasnilo MDDSZ, izvajalci OA z uporabnikom OA sklenejo dogovor o izvajanju storitev OA, ki med drugim vsebuje tudi načrt nadomeščanja osebnih asistentov. V skladu z zakonom je omogočeno nadomeščanje redno zaposlenih osebnih asistentov, in sicer na podlagi podjemne pogodbe, kot začasno in občasno delo dijakov in študentov v skladu z zakonom, ki ureja zaposlovanje in zavarovanje za primer brezposelnosti ali kot začasno in občasno delo upokojencev v skladu z zakonom, ki ureja trg dela. Varuh novih pobud na temo v letu 2023 ni prejel, zato v odsotnosti drugačnih informacij priporočilo šteje za uresničeno.

Varuh je **v priporočilu št. 46 (2022)** MDDSZ priporočil, naj se posamezniku z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi, intelektualnimi ali senzoričnimi okvarami, ki ga v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodeloval v družbi na vseh področjih življenja, imel enake možnosti, večjo neodvisnost, aktivnost in enakopravno vključenost v družbo, in ki skladno z določbami Konvencije o pravicah invalidov kljub priznani pravici do OA, katere stroške bi morala kriti država, ne more izvajati določene aktivnosti ali se udeležiti določenega dogodka zgolj zato, ker nima materialnih virov za plačilo prevoza za osebnega asistenta, ki ga spremlja, oziroma za plačilo drugih stroškov, ki so nujno povezani z izvajanjem OA – te potrebne stroške zagotovi, saj to drugače pomeni poseg v pravice invalidov iz 52. člena Ustave RS. **MDDSZ je priporočilo zavrnilo zaradi nestrinjanja.** MDDSZ se ne strinja

s predlogom, saj ZOA opredeljuje samo storitve OA in ne drugih materialnih pravic upravičenca. Strinja se, da morajo biti uporabniki OA enako obravnavani kot drugi državljani ter da morajo imeti enake možnosti, večjo neodvisnost, aktivnost in morajo biti enakopravno vključeni v družbo. MDDSZ financi a ure izvajanja storitev OA, med katere sicer sodijo tudi storitve pomoči pri komunikaciji, spremstvo in pomoč pri udejstvovanju v družbi, vendar storitve, izvedene na željo uporabnika ne morejo biti strošek izvajanja OA, ki ga krije MDDSZ. Želje posameznika po udejstvovanju v družbi financi a vsaka oseba sama, zato je prav, da so tudi želje uporabnikov OA krite iz lastnih sredstev. **Varuh pri priporočilu vztraja.**

Varuh je **v priporočilih št. 47 (2022) in št. 48 (2022)** MDDSZ priporočil, naj zagotovi, da bodo vse odločitve na področju socialnega varstva, kadar se odloča o pravicah posameznikov, obrazložene na način, ki omogoča razumeti, zakaj je bila sprejeta odločitev, kakršna je bila sprejeta, skladno z določbo 22. člena Ustave RS. **Priporočili sta nerealizirani in ju Varuh ponavlja ter preoblikuje v stalno nalogo.**

Varuh je **v priporočilu št. 49 (2022)** MDDSZ priporočil, naj zagotovi potrebno nadgradnjo informacijskega sistema centrov za socialno delo (CSD), ki je nujna za dejansko uveljavljanje pravice, skladno s stališčem Varuha (ki ga je MDDSZ sicer sprejelo), da je stavek 2. odstavka 51. člena Zakona o tujcih (ZTuj-2) "O pravočasno vloženi prošnji za izdajo in podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje izda pristojni organ tujcu potrdilo, ki velja kot dovoljenje za začasno prebivanje do dokončne odločitve o prošnji" treba razumeti na način, da izdano potrdilo prinaša enak status in pravice kot izdano dovoljenje za začasno bivanje, razen v delu, v katerem to zakon izrecno določa. V odzivnem poročilu je MDDSZ navedlo, da je bila nadgradnja informacijskega sistema izvedena in da je zdaj omogočeno odločanje o pravicah do denarne pomoči, ne samo v višini denarne socialne pomoči, ampak tudi v višini izredne denarne socialne pomoči, pogrebnine in posmrtnine ter varstvenega dodatka, tudi v času, ko je izdano potrdilo do dokončne odločitve o prošnji za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje po drugem odstavku 51. člena ZTuj-2 in po 50. členu ZTuj-2. MDDSZ je ocenilo, da je bilo priporočilo realizirano**, vendar Varuh ocenjuje, da je bilo priporočilo le delno realizirano**. MDDSZ je namreč kasneje spremenilo svoje stališče glede pravice do varstvenega dodatka, kjer naj bi bila nujna sprememba zakona. MDDSZ je pojasnilo, da si aktivno prizadeva, da bi bilo vprašanje ustrezno rešeno na področju tujske zakonodaje. **Varuh vztraja pri realizaciji priporočila.**

Varuh je v **priporočilu št. 50 (2022)** MDDSZ priporočil, naj skladno z določbami 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic posameznikom, ki imajo neurejen status bivanja v državi, kljub temu, da v državi trajno bivajo in so z njo trajno povezani, hkrati pa so se znašli v položaju, ko jim je nujno potrebna storitev institucionalnega varstva, omogoči obravnavo primerljivo z osebami, ki imajo urejeno stalno prebivališče v državi in s tem omogočiti dostop do socialnovarstvenih storitev. Ministrstvo za solidarno prihodnost (MSP) se strinja s priporočilom Varuha, da je potrebno posameznikom, ki ima-

jo neurejen status bivanja v državi, v kateri sicer trajno bivajo in so z njo trajno povezani, na sistemski ravni urediti primerljive pravice glede storitev institucionalnega varstva. Pojasnilo je, da bodo predlog sistemske rešitve pripravili skupaj s predstavniki Ministrstva za notranje zadeve. MDDSZ pa je pojasnilo, da intenzivno sodeluje pri pripravi Strategije za integracijo tujcev in načrtuje posebne ukrepe za te ciljne skupine. V okviru priprave spremembe Zakona o tujcih, je MDDSZ predlagal ustrezne spremembe, ki bi omogočile dostop do socialnega varstva. **Varuh pri realizaciji priporočila vztraja.**

Varuh je **v priporočilu št. 51 (2022)** MDDSZ priporočil, naj se skladno z določbo 33. člena ZSVarPre samski osebi oziroma družini kot posebna oblika denarne socialne pomoči dodeli izredna denarna socialna pomoč, če se ugotovi, da se je samska oseba ali družina iz razlogov, na katere ni mogla ali ne more vplivati, znašla v položaju materialne ogroženosti, oziroma če izkazuje izredne stroške, ki so vezani na preživljanje in ki jih z lastnim dohodkom ali lastnim dohodkom družine ne more pokriti. **Gre za uresničeno priporočilo.**

Varuh je **v priporočilu št. 52 (2022)** MDDSZ priporočil, naj sprejme potrebne ukrepe glede dolgotrajnosti odločanja o pravnih sredstvih zoper odločbe, vezane na obseg pravice do osebne asistence. MDDSZ ocenjuje, da je bilo priporočilo uresničeno. Sprejelo je ukrepe glede dolgotrajnosti o pravnih sredstvih zoper odločbe, vezane na obseg pravice do osebne asistence, in sicer je v letu 2023 poskrbelo za kadrovsko okrepitev na tem področju. **Varuh se ne strinja z oceno MDDSZ**, saj na podlagi obravnavanih pobud ugotavlja, da še vedno prihaja do zamud pri odločanju v pritožbenih postopkih na področju osebne asistence. **Varuh priporočilo uvršča med stalne naloge.**

Varuh je leta 2019 podal **priporo**čilo št. **105 (2019)**, ki ga je ponovil v naslednjih letih, da naj MDDSZ, zagotovi, da bo upravičena oseba do posamezne pravice iz javnih sredstev samodejno obveščena o nastanku dolga povezane osebe in da bo ob začetku poračunavanja neupravičeno prejetih pravic iz javnih sredstev seznanjena z višino tega dolga. **Priporočilo je bilo realizirano.**

Varuh je **v priporočilu št. 108 (2019)** priporočil Vladi Republike Slovenije, naj zagotovi, da bo MDDSZ pripravilo spremembe zakonodaje tako, da bodo imeli vsi invalidi, tako tisti s statusom po Zakonu o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov kakor tudi tisti s statusom po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov, primerljivo socialno varnost. MDDSZ je mnenja, da je bilo priporočilo delno realizirano, saj so najtežji invalidi po obeh zakonih lahko upravičeni do enakih prejemkov, razlika je le v tem, da prejemki po ZSVI niso vezani na premoženjsko stanje upravičenca oz. njegove družine. Problem po mnenju Varuha izvira iz različni definicij invalidov; vse niso skladne s KOPI, različnih organov, ki o tem odločajo čemur sledi priznavanje različnih pravic. Glede nujno potrebnega poenotenja definicije invalidov Varuh daje priporočilo na področju pokojninske in invalidske zadeve. **V tem delu pa prav tako Varuh priporočilo ponavlja.**

Varuh je **v priporočilu št. 109 (2019)** priporočil Vladi Republike Slovenije, naj pripravi spremembe zakonodaje, s katero bodo tudi osebe v hišnem zaporu ob izpolnjevanju zakonskih pogojev upravičene do denarne socialne pomoči za zadovoljevanje osnovnih življenjskih potreb. **Priporočilo ni v celoti realizirano.** Po poročanju MDDSZ bo priporočilo vključeno v naslednje spremembe ZSVarPre. **Varuh priporočilo zato ponavlja.**

Varuh je **v priporočilu št. 110 (2019)** in podobno **v priporočilu št. 111 (2019)** MDDSZ priporočil naj skupaj z drugimi odgovornimi zagotovi sistemsko uskladitev Zakona o socialnem varstvu, ki ureja družinskega pomočnika, Zakona o osebni asistenci, ki določa institut osebnega asistenta, in zakona, ki bo urejal dolgotrajno oskrbo. **S sprejemom novega Zakona o dolgotrajni oskrbi je bil inštitut družinskega pomočnika ukinjen, zato Varuh priporočili, kot ne več relevantni, umika. Bo pa spremljal izvajanje ureditve po novem zakonu.**

Varuh je **v priporočilu št. 115 (2019)** priporočil MDDSZ, naj dopolni mrežo izvajalcev in razširi nabor storitev pomoči osebam, ki ne zmorejo živeti same, da jim bo omogočeno življenje doma ter da bodo tako lahko prebivale v okolju, kjer se počutijo dobro in imajo vzpostavljeno socialno mrežo. Po mnenju MDDSZ je bilo priporočilo delno realizirano s tem, ko je začel veljati nov Zakon o dolgotrajni oskrbi. Kot je Varuh opozoril že ob ponovitvi priporočila v letu 2022, kljub nekaterim programom in prizadevanjem za deinstitucionalizacijo in sprejetemu Zakonu o dolgotrajni oskrbi, napredka, ki bi posameznikom dejansko omogočal obljubljeno, še ni. **Varuh pri priporočilu vztraja in ga ponavlja.**

Varuh je **v priporočilu št. 116 (2019)** MDDSZ priporočil, naj na sistemski ravni odpravi pomanjkanje ustreznih kadrov v domovih za starejše z vzpostavitvijo ustreznih kadrovskih normativov, ki bodo omogočali varno in kakovostno obravnavo uporabnikov z izboljšanjem delovnih razmer in primernim plačilom za opravljeno delo. **Varuh priporočilo tudi tokrat z zaskrbljenostjo ponavlja oziroma ga preoblikuje v stalno nalogo.**

Varuh je **v priporočilu št. 60 (2020)** MDDSZ priporočil, da se zakonsko zagotovi socialno varnost vsem osebam, ki si brez lastne krivde ne morejo same zagotoviti preživljanja, četudi razpolagajo s premoženjem, od katerega nimajo ekonomske koristi. **Priporočilo ostaja nerealizirano.** MDDSZ je, kakor leto že prej, pojasnilo, da bo priporočilo realizirano z naslednjo novelo ZSVarPre. **Varuh do takrat priporočilo ponavlja.**

Varuh je **v priporočilu št. 65 (2020)** MDDSZ in Ministrstvu za zdravje MZ predlagal, da zagotovita izbrane osebne zdravnike in zdravstveno oskrbo v domovih za starejše občane. Takrat MDDSZ, sedaj pa MSP, sta predlog Varuha podprla, pri čemer sta izpostavila, da je nosilec ukrepa v okviru svojih pristojnosti lahko MZ. To pa se je odzvalo s pojasnilom, da je pomanjkanje družinskih zdravnikov sistemski problem, ki se naslavlja celostno. **Varuh ocenjuje, da priporočilo še ni bilo realizirano in ga zato ponavlja.**

Varuh **kot stalno nalogo ponavlja** tudi **priporočilo št. 66 (stalna naloga, 2020)**, naj pristojni organi (sociala, šolstvo, zdravstvo, pravosodje, policija) okrepijo informiranje posebej ranljive skupine starejših oseb o možnostih prijave nasilja v družini, saj priporočilo ostaja zelo aktualno glede na dogajanje v letu 2023.

Varuh je v **priporočilih** št. 67 **(2020), št. 68 (2020) in št. 38 (2021)** MDDSZ priporočil, naj odpravi zaostanke pri odločanju o pritožbah zoper odločbe centrov za socialno delo. MDDSZ je ocenilo, da je priporočilo delno realizirano, s pojasnilom, da se ves čas trudijo pritožbe reševati v zakonsko določenem roku, saj se zavedajo pomembnosti čimprejšnje zagotovitve pravnega varstva upravičencev, da pa zaradi velikega števila pritožb, kadrovskega primanjkljaja ter velikega obsega preostalega dela na socialnem področju to predstavlja izredno zahtevno delo. MDDSZ je tudi pojasnilo, da je v maju 2023 začelo izvajati projekt odprave zaostankov. Ker Varuh še vedno prejema pobude zaradi zamud pri odločanju o pritožbah zoper odločbe centrov za socialno delo, ocenjuje, da **priporočila še vedno niso nerealizirana in jih ponavlja oziroma preoblikuje v stalno nalogo.**

Varuh je **v priporočilu št. 39 (stalna naloga, 2021)** priporočil izvajalcem institucionalnega varstva, da stanovalcev z motnjami v duševnem razvoju, ki nimajo odvzete poslovne sposobnosti, po nepotrebnem ne omejujejo in nadzor nad njimi izvajajo v skladu z načelom sorazmernosti. **Ker gre za stalno nalogo, ki je še aktualna, Varuh priporočilo ponavlja.**

Varuh je **v priporočilu št. 43 (2021)** MDDSZ priporočil, da sprejeme ustrezne ukrepe, ki bodo zakonodajo na področju socialnega varstva oseb s statusom invalida, ki so za delo nezmožne, poenotili in uskladili z modernejšim, t. i. socialnim modelom invalidnosti, ki poudarja ovire, ki jih ima posameznik zaradi invalidnosti, in ne okvaro, ki povzroča invalidnost, ter sprejme ustrezne pravne podlage za njihovo odpravo. V invalidsko varstvo pa je treba ustrezno vključiti osebe z motnjami v duševnem zdravju. MDDSZ naj tudi nemudoma in brez odlašanja začne analitično in sistematično obravnavati omenjeno problematiko in pri tem povabi tudi osebe z invalidnostmi in njihova društva. MDDSZ je priporočilo ocenilo kot delno realizirano. **Ker je vsebinsko podobno in celostno priporočilo vključeno** že v pogla**vju o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, tega priporočila na tem mestu ne ponavljamo.**

Varuh je **v priporočilu št. 44 (2021**) MDDSZ priporočil, da sistemsko uredi skrb za osebe z avtizmom tako, da bo kot javna storitev omogočena ustrezna pomoč vsem osebam s SAM**. Gre za vsebinsko podobno in celostno priporočilo, ki je vključeno že v poglavje zdravstvenega varstva in zavarovanja, priporočila na tem mestu ne ponavljamo.**

Varuh je v **priporočilu št. 45 (2021)** priporočil MDDSZ, da se vsem, ki skrbijo za otroke ali odrasle osebe z avtizmom, poskrbi za ustrezno podporo njihovega dela, ki posledično vpliva na zagotavljanje osnovnih človekovih pravic otrok, mladostnikov in odraslih oseb z avtizmom ter njihovih družin. Na podlagi takratnega odziva MDDSZ, da so osebe z avtizmom kot posebna oblika prepo-

znane šele v zadnjem času, zato stroka še vedno proučuje, kako s to skupino ravnati in jim nuditi ustrezno pomoč, je Varuh priporočilo ocenil kot nerealizirano in ga naslednje leto ponovil s poudarkom, da je treba sprejeti konkretne ukrepe, ki bi imeli realen vpliv na izboljšanje položaja posameznikov. MDDSZ je tokrat priporočilo ocenilo za realizirano in poleg pojasnil iz leta 2021 dodalo, da imajo osebe, ki skrbijo za osebe z avtizmom, možnost pridobitve statusa družinskega oskrbovalca po zakonu o dolgotrajni oskrbi, s čimer je tem osebam zagotovljen pravni status. **Varuh pojasnila MDDSZ sprejema, bo pa konkretne učinke nove zakonodaje in realizacijo tega priporočila spremljal še naprej.**

2.17.3 Nova priporočila

Na podlagi svojih dejavnosti v letu 2023 na področju socialne varnosti daje Varuh naslednja novo priporočila:

51. Varuh predlaga Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj dodatno kadrovsko in tudi strokovno okrepi centre za socialno delo z namenom čim boljše obravnave in podpore uporabnikov.

52. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj zakonodajo na področju osebne asistence pripravi na način, da bo mogoče razbrati, kdo in pod kakšnimi pogoji je lahko upravičen do osebne asistence in v kakšnem obsegu.

53. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj se v novi zakonodaji s področja osebne asistence (in v zakonodaji nasploh) namesto pojma trajne okvare (ali druge relevantne okoliščine) uvede pojem dolgotrajne okvare (okoliščine) z določitvijo minimalnega obdobja trajanja, kdaj se okvara (okoliščina) šteje za dolgotrajno.

54. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj se pri priznavanju pravice do osebne asistence zagotovi primerljivost in sorazmernost med obsegom pravice in njeno naravo, vrsto oviranosti ter subjektivnim pomenom le te za prosilca.

55. Varuh od Ministrstva za solidarno prihodnost pričakuje, da bo na področju zagotavljanja institucionalnih namestitev za osebe,

ki zaradi svojega zdravstvenega stanja niso zmožne bivati doma, hkrati pa ni indikacij za bolnišnično obravnavo, doseglo najmanj cilj v letu 2024 vzpostaviti negovalne enote pri vsaj dveh izvajalcih.

56. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj nemudoma pristopi k spremembi določb Zakona o socialnem vključevanju invalidov, s katero bo diskriminacija oseb s težavami v duševnem zdravju in neenakosti drugih invalidnih oseb, ki nimajo pravic iz invalidskega in pokojninskega zavarovanja, odpravljena.

57. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj glede na stanje na nepremičninskem trgu spremeni Zakon o socialnovarstvenih prejemkih tako, da glede vpisa prepovedi obremenitve in odtujitve (v korist Republike Slovenije) za prejemnike denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka dvigne obstoječo mejo vrednosti lastniških nepremičnin, v katerih prejemniki živijo (120. 000 evrov).

58. Varuh priporoča Ministrstvu za solidarno prihodnost, naj zagotovi, da bodo uporabnikom institucionalnega varstva, ne glede na starost, v primeru večdnevnih vnaprej napovedanih odsotnostih iz institucije zagotovljena sredstva za vsaj osnovno preživetje, in sicer ali iz naslova prihrankov, ki jih odsotnost prinaša glede stroška institucionalnega bivanja ali kako drugače.

59. Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj zakonsko ureditev na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev prilagodi na način, da bo pri osebah med 18 in največ 26 let, ki se redno šolajo in njihovi starši ali druge povezane osebe nimajo sredstev za lastno preživljanje, zagotovljena, da ne bo prihajalo do posegov v pravico teh oseb do izobraževanja s tem, ko zakonodaja na področju javnih sredstev šteje, da ima njihova dolžnost preživljanja staršev ali drugih povezanih oseb prednost pred njihovo pravico do izobraževanja.

60. Varuh od Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pričakuje, da bo v letu 2024 zagotovilo ustrezno zakonsko ureditev položaja prejemnikov pravic po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov med 18. in 26. letom, ki se redno šolajo, na področju uveljavljanja pravic iz javnih sredstev.

2.17.4 Dejavnosti Varuha na področju socialnih zadev

Dejavnosti Varuha na področju socialnih zadev v letu 2023 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:

2.17.4.1 Težave pri uveljavljanju pravice do osebne asistence

Primer: Prihajajoče spremembe pri osebni asistenci
Primer: Pošteno ugotavljanje potreb po osebni asistenci
Primer: Zgolj prejem prijave o zlorabi še ne zadošča za ponovno oceno upravičenosti do osebne asistence

2.17.4.2 Drugi posegi v ustavne pravice invalidov

Primer: Ustavno neustrezna razlaga izjeme v 3. členu ZSVI
Primer: Zagovornik je pritrdil mnenju Varuha o diskriminaciji oseb z motnjami v duševnem zdravju
Primer: Vštevanje nagrade za socialno vključenost v denarno socialno pomoč

2.17.4.3 Obrazložitev odločb državnih organov je pogoj za pravično in pošteno odločanje

Primer: Centri za socialno delo morajo poskrbeti, da uradne osebe svoje naloge izvajajo vsebinsko in procesno pravilno

2.17.4.4 Dolgotrajnost odločanja

Primer: Varuh bo situacijo glede reševanja pritožb na MDZSZ in aktivnosti MDDSZ v smeri odprave zaostankov spremljal tudi v prihodnje
Primer: MDDSZ je v primeru pobudnice prekoračilo zakonski rok za izdajo odločbe
Primer: Varuh MDDSZ že dalj časa opozarja na nujnost ažurnega reševanja pritožb
Primer: Večletno odločanje o odpustu dolga
Primer: Večletno odločanje o odpisu dolga – primer št. 2
Primer: Nesprejemljivo dolgotrajni postopki odločanja

2.17.4.5 Zagotavljanje institucionalnih in drugih storitev

Primer: Ko nisi več zmožen bivati doma, mora država zagotoviti pogoje za tvoje preživetje z zagotavljanjem ustreznih storitev

Primer: Plačevanje storitve, ki je ne prejemaš

2.17.4.6 Drugi primeri nepravilnosti pri odločanju o vlogah posameznikov glede različnih vrst pomoči

Primer: Neodzivnost centra za socialno delo na dopise pobudnice v materialni stiski

Primer: Pravica do izobraževanja mora biti primerljivo dostopna tudi osebam iz socialno šibkejših družin

Primer: Preživljaš se lahko zgolj s sredstvi, ki so na voljo

Primer: Zakonsko priznane pravice se ne more omejevati mimo zakona

Primer: Varuh pozdravlja nadgradnjo informacijskega sistema v zvezi s pravico do starševskega dodatka

Primer: Tudi odnašanje smeti lahko starejši osebi predstavlja težko premostljivo težavo

Primer: Sprejem osebe v varovani oddelek ne more biti opravljen na podlagi privolitve njenega zakonitega zastopnika

2.18 DRUGE UPRAVNE ZADEVE

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					Vse pobude			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
14 Druge upravne zadeve	99	67	87	66	38	11	28,95	156	133	85,26	232
14.1 Denacionalizacija	4	3	4	1			0,00	4	4	100,00	8
14.2 Premoženjsko-pravne zadeve	23	11	17	19	7	1	14,29	25	30	120,00	53
14.3 Davki	22	19	18	14	12	3	25,00	35	33	94,29	55
14.4 Carine	1						0,00	0	0	0,00	1
14.5 Upravni postopki	31	17	24	20	12	3	25,00	48	37	77,08	68
14.0 Ostalo	18	17	24	12	7	4	57,14	44	29	65,91	47

2.18.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.18.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Število zadev, ki jih je Varuh obravnaval na področju drugih upravnih zadev, ne odstopa bistveno od preteklih let, predvsem to velja za področje denacionalizacije in davkov. V primerjavi z letom 2022 je bilo malenkost več pobud na področju premoženjsko-pravnih zadev, nekaj manj pa na temo upravnih postopkov. V povprečju je od rešenih zadev v letu 2023 slaba tretjina utemeljenih pobud. Te so tudi v letu 2023 ponovno zaznamovane z **dolgotrajnostjo odločanja v posamičnih zadevah**, MZI je za odločitev o ugovoru pobudnika

namesto maksimalno 8 dni potrebovalo več kot dva meseca, MK pa je v drugem primeru potrebovalo skoraj šest mesecev (potreben je bil tudi poziv Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije) za odgovor pobudniku, pri čemer je bil tudi tisti odgovor, ki ga je pobudnik naposled prejel, vsebinsko povsem prazen. Za skrajno nesprejemljivo dolgotrajnost pa je šlo v primeru, ko je Območna geodetska uprava Kranj šele po Varuhovem posredovanju dokončala postopek nove izmere po skoraj štiridesetih letih.

V okviru obširne obravnave več pobud so bile v materialni zakonodaji zaznane nejasnosti ter na njej temelječa **sporna praksa DRSV pri upravljanju vodnih zemljišč**. **Ta jo je sicer za zdaj po oceni Varuha ustrezno naslovila. Ker pa izvorna težava, to je neusklajenost normativne ureditve na področjih varstva voda ter kmetijskih zemljišč, za zdaj še ni bila naslovljena, Varuh to problematiko kot širše vprašanje obravnava naprej.**

Žal je Varuh ponovno ugotovil, da se **problematika neučinkovitosti inšpekcijskih postopkov pod nekdanjo pristojnostjo IRSOP, sedaj IRSOE, ne rešuje zadovoljivo**. Varuh je na primer obravnaval pobudo z očitkom, da prijava, ki se je nanašala na domnevno onesnaževanje voda ter neprijetne vonjave, po več kot enem letu še ni bila obravnavana. Obravnaval je tudi pobudo, v kateri se je izkazalo, da je bila prijava nelegalno postavljenega in celo obratujočega gostinskega objekta od leta 2018 zgolj rangirana. Dodatno velja izpostaviti primer pobudnika, v okviru katerega je Varuh ugotovil, da je tedanji IRSOP zgolj za izdajo sklepa o ustavitvi postopka potreboval najmanj **štiri** leta in pol po (dokončno) ugotovljenem dejanskem stanju, pobudnika pa je o tem obvestil šele dve leti po njegovem zaključku.

Med posebnimi upravnimi postopki se je tudi v letu 2023 največ pobud nanašalo na davčne zadeve. Pobudniki so kot že več let zapored izpostavljali **dolgotrajno reševanje pritožb na MF**. Varuh pa se je med drugim srečal tudi **z neodzivnostjo občin pri izdaji mnenj v zvezi z odmero nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in tozadevnimi pritožbami,** kar je povzročilo zamik pri odločanju davčnega organa kot tudi razumljivo slabo voljo pobudnikov.

Na Varuha ste se obrnila tudi pobudnika, ki pri **osebni oddaji davčne napovedi nista bila ustrezno seznanjena s spremembo 127. člena Zakona o dohodnini (ZDoh-2)**. Čeprav je zaradi nizkih pokojnin za njuno gospodinjstvo plačilo akontacije pokojnine predstavljalo (pre)velik zalogaj, nista uspela razbrati, da jima je na podlagi spremenjene zakonske določbe na obrazcu napovedi za odmero akontacije dohodnine od pokojnine za rezidente, po novem dana možnost izbire. Akontacija dohodnine od pokojnine, izplačane pri drugem (ne glavnem) delodajalcu, se jima lahko izračuna po zvišani ali znižani stopnji, ki jo določita sama, ali pa se jima akontacija dohodnine ne odmeri. **Varuh je zato FURS priporočil, da v zvezi s tem preveri doslednost in pravilnost izpolnjevanja pojasnilne dolžnosti – z zavedanjem, da gre pri prejemnikih pokojnin za starejše osebe, ki večinoma ne dostopajo do informacij na spletnih straneh, ampak se praviloma opirajo zgolj na pojasnila oziroma na pomoč, ki jo prejmejo neposredno od zaposlenih na finančnem uradu**. Možnost izbire se namreč kot pravica zavezanca dejansko lahko udejanja zgolj ob jasnem ra-

zumevanju, kaj nova zakonska rešitev ter spremenjen obrazec za obravnavano skupino upokojencev prinašata. FURS je zagotovil, da bodo zavezance še naprej obveščali o tej možnosti zakona, predvsem v primerih, kjer kontrolorji ugotavljajo nižje zneske pokojnine iz tujine in se izplačevalec šteje za neglavnega izplačevalca.

Varuh je obravnaval tudi primer pobudnice, ki se je pisno obrnila na KPV, prejela prvi odziv, nato pa več kot pol leta ni prejela vsebinskega odgovora, kot tudi pobudnika, ki se je na Varuha obrnil za posredovanje pri pridobitvi stališča Vlade RS. Varuh je po preučitvi obeh primerov, ki ju podrobneje predstavlja v točki 2.4.2 in 2.4.3 tega poglavja, zaključil, da je z vidika načela dobrega upravljanja iz 3. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) tudi vlada dolžna poskrbeti za ustrezno odzivnost in komunikacijo v razmerju do državljanov ter obravnavati njihove pobude. Po izkušnjah Varuha vsebinski odgovor organa lahko marsikdaj prepreči nepotrebne nadaljnje zaplete, odsotnost tovrstnega pojasnila pa lahko krepi dvom v korektnost ravnanja oblastnega organa.

Priporočilo št. 61. Varuh Vladi Republike Slovenije priporoča, naj poskrbi za ustrezno odzivnost in komunikacijo v razmerju do državljanov, ter jim po obravnavi njihove pobude poda vsebinski odgovor

2.18.1.1 Ustrezen odziv Direkcije Republike Slovenije za vode na pomanjkljivosti v postopku prodaje zemljišča, a vprašanja ostajajo

Varuh je pri obravnavi upravnih zadev izpostavil zanimivo vprašanje, pri čemer se je Direkcija RS za vode na zaznane pomanjkljivosti lastnega ravnanja v postopku prodaje zemljišča sicer ustrezno odzvala. Se pa Varuh sprašuje, ali je tovrstno prodajo sploh smela sama izvesti. Zato se je Varuh slednje odločil obravnavati kot širše vprašanje, ki je pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v Republiki Sloveniji, obravnava pa je še v teku.

Varuh je obravnaval več pobud s prevladujočim očitkom zoper DRSV, da ta posameznike, ki so po njenem napotilu in na lastne stroške opravili parcelacijo zemljišča, ki so ga hoteli odkupiti, ni ustrezno informirala o obstoju morebitnih naknadnih tveganj za odkup zaradi določil 23. člena Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ). DRSV se je sicer zavezala, da bo posameznikom, ki so plačali parcelacijo, zemljišča pa zaradi omejitve pravnega prometa po ZKZ niso mogli kupiti, stroške povrnila. Obenem sedaj stranke, ki podajo vlogo za odkup, obvešča o morebitnem obstoju predkupne pravice in posledično o potencialni nezmožnosti prodaje vlagatelju še pred napotitvijo na parcelacijo. Ker se je med obravnavo postavilo tudi vprašanje o siceršnji ustreznosti ureditve prometa s kmetijskimi zemljišči in pristojnosti DRSV pri neposredni prodaji kmetijskih zemljišč (glede na kogentna določila 19. člena Zakona o vodah (ZV-1)) in na ta vprašanja Varuh zadovoljivega

odgovora ni prejel, se je na podlagi drugega odstavka 9. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) obrnil na resorno pristojna MNVP in MKGP. Ocenjuje namreč, da gre pri teh vprašanjih za širša vprašanja, pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Na Varuha se je obrnilo več pobudnikov z očitkom prejema pomanjkljivih predhodnih pojasnil od DRSV, na podlagi katerih ti v postopku odkupa zemljišča pod njenim upravljanjem niso mogli ustrezno zavarovati svojih pravic, oziroma naj bi izvedli določena dejanja, ki so jim bila v škodo. Pobudniki so morali po podaji vloge za odkup po navodilu DRSV opraviti parcelacijo na lastne stroške. Šele naknadno pa so bili informirani, da na podlagi dejstva, da je šlo za kmetijsko zemljišče in je treba postopek voditi po določilih ZKZ, tega na koncu zaradi boljšega vrstnega reda drugih udeležencev postopka morebiti ne bodo mogli kupiti, čeprav drugi udeleženci s predhodno parcelacijo stroškov niso nosili. Varuh se je ob upoštevanju obširnosti dokumentacije ter tudi drugih očitkov pobudnikov s poizvedbami obrnil na DRSV, MKGP in UE Ljubljana, ki je po objavi ponudbe nadalje vodila postopek prodaje spornega zemljišča oziroma zemljišč.

MKGP je Varuha seznanilo predvsem z očitki pobudnikov o anomalijah,[1] ki se pojavljajo med postopkom prodaje kmetijskega zemljišča pred UE, pri čemer velja po njihovi oceni razloge iskati predvsem v ureditvi, ki takšne nepravilnosti dopušča.[2] MKGP je že predhodno pobudnikom izrazilo zavedanje, da status kmeta, kot ga ureja ZKZ, ni najbolj primeren, saj zaradi tega prihaja do špekulacij pri nakupu kmetijskih zemljišč. Da bi tovrstno prakso ustavili, naj bi MKGP v preteklosti že pripravilo predlog spremembe ZKZ, s katerim je bila predlagana ukinitev statusa kmeta, pri nakupu kmetijskega zemljišča pa je bila poudarjena lokalnost, pri čemer takratna vlada predlaganih rešitev naj ne bi podprla. Varuha je MKGP podrobneje seznanilo s takrat predvidenimi spremembami in sporočilo, da spremembe ZKZ zaradi drugih prioritet kljub temu niso načrtovane.

Varuh je sicer načelno lahko razumel tedanjo opustitev nadaljnjih aktivnosti v zvezi s pripravljenim predlogom sprememb ZKZ in da ima trenutno zastavljene druge prioritete. To pa glede na očitno že vrsto let znano problematiko ne more biti opravičljiv razlog, da se potrebna novelacija področne ureditve odloži za nedoločen čas. Posledično je MKGP priporočil, da problematiko izvajanja relevantnih določil ZKZ v razumnem času naslovi na način, ki bo zaznane anomalije odpravil.[3] MKGP je sporočilo, da je bila v juniju imenovana delovna skupina, sestavljena iz različnih deležnikov, ki bo predmetna vprašanja naslovila, prvi sestanek pa je imela v septembru. Na podlagi izhodišč, ki jih bo podala, bo MKGP nato pristopilo k pripravi zakonskih rešitev. Varuh je tako svoje priporočilo štel za sprejeto, obenem pa je glede na razsežnost problematike

1 Očitki so bili usmerjeni predvsem v domnevno sporna ravnanja določenih udeležencev postopkov prodaje, predvsem v smislu namigov k podkupovanju, da ti, v zameno za denar, odstopijo kot stranke z boljšim pravnim izhodiščem.

2 Zanje sporen je predvsem 23. člen ZKZ.

3 Tako, da po lastni presoji opravi bodisi revizijo predhodnega predloga novele ZKZ bodisi pripravi nov predlog, ter ga skladno z določili Poslovnika Vlade RS v razumnem času predloži Vladi RS v sprejem.

ocenil, da gre pri vprašanju ravnanja in upravljanja s kmetijskimi zemljišči za širše vprašanje, ki je za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin pomembno predvsem z vidika pravne varnosti državljanov. Posledično bo njegovo ravnanje nadalje budno spremljal.

Očitki pobudnikov zoper DRSV so se v pretežni meri potrdili, pri čemer se je ta nanje po priporočilu Varuha tudi ustrezno odzvala. Kot že omenjeno, se je DRSV zavezala povrniti stroške parcelacije vlagateljem, ki pri odkupu ne bodo uspešni, obenem jih sedaj pravočasno obvešča tudi o morebitnih prihodnjih tveganjih. Žal pa je odgovor na vprašanje, ali DRSV sploh sme po opravljeni parcelaciji in po odvzemu statusa naravnega vodnega javnega dobra (šlo je namreč za takšna zemljišča) določenemu zemljišču skladno z določili 19. člena ZV-1 sama nadalje voditi postopek prodaje **zemljišča, izostal.[4] Omenjena določba namreč predpisuje dolžno ravnanje upravljavca v zvezi z zemljišči, katerim je prenehal status naravnega vodnega javnega dobra.** Tako določbe od četrtega do šestega odstavka navedenega člena taksativno zamejujejo možnosti upravljavca, kaj lahko stori z zemljiščem, ki mu je prenehal veljati status naravnega vodnega javnega dobra. Med omenjenimi določbami se, kot edina relevantna, kaže določba prve alineje šestega odstavka 19. člena ZV-1; določa, da je treba kmetijska zemljišča prenesti v upravljanje upravljavcu s kmetijskimi zemljišči v državni lasti, če glede razpolaganja z vodnimi zemljišči po prenehanju statusa naravnega vodnega javnega dobra ni mogoče ravnati v skladu s četrtim in petim odstavkom tega člena. Glede na to, da je bilo po lastnih navedbah DRSV po parcelaciji dotičnega zemljišča v upravnem postopku z odločbo ugotovljeno, da zemljišče izpolnjuje vse pogoje za odvzem statusa naravnega vodnega javnega dobra, ter da gre za kmetijsko zemljišče, bi se od nje pričakovalo ravnanje, ki je v skladu z zgoraj opisanimi določili ZV-1 – torej prenos kmetijskega zemljišča na Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (Sklad). Odgovora na vprašanje, zakaj kogentnih določb ZV-1 v danem primeru (ter morebiti še drugih) ni upoštevala, DRSV ni podala. **Ob upoštevanju vsega navedenega in izsledkov iz relevantnih sklepov UE,[5] s katerimi se je Varuh seznanil, in po katerih v konkretnih primerih sploh ne gre za kmetijska zemljišča v smislu določil ZKZ, je Varuh tudi v zvezi s tem vprašanjem ocenil, da gre pri tej problematiki za širše vprašanje, pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v Republiki Sloveniji** – zato se je s poizvedbo že obrnil na resorno pristojni MNVP in MKGP. Po prejemu in preučitvi odgovora se bo nato odločil o morebitnih nadalje potrebnih korakih.

4 Po končani parcelaciji je bilo po upravnem postopku z odločbo ugotovljeno, da zemljišče izpolnjuje vse pogoje za odvzem statusa naravnega vodnega javnega dobra, saj voda tam ni prisotna niti občasno. DRSV je nato pridobila še potrdilo o namenski rabi, iz katerega je bilo razvidno, da gre za kmetijsko zemljišče. Posledično je DRSV skladno z določili ZKZ objavila ponudbo o prodaji zemljišča pri pristojni upravni enoti.

5 Varuh v ravnanju UE bistvenih nepravilnosti ni ugotovil.

2.18.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 53 (2022)** je Varuh priporočil MF, da nadaljuje z ukrepi za spoštovanje zakonskih rokov pri odločanju o pritožbah. Vlada je v odzivnem poročilu sporočila, da ministrstvo ob upoštevanju obveznosti pravilnega in zakonitega odločanja nadaljuje s prizadevanji za reševanje pritožb v čim krajšem času. Število nerešenih pritožb je bilo tako konec meseca julija 2023 za 17 % manjše v primerjavi z decembrom 2022, oziroma za 28 % glede na december 2021. Navedeno zmanjšanje števila nerešenih pritožb se posledično odraža tudi v krajših rokih odločanja na posameznih področjih. **Varuh ocenjuje, da gre za stalno nalogo in vztraja pri priporočilu glede spoštovanja zakonskih rokov.**

S **priporočilom št. 142 (2019)** je Varuh vse inšpekcijske službe pozval, naj prijavitelje obveščajo o prejetih prijavah in predvidenem roku obravnave**.** Varuh še vedno meni, da je v primeru odprave vseh težav, ki pestijo inšpekcije (organizacija, kadrovski manko, določanje prioritet), povsem možno napovedati tudi okviren čas obravnave. **Zato Varuh vztraja pri poročilu in ga defini a kot stalno nalogo.**

Varuh je s **priporočilom št. 147 (2019)** in enako/podobno s **priporočilom št. 46 (2018)** Vladi RS priporočil, naj zagotovi Inšpektoratu RS za okolje in prostor kadrovske in druge pogoje za učinkovito vodenje postopkov. Vlada RS sicer že v odzivu na leto 2021 ocenjuje, da je priporočilo realizirano, **vendar se Varuh na podlagi prejetih pobud in pojasnil ne more strinjati s to oceno.** Tudi pristojno ministrstvo pojasnjuje, da se Inšpektorat RS za okolje in prostor kljub neprestanemu intenzivnemu iskanju notranjih rezerv in racionalizaciji poteka inšpekcijskih postopkov že več let sooča z večjim **pripadom** zadev. Kadrovska podhranjenost je tako na gradbeni inšpekciji, geodetski inšpekciji, stanovanjski inšpekciji kot tudi inšpekciji za okolje in naravo. Matično ministrstvo se je že v preteklem obdobju trudilo, da bi se stanje izboljšalo in iskalo ustrezne rešitve, vendar povečane kvote doslej niso zadostovale. MJU je zato predlagalo, da se v okviru priprave novega Skupnega kadrovskega načrta organov državne uprave kadrovski načrt za potrebe IRSOP poveča vsaj za deset. Na zaposlovanje novih inšpektorjev v letu 2021 in 2022 je dejansko vplivala tudi sprememba gradbene zakonodaje, saj so bile predvidene spremembe pogojev za imenovanje gradbenih inšpektorjev. Varuh ocenjuje, da je bil glavni razlog za neizvedene nove zaposlitve stanje na trgu dela in nizka brezposelnost. V letu 2021 je IRSOP izvedel dvajset zaposlitvenih postopkov za gradbene in devet za okoljske inšpektorje. V okviru javnih natečajev je bilo na novo uspešno zaposlenih le osem gradbenih inšpektorjev in trije okoljski inšpektorji. Od skupno 29 zaposlitvenih postopkov je bilo uspešnih le 12. MJU sicer ugotavlja, da se je v letu 2021 število inšpektorjev v IRSOP zmanjšalo – glede na Poročilo Inšpekcijskega sveta za leto 2021 jih je bilo 31. 12. 2021 131, medtem ko je bilo inšpektorjev na dan 31. 12. 2020 v IRSOP 134 – kljub temu, da se je Vlada RS ob sprejemanju skupnega

kadrovskega načrta za organe državne uprave zavezala ministrstva, da v okviru dovoljenih zaposlitev posebno pozornost namenijo zaposlovanju inšpektorjev. MJU predvideva, da bo na zaposlovanje inšpektorjev vplivala tudi uveljavitev novega Gradbenega zakona (Uradni list RS, št. 199/21), saj ta spreminja pogoje za gradbene inšpektorje. **Varuh ne zaznava, da bi se stanje izboljševalo in prejema veliko pobud, ki to potrjujejo, zato v celoti vztraja pri priporočilu.**

2.18.3 Nova priporočila

Varuh želi na tem mestu opozoriti na (pre)pogosto zaznane kršitve načela dobrega upravljanja. Predvsem gre za neodgovarjanje na prejete dopise in neupravičeno zavlačevanje postopka na državni kot tudi lokalni ravni. Varuh želi na tem mestu opozoriti na (pre)pogosto zaznane kršitve načela dobrega upravljanja. Predvsem gre za neodgovarjanje na prejete dopise in neupravičeno zavlačevanje postopka na državni kot tudi lokalni ravni.

Konkretno pa podaja dve novi priporočili na podlagi obravnavanih pobud:

61. Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, naj poskrbi za ustrezno odzivnost in komunikacijo v razmerju do državljanov, ter jim po obravnavi njihove pobude poda vsebinski odgovor.

62. Varuh priporoča Finančni upravi Republike Slovenije, naj poskrbi, da bodo zavezanci, pri katerih se drugi izplačevalec pokojnine šteje za neglavnega izplačevalca, ob oddaji davčne napovedi ustrezno seznanjeni s spremembo 127. člena Zakona o dohodnini (ZDoh-2).

2.19
PRAVOSODJE

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					VSE POBUDE			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
15 Pravosodje	442	233	202	165	140	13	9,29	430	398	92,56	840
15.1 Predsodni postopki - tožilstvo	17	8	19	12	10	0	0,00	31	20	64,52	37
15.2 Kazenski postopki	44	24	31	29	28	8	28,57	50	53	106,00	97
15.3 Civilni postopki in razmerja	254	147	90	76	67	1	1,49	230	223	96,96	477
15.4 Postopki pred delovnimi sodišči in socialnim sodiščem	13	3	5	2	2	0	0,00	7	5	71,43	18
15.5 Postopki o prekrških	41	21	23	14	9	1	11,11	46	35	76,09	76
15.6 Upravni sodni postopki	4	2	5	7	5	0	0,00	8	9	112,50	13
15.7 Odvetništvo in notariat	7	2	9	5	5	2	40,00	11	7	63,64	14
15.0 Ostalo	62	26	20	20	14	1	7,14	47	46	97,87	108

2.19.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Na širšem področju pravosodja **je Varuh v letu 2023 obravnaval 398 pobud** (v letu 2022 je bilo takšnih zadev 430). Poleg tega je bilo na tem področju na enotni vstopni točki opravljenih 442 telefonskih pogovorov in obravnavanih 233 pobud, kar **skupaj predstavlja 840 zadev** (v letu 2022 pa je bilo takšnih zadev 814). Na ožjem področju sodnih postopkov je bilo obravnavanih **114 pobud**, **176 pa še v okviru enotne vstopne točke**. Podrobnejši pripad zadev po (pod)področjih je razviden iz zgornje statistične preglednice.

Varuh znova opominja, da ocenjevanje dela sodstva (in drugih pravosodnih organov) ne more temeljiti le na številu tovrstnih pobud, posredovanih Varuhu, in/ali na njihovi utemeljenosti. Delež utemeljenosti pobud je namreč zelo povezan z (omejenimi) pristojnostmi Varuha v razmerju do sodne veje oblasti. V sodnih in drugih (u)pravnih postopkih, ki so še v teku pred pristojnimi organi, Varuh skladno s 24. členom Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) lahko ukrepa praviloma le (1) v primeru neupravičenega zavlačevanja postopka, pravna sredstva, ki so namenjena pospešitvi postopkov, pa na primer niso bila uspešna ali nanje ni bilo odziva,[1] ali (2) v primeru očitne zlorabe oblasti.[2]

Pri obravnavanju zadev na tem področju se je Varuh s svojimi poizvedbami in drugimi posredovanji še naprej obračal (praviloma) na predsednike sodišč in druge pristojne (npr. vodje tožilstev). Po potrebi se je za pojasnila obračal tudi na MP, kadar je šlo za sistemska vprašanja ali vprašanja glede pravnega okvira za delovanje pravosodja; na MNZ, kadar je šlo za postopke Policije kot prekrškovnega organa; in tudi na posamezna redarstva, če je šlo za njihove postopke. **Z odzivi pristojnih pri obravnavi pobud je Varuh zadovoljen, saj so se redno odzivali na njegove poizvedbe in druga posredovanja.**

1 Gre za uporabo t. i. pospešitvenih pravnih sredstev (nadzorstvena pritožba in rokovni predlog), ki jih za primere dolgotrajnega sojenja ureja Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO).

2 Presoja obstoja očitne zlorabe (sodne) oblasti je zaradi omejitev, ki veljajo pri obravnavi odprtih sodnih zadev in jih določa 24. člen ZVarCP, pri Varuhu zadržana. Izhodišče za takšno presojo, ki je odvisna od vsakega primera posebej, so oblike očitnih napačnosti, samovoljnosti in arbitrarnosti, opredeljene po doktrini Ustavnega sodišča in ki kot taki pomenijo kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena URS. Gre npr. »za nerazumno odstopanje od jasnih določb materialnega prava in uveljavljene sodne prakse; neuporabo povsem jasne določbe zakona ali namern[o] razlag[o] predpisa v nasprotju z ustaljeno sodno prakso zaradi pristranskosti; grobo kršenje postopka; napake, ki so povsem zunaj okvira pravno še dopustnega dejanja (v smislu arbitrarnosti oziroma izdaje odločbe zunaj kakršnegakoli z zakonom predvidenega postopka); vrsto hudih postopkovnih napak v postopku, za katerega je že po naravi stvari značilna velika občutljivost,« (sodba Vrhovnega sodišča, št. II Ips 36/2018 z 18. 4. 2019) oziroma za primere tako »očitno nerazumnih odločitev, ki ne morejo biti rezultat nobene, v pravni znanosti priznane metode razlage (kar je lahko razvidno tudi osebi, ki nima posebne pravne izobrazbe) ali takšnih pomanjkljivih obrazložitev, ki onemogočajo vsakršen preizkus odločitve,« (odločba ustavnega sodišča, št. Up-1369/06-2 s 13. 11. 2008).

2.19.1.1 Sodni postopki

Število obravnavanih pobud, povezanih s sodnimi postopki, se je v primerjavi z letom poprej **nekoliko zmanjšalo, a se njihova vsebina ni bistveno spremenila**. Kljub napredku sodstva na področju odpravljanja sodnih zaostankov je Varuh v letu 2023 obravnaval nekaj pobud, v katerih so **se zatrjevali zastoji v obravnavanju njihovih zadev.** Nekatere izmed njih zato tudi posebej predstavljamo v razdelku, v katerem orisujemo dejavnosti Varuha na tem področju. Spodbudno pa je, da je Varuh na področju delovnopravnih sodnih zadev prejel (le) dve pobudi.[3] Majhen pripad tovrstnih zadev bi bilo zato mogoče šteti kot **obetajoče sporočilo, da pri sojenju v delovnopravnih zadevah ne prihaja do zastojev in da sodišča pripad delovnopravnih zadev obvladujejo s tekočim in koncentriranim obravnavanjem**.

V zvezi s trajanjem sodnih postopkov in s tem povezanim sojenjem v razumnem roku oziroma sojenjem brez nepotrebnega odlašanja je treba znova poudariti, da je primarno varstvo pravice do sojenja v razumnem roku v sodnih postopkih, ki so še v teku, zagotovljeno v okviru postopkov, ki jih ureja ZVPSBNO. Ta podeljuje predsedniku sodišča različne možnosti za ukrepanje, če ugotovi, da je v posamezni zadevi kršena pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja.[4]

Med pobudami, povezanimi s sodnimi postopki, so sicer tudi v letu 2023 **prevladovale pobude, v katerih so pobudniki izražali svoje nestrinjanje s potekom posameznega sodnega postopka in v njem sprejetimi (tudi že pravnomočnimi) odločitvami sodišč.** V zvezi s tem so zatrjevali zlasti kršitev pravice do poštenega sojenja, razpravljajočim sodnikom oziroma sodnicam pa so očitali pristranskost in favoriziranje nasprotne stranke. Tako kot v prejšnjih letih so pobudniki največkrat izražali nestrinjanje z dokazno oceno oziroma z ugotovljenim dejanskim stanjem ter z uporabo materialnega in procesnega prava.

V odprtih sodnih in drugih (u)pravnih zadevah ima Varuh skladno s 24. členom ZVarCP omejene možnosti za posredovanje. Vloga Varuha pri zagotavljanju varstva človekovih pravic in temeljenjih svoboščin posameznikov v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil je tudi sicer podredna. To pomeni, da mora posameznik praviloma najprej sam uporabiti tiste pravne poti, ki so mu na voljo za varstvo in uveljavljanje

3 V obeh primerih je bil postopek že pravnomočno zaključen, vendar se pobudnika z rezultatom nista strinjala.

4 Zahteva lahko npr., da mu sodnica oziroma sodnik ali predsednica senata oziroma predsednik senata (sodnik), ki mu je zadeva dodeljena v reševanje, posreduje poročilo o razlogih za trajanje postopka v zadevi; če ta ugotovi, da sodišče nepotrebno odlaša z odločanjem v zadevi, glede na stanje in naravo zadeve s sklepom odredi rok za opravo določenih postopkovnih dejanj, lahko pa glede na okoliščine zadeve, zlasti če je zadeva nujna, odredi tudi njeno prednostno reševanje. Če odredi, da mora sodnik opraviti ustrezna postopkovna dejanja, ki lahko učinkovito pospešijo rešitev zadeve, določi tudi rok za njihovo opravo, ki ne sme biti krajši od petnajst dni in ne daljši od šest mesecev, in primeren rok, v katerem mora sodnik poročati o opravljenih dejanjih; če ugotovi, da je do nepotrebnega odlašanja z odločanjem v zadevi prišlo zaradi preobremenjenosti ali daljše odsotnosti sodnika, lahko odredi, da se zadeva predodeli. Lahko predlaga tudi dodelitev dodatnega sodnika na sodišče ali odredi izvedbo drugih ukrepov v skladu z zakonom, ki ureja sodniško službo ...

pravic. Posredovanje Varuha lahko morda pride v poštev šele, če posameznik uporabi pravne oziroma druge za to predvidene poti za reševanje svoje težave, a z njimi ni uspešen, oziroma če se organ, na katerega se je obrnil, na njegovo vlogo ne odzove ali v zadevi ne zavzame stališča oziroma je to pomanjkljivo. Zato je moral Varuh pobudnikom tudi v letu 2023 večkrat pojasniti, da lahko očitki, ki se nanašajo na sojenje, predstavljajo predvsem podlago za uporabo pravnih sredstev (rednih in izrednih), ki so posamezniku kot stranki na voljo v posamezni vrsti sodnega (oziroma drugega pravnega) postopka. ZVarCP Varuhu namreč ne daje možnosti, da bi se zaradi varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin neposredno vključeval v sodne in druge (u)pravne postopke na način, da bi poleg nosilca posamezne pravice ali namesto njega vlagal pravna sredstva oziroma opravljal posamezna (procesna) dejanja, ki v okviru Varuhovih pristojnosti niso predvidena. Pobudnike je zato Varuh opozarjal, da je pomembno, da stranka v sodnem postopku na ustrezen način in argumentirano, predvsem pa tudi pravočasno izrazi svoje morebitno nestrinjanje z vodenjem in potekom posameznega sodnega postopka. V določenih primerih lahko to stori že med samim postopkom (npr. z uporabo instituta izločitve sodnika, s posameznimi dokaznimi predlogi), sicer pa v postopku s pravnimi sredstvi zoper končno odločitev sodišča.

Varuh je ponovno poudarjal tudi, da je le v ustreznem sodnem postopku mogoče odpraviti morebitne kršitve človekovih pravic; tak postopek mora sprožiti stranka, ki zatrjuje, da so ji bile kršene človekove pravice, to pa mora storiti pravočasno, sicer s potekom časa nastopi zastaranje, ki onemogoča morebitno uspešno uveljavljanje pravic. Z uporabo pravnih sredstev je lahko pravilnost in zakonitost odločitve sodišča nižje stopnje predmet preizkusa neposredno višjega sodišča. Sodišča so tudi sicer praviloma tista, ki so na podlagi 125. člena ustave na vseh stopnjah sojenja zavezana zagotavljati varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. To pomeni tudi, da so sodišča tista, ki (tudi) ugotavljajo morebitne kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin. V primerih, kadar redna sodišča takšnega varstva ne zagotovijo, je za ugotavljanje, ali je prišlo z odločitvijo v posameznem sodnem postopku do ustavno nedopustnega posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine, pristojno ustavno sodišče.

Od Varuha so pobudniki tudi v tem letu večkrat pričakovali, da bo na podlagi zatrjevanjih nepravilnosti v sojenju zahteval službeni nadzor nad delom sodnikov. Namen službenega nadzora pa ni, da bi v posamezni zadevi nadomeščal sistem rednih in izrednih pravnih sredstev. Gre za nadzor nad sodnikom, pri katerem določeni kazalci (številne utemeljene pritožbe strank, nedoseganje norm, dolgotrajno odločanje v posameznih zadevah in podobno) kažejo, da tudi na splošno (ne le morebiti v konkretnem primeru) dela slabo. Očitki, ki so uperjeni zlasti v dokazno oceno sodišča prve stopnje, so lahko, kot že navedeno, predvsem predmet presoje v okviru samega postopka z za to predvidenimi pravnimi sredstvi. V nasprotnem primeru bi po Varuhovem razumevanju službeni nadzor, s katerim bi se preverjala dokazna ocena sodišča, lahko predstavljal poseg v ustavno načelo neodvisnosti sodne veje oblasti in v neodvisnost sodnika.

Pod pogoji, ki jih določa Zakon o ustavnem sodišču, lahko Varuh vloži tudi **zahtevo za oceno ustavnosti.** V eni izmed obravnavanih zadev na tem področju je Varuh tako uporabil tudi to možnost, saj je menil, da je **protiustavna ureditev 169. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP),** ki ne predvideva odgovora na pritožbo državnega tožilca zoper sklep zunajobravnavnega senata, s katerim je bila zavrnjena zahteva za preiskavo. Po mnenju Varuha bi bilo treba v takšnih primerih osebi, zoper katero je tožilec zahteval preiskavo, omogočiti, da se še pred odločitvijo višjega sodišča lahko opredeli do vložene pritožbe.[5]

Spodbudne so bile ob odprtju sodnega leta 2023 ugotovitve sodstva, da sodišča obvladujejo pripad novih zadev, saj so jih rešila več, kot so jih prejela, dobre rezultate pa je sodstvo doseglo tudi pri času reševanja zadev. Poleg tega so sodišča kljub kadrovskim težavam pripeljala elektronsko poslovanje skoraj do celovite izvedbe ter povečala preglednost delovanja sodstva. Pri tem se Varuh strinja z opozorili ob odprtju sodnega leta, da je **sodstvo v pomembnem delu svojega delovanja odvisno od drugih dveh vej oblasti, pa tudi z nujnostjo ureditve primernega plačnega položaja sodnikov za zagotavljanje njihove neodvisnosti**, na kar nenazadnje opozarja tudi odločba ustavnega sodišča številka U-I-772/21 s 1. 6. 2023, s katero je bilo ugotovljeno, da je ureditev plač sodnikov v neskladju z ustavnim načelom sodniške neodvisnosti (o tem več v razdelku, v katerem predstavljamo uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil). Varuh zato MP spodbuja, naj nadaljuje **dejavnosti v smeri k izboljšanju položaja sodstva, vključno s sprejemom ustreznih normativnih podlag za zagotovitev (primernega) materialnega položaja sodnikov in za odpravo težav pri zagotavljanju ustreznega materialnega položaja drugega sodnega osebja.**

Delovanje sodstva sicer poleg ustave ureja več zakonov. MP je na tem področju pripravilo že več sprememb in dopolnitev. V letu je bila tako med drugim (na primer poleg novele KZ-1J) sprejeta tudi novela **Zakona o upravnem sporu (ZUS-1C)**, ki omogoča hitrejše in učinkovitejše reševanje zadev, ne pa tudi, sicer že napovedana, novela Zakona o izvršbi in zavarovanju. Žal še vedno ni prišlo do priprave zakona, ki bi celovito uredil obravnavanje mladoletnih storilcev kaznivih dejanj (na primer skrajšal trajanje pripora, uvedel obvezno obrambo z odvetnikom že od policijskega pridržanja naprej ipd.).

S **predlogom novega Zakona o sodiščih**, ki ureja delovanje sodišč, je MP napovedalo sistemske spremembe, ki bodo omogočile učinkovitejše poslovanje vseh sodišč, enakomernejše obravnave zadev po posameznih okrožjih in s tem tudi hitrejše odločanje. Varuh je pozdravil vse spremembe in dopolnitve zakonske ureditve, katerih namen so krepitev sodne veje oblasti in učinkovitejše vodenje ter organizacija poslovanja sodišč ob zagotovljenem dostopu do pravice do sodnega varstva. Posebej je pozdravil tudi **ureditev dodeljevanja zadev s pomočjo informacijskega sistema na podlagi vnaprej jasno določenih pravil, da se odpravi neenotna praksa pri dodeljevanju zadev,** zlasti pri predodeljevanju zadev v primeru sodnikove preobremenjenosti oziroma daljše odsotnosti, na kar je opozoril tudi Varuh. V javnosti so bila v zvezi s prenovo

5 Več o tem: https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-vlozil-zahtevo-za-presojo-ustavnosti-zakona-o-kazenskem-postopku/.

zakonodaje, ki določa delovanje sodišč, izpostavljena predvsem **pravila za objavo sodnih odločb.** Zato velja spomniti, da je Varuh na MP že v preteklosti naslovil predlog za razmislek o morebitnih potrebnih dodatnih (zakonodajnih) ukrepih, da se z ustavno zagotovljena javnost sojenja in preglednost delovanja sodne veje oblasti oziroma pravosodja (vključno s tožilstvom) ne bi zožila pa tudi da bi se odpravilo različno razumevanje dostopa do informacij javnega značaja pri vseh organih pravosodja.[6] Zato MP spodbujamo, naj nadaljuje pripravo zakonodajnih sprememb in dopolnitev v smeri h krepitvi preglednosti poslovanja sodišč in ustavne pravice glede javnosti sojenja in poslovanja sodišč.

Varuh MP spodbuja tudi, naj nadaljuje koordinacijo dejavnosti na področju izvrševanja sodb ESČP, ki se nanašajo na našo državo. Sistematičen pristop k izvrševanju sodb ESČP se je izkazal za učinkovitega in primernega, saj se **število neizvršenih sodb ESČP izrazito zmanjš**uje. Varuh se je v letu 2023 **kot tretja stran z intervencijo tudi sam obrnil na ESČP z intervencijo**. Njegovo posredovanje se nanaša na problematiko, ki smo jo predstavili v **poročilu za leto 2021 (str. 696–700)** na podlagi obravnavanega primera »Kršitev pravice do naravnega sodnika« in ob tem priporočili, naj pri (pre)dodeljevanju sodnih zadev sodišča dosledno upoštevajo vnaprej določena merila v skladu z določbami Zakona o sodiščih in Sodnega reda, saj Ustava RS varuje pravico do sodnega varstva, katere del je tudi pravica do naravnega oziroma zakonitega sodnika. Ob tem velja ponoviti, da je Varuh že večkrat opozoril, da mora vsak državni organ, tudi sodišče, skladno s Konvencijo o otrokovih pravicah pri odločanju vedno upoštevati tudi največjo korist otrok. To velja v vseh primerih in v vseh položajih. Varuh stalno opozarja tudi na potrebo po čim hitrejšem vodenju postopkov, v katerih se odloča o položaju otrok.

2.19.1.2 Postopki o prekrških

Na podpodročju Postopki o prekrških je Varuh v letu 2023 (skupaj s pobudami v enotni vstopni točki) obravnaval **35 pobud** (v letu 2022 pa 46). V okviru vstopne točke je bilo v enotni vstopni točki dodatno sprejetih še **41 klicev pobudnikov** glede vprašanj, ki so se nanašala na obravnavo prekrškov.

Pobudniki so še naprej izpostavljali **pristranskost pri ugotavljanju dejstev in okoliščin domnevnih prekrškov in nepopolno ugotovitev dejanskega stanja ter nezadovoljstvo pri izdaji plačilnih nalogov oziroma izreku globe, odvzemu vozniškega dovoljenja, pa tudi drugo problematiko**. Kot vsako leto so tudi v letu 2023 prevladovale pobude, povezane z udeležbo v cestnem prometu in Policijo kot prekrškovnim organom, nekateri pa so se nanašali tudi na občinska redarstva. Nekaj pobudnikov ni bilo zadovoljnih z odločitvami Vrhovnega državnega tožilstva RS (VDT RS), ki ni sledilo pobudam za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti v njihovih zadevah. Na podlagi ene izmed pobud je Varuh začel tudi obravnavo vprašanja ureditve dnevne parkirnine, vendar obravnave te problematike v letu 2023 še nismo zaključili.

6 Več o tem v poročilu za leto 2020 v prispevku »O javnosti sojenja in transparentnosti delovanja sodne veje oblasti oziroma pravosodja«.

Posamezno obravnavano problematiko predstavljamo v nadaljevanju, v razdelku, v katerem prikazujemo dejavnosti Varuha na tem področju. V ilustracijo obravnavanih zadev pa že na tem mestu predstavljamo eno izmed njih. Neki pobudnik se je pritožil, da mu je policist izdal plačilni nalog zaradi prometnega prekrška zgolj na podlagi osebne zaznave, da je med vožnjo nepravilno telefoniral. Menil je, da zaznava policista ni bila točna, saj ima v avtomobilu napravo za prostoročno telefoniranje; policista, ki sta z njim opravila postopek, sta bila na nasprotni strani ceste in sta si napačno razlagala nagib njegovega telesa v desno, poleg tega mu prekrška nista pravilno predstavila in mu nista predložila nobenega dokaza o zatrjevanem nepravilnem telefoniranju, zato ni podpisal plačilnega naloga, vendar je izrečeno globo kljub vsemu plačal. Pobudniku smo lahko le pojasnili, da bi moral vse te in druge nepravilnosti, ki jih je očital v pobudi Varuhu, uveljavljati predvsem v zahtevi za sodno varstvo. Z njo bi lahko predložil tudi dokaze, s katerimi bi lahko izkazal svoje navedbe oziroma da je bila zaznava uradnih oseb napačna, kar bi sicer najlažje dokazoval že v postopku na kraju samem. Tega, kateri dokazi so potrebni in verodostojni, da se storilcu (ne) izreče globa za prekršek, ne določa pravna norma, s katero je določen prekršek, temveč je to stvar dokaznega postopka in je odvisna od vseh okoliščin zadeve. Dokaze (tako tiste, ki so v breme domnevnemu storilcu, kot tudi tiste, ki so mu v korist) na kraju samem najprej presoja pristojna uradna oseba, v primeru vložene zahteve za sodno varstvo pa še sodišče, in sicer po načelu proste presoje dokazov, ki mora biti primerno utemeljena in obrazložena. Ker pa pravnega sredstva pobudnik ni uporabil, je plačilni nalog v njegovem primeru postal pravnomočen.

Splošne pogoje za predpisovanje prekrškov in sankcij zanje, splošne pogoje za odgovornost za prekrške, za izrekanje in za izvršitev sankcij za prekrške, postopek za prekrške ter organe in sodišča za odločanje o prekrških sicer določa ZP-1. **V letu 2023 je MP pripravilo že njegovo enajsto novelo, tj. novelo ZP-1K, to pa zaradi** uresničitve treh odločb Ustavnega sodišča Republike Slovenije, tj. odločbe številka U-I-479/18 s 24. 10. 2019, odločbe številka U-I-304/20 s 17. 12. 2020 in odločbe številka U-I-89/15 z 20. 11. 2017.

Ta novela v letu 2023 še ni bila sprejeta, sprejet pa je bil **Zakon o ureditvi nekaterih vprašanj v zvezi z določenimi prekrški, storjenimi v času veljavnosti ukrepov zaradi preprečevanja širjenja nalezljive bolezni covid-19 (ZUVPNB)**. Gre za *sui generis* zakonsko rešitev z namenom povrnitve zaupanja v pravno državo (2. člen Ustave RS), ki je bilo v času od 12. marca 2020 do 30. maja 2022 omajano oziroma izvotljeno zaradi uporabe kaznovalnega prava v namene, ki temu pravnemu področju niso primarno namenjeni (tako je zapisano v obrazložitvi predloga zakona).

V postopku njegove priprave je Varuh pripomnil, da gre predvsem za politično odločitev in da tudi sicer velja, da je to, kakšne zakonske rešitve bo sprejel, kot uveljavljanje lastne temeljne pristojnosti prav zakonodajalčeva odločitev. Pri tem mora izhajati iz načel ustavnosti, zakonitosti ter spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Zato se bomo do predmetne zakonske ureditve lahko konkretneje opredeljevali, če bo to terjala vsebina obravnavanih

pobud pri Varuhu. Opozoril je tudi, da utegne v praksi povzročati več težav tudi odločitev, da predlog zakona ureja problematiko le zvezi z omejenim krogom prekrškov, ki so bili storjeni v času veljavnosti ukrepov zaradi nalezljive bolezni covid-19 – zakon tako namreč ne obravnava problematike t. i. »sekundarnih prekrškov«, četudi so lahko tudi ti neposredno povezani s t. i. »primarnimi« prekrški, ki so pomenili kršitev odlokov, za katere se predlaga ustavitev še nepravnomočno končanih prekrškovnih postopkov oziroma povrnitev plačanih in izterjanih zneskov glob, stroškov prekrškovnega postopka, odvzete premoženjske koristi in stroškov postopka prisilne izterjave. To bi lahko bilo sporno z vidika spoštovanja splošnega načela enakosti pred zakonom, ki terja, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako.

MP je pojasnilo, da je pri pripravi predloga zakona izhajalo iz Analize pravnih podlag, ki so bile uporabljene v prekrškovnih postopkih proti posameznikom zaradi kršitev ukrepov zoper koronavirusno bolezen covid-19 (Analiza) in Izhodišč za pripravo normativnih rešitev v zvezi s prekrškovnimi postopki, ki so se vodili v času obvladovanja nalezljive bolezni covid-19, ki jih je vlada sprejela 24. 11. 2022. Že pri pripravi Analize se je zastavilo vprašanje, ali v zakonu obravnavati tudi t. i. »sekundarne« prekrške (oseba je bila denimo primarno obravnavana zaradi prekrška po 14. točki prvega odstavka 57. člena ZNB zaradi nenošenja zaščitne maske v trgovini, zaradi nedostojnega vedenja do uradne osebe pri uradnem dejanju pa tudi zaradi prekrška po drugem odstavku 7. člena ZJRM-1).

MP je presodilo, da bi obravnava tudi t. i. »sekundarnih« prekrškov odprla preveč dilem. Tovrstni prekrški namreč nimajo evidentiranih »primarnih« prekrškov (npr. kršitev pravil o nošenju zaščitne maske), ki so predstavljali kršitev odlokov Vlade Republike Slovenije, zato bi bilo praktično nemogoče identificirati oziroma povezati »sekundarne« prekrške s »primarnimi« prekrški. Večina »sekundarnih« prekrškov spada v izvirno pristojnost Policije, ki jih sicer ta obravnava kot pristojni prekrškovni organ (na primer prekrški na področju javnega reda in miru, prekrški s področja cestnega prometa). Izjemno težko pa bi bilo presoditi tudi, kateri prekrški so bili izrečeni upravičeno. Izhajati bi bilo treba iz dejanskega stanja (historičnega dogodka), kot ga je opisala pooblaščena uradna oseba pristojnega prekrškovnega organa, ta opis pa je v plačilnem nalogu, ki se navadno izda ob osebni zaznavi prekrška, zelo skop.

Ministrstvo je poudarilo tudi, da je ne glede na to, ali je država v kriznih razmerah ali ne, določena (osnovna) družbena pravila treba spoštovati (na primer dostojno vedenje oziroma sankcioniranje nedostojnega vedenja v skladu z določbami ZJRM-1; spoštovanje cestnoprometnih predpisov tako, da se ne ogroža varnost javnega prometa) in da je vsakršna oblika nasilja zavržno dejanje, s čimer se vsekakor lahko strinja tudi Varuh.

2.19.1.3 Tožilstvo

Na podpodročju predsodnih postopkov, pri čemer obravnavamo pretežno pobude, povezane z delom državnih tožilcev, je Varuh leta 2023 (skupaj s pobudami na vstopni točki) **obravnaval 20 pobud** (v letu 2022 pa 31). Dodatno je bilo na enotni vstopni točki opravljenih tudi 17 osebnih oziroma telefonskih pogovorov. Navedbe pobudnikov smo po potrebi preverjali pri vodjih državnih tožilstev (in s tem seznanjali Vrhovno državno tožilstvo RS), ki so se **redno odzivala 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) ali odzivanje na posamezne vloge ter prošnje za vpoglede v spise. Upoštevati pa gre, da Varuh v državnotožilsko odločitev ne more posegati, saj je državni tožilec pri izvrševanju svoje funkcije neodvisen, vezan le na ustavo in zakon. Nadzor nad strokovnostjo in zakonitostjo izvrševanja državnotožilske funkcije izvaja na podlagi 173. člena Zakona o državnem tožilstvu (ZDT-1) Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije (VDT RS). Izvedbo nadzora pripravi, usklajuje in evidentira Oddelek za izobraževanje in strokovni nadzor pri VDT RS.

Med obravnavanimi pobudami so bile znova tudi tiste z očitki glede dolgotrajnega obravnavanja posameznih prijav oziroma kazenskih ovadb. Po potrebi smo zato opravili tudi poizvedbe o časovnih okoliščinah obravnavanja posamezne prijave. Pobudnikom smo ob tem pojasnjevali, da je državni tožilec procesna dejanja v zvezi z vloženo ovadbo zavezan opraviti brez nepotrebnega odlašanja. Policiji lahko tako postavi tudi rok, do katerega morajo biti zbrana obvestila in drugi ukrepi, ki so potrebni za državnotožilsko odločitev. Upoštevajoč Merila za kakovost dela državnih tožilcev za oceno državnotožilske službe je državni tožilec v dodeljeni zadevi praviloma dolžan opraviti procesna opravila najpozneje v 90 dneh od zadnje bremenitve državnega tožilca.

Varuh se je ob obravnavanju pobud srečal tudi s **primerom pobudnika, ki je na spletni strani druge države Evropske unije naročil in plačal izdelek, ki ga kasneje ni prejel**. Ker mu (domnevni) prodajalec ni vrnil plačane kupnine, je Policiji prijavil kaznivo dejanje goljufij . Ta je, kot je sporočilo MNZ, preko Sektorja za mednarodno policijsko sodelovanje zaprosila tuje varnostne organe za posredovanje potrebnih podatkov, a je prejela le podatke o registraciji družbe, za pridobitev drugih potrebnih informacij, vključno z zaslišanjem predstavnika družbe, pa so tuji varnostni organi Policijo napotili na uporabo mednarodne pravne pomoči. Policija je zato pristojnemu državnemu tožilcu v ovadbi zoper neznanega storilca predlagala, naj se za pridobitev potrebnih dokazov in obvestil uporabi mednarodna pravna pomoč, kar je pristojni tožilec iz razlogov nesmotrnosti zavrnil in predlagal, naj Policija preiskavo nadaljuje s klasičnimi metodami policijskega dela, vendar s temi storilec ni bil odkrit.

Varuh je v poizvedbi VDT RS **izrazil skrb nad takšno prakso odkrivanja, preganjanja ter posledično nesankcioniranja storilcev tovrstnih dejanj,** ki so lahko eden od razlogov za porast spletnih goljufij, kar je mogoče razbrati iz

medijskih objav[7]. Storilci spletnih goljufij (predvsem če delujejo iz različnih držav v druge države) so namreč lahko skoraj prepričani, da jih ne bodo skušali odkriti, četudi bo njihovo početje razkrito. Varuh je tudi poudaril, da ne gre zgolj za znesek, ki ga je »izgubil« pobudnik v tem primeru. Problem je širši, saj pobudnik najbrž ni edini, ki ga je storilec oškodoval, in najbrž bo še koga, dokler ne bo odkrit, med tem pa si lahko protipravno pridobi velikokrat večjo premoženjsko korist od tiste, ki si jo je z oškodovanjem enega izmed oškodovancev. Zato bi bilo obstoječo prakso, na katero se je v primeru pobudnika skliceval pristojni državni tožilec, morda smiselno ponovno preučiti in jo po potrebi tudi spremeniti.

VDT RS je sporočilo, da je državni tožilec poleg ustave, zakona, splošnih načel mednarodnega prava in ratifici anih mednarodnih pogodb dolžan upoštevati tudi Splošna navodila o pogojih pri odločanju v primerih nesorazmernosti med majhnim pomenom kaznivega dejanja in posledicami, ki bi jih lahko povzročil kazenski pregon (Splošna navodila)[8]. V 8. členu Splošnih navodil[9] je v zvezi z odločitvijo o zavrženju ovadbe opredeljena nesorazmernost med majhnim pomenom kaznivega dejanja ter posledicami, ki bi jih povzročil kazenski pregon, kar je treba presojati v skladu z javnim interesom[10] in interesom v kazensko zadevo vpletenih udeležencev. Zavrženje kazenske ovadbe iz razloga nesorazmernosti pri kaznivih dejanjih zoper premoženje pride v poštev praviloma tedaj, kadar znaša povzročena škoda oziroma protipravno pridobljena premoženjska korist manj kot 250 evrov.[11] VDT RS je poudarilo, da mora državni tožilec ob predlogih za mednarodno pravno pomoč v vsakem konkretnem primeru dokazati, da so izkazane konkretne okoliščine, ki kažejo na verjetnost, da bi se z zahtevanimi podatki ugotovilo, kdo je storilec kaznivega dejanja. Sodišče v vsakem primeru presoja, ali je izvedba predlaganega dokaza (ukrepa), ki ga je predlagal državni tožilec, takšne narave, da je na njegovi podlagi realno pričakovati identifi acijo storilca/storilcev ter njihovo kazenskopravno procesiranje v naši ali tuji državi. V primeru pobudnika je po presoji VDT RS državni tožilec pravilno ocenil vse relevantne okoliščine in posledično ni sledil predlogu Policije za mednarodnopravno pomoč. Pristojno okrožno državno tožilstvo je sicer izrazilo razumevanje stališča Varuha, da je pri obravnavanju tovrstnih kazenskih ovadb treba upoštevati okoliščino, da oškodovanec praviloma ni le en in da obstaja verjetnost, da je protipravno pridobljena premoženjska korist mnogo večja od višina povzročene škode enemu izmed oškodovancev, vendar takšno stališče v primeru pobudnika nima podlage v dejstvih – v konkretnem

7 Npr. na povezavi: https://www.24ur.com/novice/slovenija/cetudi-so-vas-ogoljufali-za-zgolj-20-evrov-zadevo-nujno-prijavite.html, https://www.rtvslo.si/znanost-in-tehnologija/spletne-prevare-ce-se-nekaj-slisi-prevec-lepo-da-bi-bilo-res-potem-najbrzni/636355.

8 https://www.dt-rs.si/files/documents/nesorazmernost.pdf.

9 Splošna navodila v 8. členu določajo:
"Pri odločitvi o zavrženju ovadbe iz razloga nesorazmernosti med majhnim pomenom kaznivega dejanja ter posledicami, ki bi jih povzročil kazenski pregon, morajo tožilci v vsakem primeru posebej presoditi, ali javni interes in interes v kazensko zadevo vpletenih udeležencev dopušča zavrženje ovadbe."

10 9. člen Splošnih navodil.

11 12. člen Splošnih navodil.

primeru tožilstvo namreč ni imelo podatka o tem, da bi bilo preko navedene spletne strani oškodovanih več slovenskih kupcev, zato je bilo mogoče izhajati le iz znanega dejstva, to je iz znane višine škode, ki je v primeru pobudnika znašala manj kot 100,00 evrov.

Varuh se lahko s prejetimi pojasnili MNZ, VDT RS in pristojnega tožilstva strinja, pa tudi s pojasnilom pristojnega državnega tožilstva, da vsak primer neuspelega spletnega nakupa še ni razlog za aktiviranje celotne verige kazenskega pravosodja v Sloveniji in zunaj nje ter da predstavlja vsak spletni nakup, predvsem preko nepreverjenega prodajalca, določeno tveganje (ki ga kupec sprejme s plačilom kupnine pred prejemom kupljenega blaga). Zato v tem primeru ni ugotovil podlage za nadaljnje posredovanje. Prav pa je, da oškodovanci vsako podobno domnevno spletno goljufijo prijavijo, saj lahko policija in tožilstvo s tem pridobita podatke o večjem številu oškodovancev zaradi nakupov na določeni spletni strani in posledično o višjem znesku protipravno pridobljene premoženjske koristi, s tem pa se poveča možnost za uporabo instituta mednarodnopravne pomoči in za procesiranje storilca.

2.19.1.4 Odvetništvo in notariat

Na podpodročju odvetništva je Varuh v letu 2023 obravnaval **pet pobud** (v letu 2022 jih je bilo takšnih devet) in na enotni vstopni točki (EVT) **še dve dodatni** (tako kot v letu 2022). Strokovni sodelavci so v okviru EVT opravili tudi sedem telefonskih pogovorov, ki so se nanašali na delo odvetnikov oziroma notarjev.

Med zadevami (nekatere so bile obravnavane tudi na drugih področjih dela Varuha) so znova prevladovale pritožbe, ki so odvetnikom oziroma odvetnicam očitale neskrbno opravljeno storitev oziroma so izkazovale nezadovoljstvo z opravljenim odvetniškim delom, nekatere tudi na nezadovoljstvo z obravnavo prijav zoper odvetnike oziroma odvetnice in plačilo stroškov zastopanja.

Upoštevajoč vsebino prejetih pobud je Varuh pobudnikom pojasnjeval pritožbeno pot zaradi kršitev pri opravljanju odvetniškega poklica in možnosti uveljavljanja odškodninskega zahtevka, če je zaradi odvetnikove hude malomarnosti, napake ali opustitve poklicne dolžnosti nastala škoda. Po potrebi se je za pojasnila o obravnavi vloženih prijav zoper odvetnike oziroma odvetnice oziroma z drugim posredovanjem obračal na **Odvetniško zbornico Slovenije (OZS), ki se je redno odzivala na tovrstna zaprosila.**

Varuh sicer nima neposrednih pristojnosti za ukrepanje v razmerju do posameznih odvetnikov, ukrepa pa zlasti tedaj, kadar okoliščine primera kažejo, da OZS oziroma njeni disciplinski organi v vlogi opravljanja javnih pooblastil teh pooblastil ne izvršujejo dovolj skrbno. Podlaga za posredovanje Varuha pri OZS oziroma njenih disciplinskih organih je tako podana zlasti v primerih, kadar se zbornica na prijavo posameznika ne odzove ali pa traja postopek obravnave prijave pri disciplinskih organih zbornice predolgo. Obravnavanje **ene izmed takšnih zadev predstavljamo** v razdelku, v katerem prikazujemo aktivnosti Varuha na tem področju.

Odvetniki oziroma odvetnice so usposobljeni za nudenje pravne pomoči in svetovanje posameznikom v zvezi z uveljavljanjem njihovih pravic in pravnih koristi ter za varstvo njihovih pravic v sodnih postopkih. Pobudnike je varuh zato opominjal, da so odvetniki pri svojem delu samostojni in neodvisni, pri zastopanju stranke pa morajo ravnati vestno in pošteno. Odvetnik praviloma ne prevzame obveznosti za uspeh; njegova dolžnost je, da uporabi vse svoje profesionalno znanje za dosego določenega rezultata, da torej ravna s skrbnostjo dobrega strokovnjaka (drugi odstavek 6. člena OZ). Merilo skrbnosti dobrega strokovnjaka je tipično, običajno, normalno ravnanje povprečnega strokovnjaka z istega področja. Tudi po prvem odstavku 768. člena OZ mora prevzemnik naročila izvršiti naročilo po prejetih navodilih kot dober gospodarstvenik oziroma kot dober gospodar. Poleg tega tudi določba 11. člena ZOdv odvetniku nalaga dolžnost, da pri zastopanju stranke ravna vestno, pošteno, skrbno in po načelih odvetniške etike, ter pravico uporabiti v mejah zakona in pooblastila vsa pravna sredstva, za katera misli, da lahko koristijo stranki, ki jo zastopa. Ali je ta pravni standard izpolnjen, se presoja glede na okoliščine konkretnega primera, na kar pobudnike Varuh tudi redno opozarja.

Znova velja tudi opomniti, da je morebiti porušeno zaupanje med stranko in odvetnikom, ki izvira iz različnega (s strani stranke neredko napačnega) razumevanja dejanskega in pravnega stanja posamezne zadeve, ki je v obravnavi v postopku pred sodiščem, sicer lahko podlaga za prenehanje pooblastilnega razmerja, vendar izkušnje kažejo, da menjave pooblaščencev ne vodijo nujno k rezultatu, ki si ga stranka želi doseči. Odvetnik je strokovni (pravni) pomočnik stranke v posameznem sodnem postopku, vendar tudi v postopku na sodišču pri zastopanju posamezne stranke lahko deluje le tako, da s svojimi ravnanji ne posega v samostojnost in neodvisnost sodišč. To pomeni npr., da odvetnik, razen z zato predvidenimi pravnimi sredstvi (bodisi med samim postopkom bodisi zoper odločitev o glavni stvari) in seveda dokaznimi predlogi, praviloma ne more vplivati na potek oziroma vodenje posameznega postopka, četudi stranka, ki jo zastopa, morda meni drugače. Stranka praviloma pooblasti odvetnika za zastopanje v posameznem sodnem (ali drugem pravnem) postopku zato, ker sama nima ustreznega (pravnega) znanja, da bi lahko učinkovito uveljavila oziroma zaščitila svoje pravice in pravne koristi. Zato je nujno, da stranka odvetniku kot pravnemu strokovnjaku, ki ga je pooblastila za zastopanje v postopku, tudi zaupa, na kar pobudnike tudi opozarjamo. Odvetniki kot prava vešče osebe poznajo pravila posameznega sodnega (ali drugega pravnega) postopka in zato lahko odstopanja od njih tudi ustrezno protokolirajo ter ukrepajo.

Varuh ponovno ugotavlja, da do sprememb oziroma dopolnitev veljavne zakonske ureditve (vključno s potrebnimi spremembami in dopolnitvami davčne zakonodaje) za **večjo dostopnost odvetniške pomoči *pro bono* še ni prišlo.** Je pa spodbudno, da OZS nadaljuje akcijo **»dan odvetniške pravne pomoči *pro bono*«,** v okviru katere odvetniki dajejo brezplačne pravne nasvete tistim, ki jih potrebujejo. OZS z dnevom take pomoči obeležuje pomemben datum v svoji zgodovini, ko je iz deželne postala nacionalna zbornica. Z željo, da bi

ta dan obeležili slovesno in hkrati koristno, so se slovenski odvetniki že pred leti odločili, da ob tej priložnosti ponudijo brezplačno pravno pomoč. Ta je namenjena predvsem tistim, ki je zaradi težkega finančnega položaja sicer ne poiščejo. Skladno s kodeksom odvetniške poklicne etike velika večina odvetnikov ljudem sicer redno pomaga tudi brezplačno, dan odvetniške pravne pomoči *pro bono* pa je poseben dodaten, zgolj takemu delovanju namenjen dan, na katerem veliko število odvetnikov po vsej državi strankam hkrati in organizirano svojo pravno pomoč nudi brezplačno. 19. 12. 2023 je tako potekal že trinajsti dan odvetniške pravne pomoči *pro bono*, častni pokrovitelj akcije OZS pa je bil varuh človekovih pravic. Varuh je ob tem spomnil, da že leta poudarja pomen dostopnosti vseh oblik pomoči ljudem, tudi brezplačne pravne pomoči kot ene temeljnih pomoči pri varovanju pravic ljudi. Akcijo OZS in njenih članov je varuh zato ocenil kot kamenček v mozaiku varovanja pravic ljudi, ki je nujno potreben, a ne tudi zadosten. Tudi slovenske notarke in notarji so 25. 10. 2023, na dan evropskega pravosodja, ponovno uspešno izvedli brezplačno svetovanje, in sicer z nasveti s področja nepremičninskih pravnih poslov.

2.19.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 54 (2022)** je Varuh priporočal, da sodišča in upravitelji v stečajnih postopkih stranke temeljito seznanijo ne le s pravicami, ki jih imajo v teh postopkih, temveč tudi z dolžnostmi (kot je npr. spremljanje spletnih objav AJPES v postopkih zaradi insolventnosti), posledica opustitve katerih je lahko izguba posamezne pravice. **Gre za priporočilo, ki pomeni stalno nalogo**. Po pojasnilu MP se za postopek zaradi insolventnosti glede vprašanj, ki z ZFPPIPP niso urejena drugače, smiselno uporabljajo pravila zakona, ki ureja pravdni postopek. Zaradi velikega števila strank (upnikov) v teh postopkih je njihovo seznanjanje izvedeno preko AJPES (spletno mesto za objave v postopkih zaradi insolventnosti). Na spletnem mestu je skladno z 122. členom ZFPPIPP poleg identifi acijskih podatkov dolžnika, opravilne številke postopka ter identifi acijskih podatkov o upravitelju med drugim treba objaviti tudi sklep o začetku postopka zaradi insolventnosti in vse sklepe, izdane v glavnem postopku zaradi insolventnosti, razen tistih, ki so po navedeni določbi izrecno izvzeti. Objavijo pa se tudi (I) oklic o začetku postopka, oklic o razpisu naroka in drugi oklici ali pozivi za glasovanje, ki jih po tem zakonu izda sodišče, (II) vsi zapisniki o narokih in poteku sej upniškega odbora, (III) poročila upravitelja in listine, ki so mu priložene, in v postopku prisilne poravnave tudi poročila insolventnega dolžnika in listine, ki so mu priložene, (IV) seznami preizkušenih terjatev, (V) vloge strank postopka in druga sodna pisanja, za katere ta zakon določa, da se objavijo, (VI) v stečajnem postopku tudi vsi razpisi javnih dražb in vabil k dajanju ponudb v zvezi z unovčevanjem stečajne mase.

Osebno vročanje je tako predvideno le v zakonsko predvidenih primerih (123. člen ZFPPIPP: »V predhodnem postopku zaradi insolventnosti se sodna pisanja ter pisanja strank vročijo strankam postopka. V glavnem postopku zaradi insolventnosti se sodna pisanja ter pisanja strank ali upravitelja vročijo samo, če za posamezno pisanje tako določa zakon, in osebi, za katero zakon določa, da se ji pisanje vroči.«)

Posebej prilagojena je določba v primeru predloga za začetek postopka osebnega stečaja. Skladno s 383.a členom lahko dolžnik namreč vloži predlog za začetek postopka osebnega stečaja tudi na zapisnik pri sodišču, ki je stvarno in krajevno pristojno za odločanje o tem predlogu. Na naroku za vložitev predloga za začetek postopka osebnega stečaja sodišče nato (I) pouči dolžnika o pravnih posledicah začetka postopka osebnega stečaja in možnosti odpusta obveznosti ter (II) sprejme na zapisnik dolžnikov predlog za začetek postopka osebnega stečaja, poročilo o stanju dolžnikovega premoženja v skladu s petim odstavkom 384. člena tega zakona in predlog za odpust obveznosti.

Prav zato, ker zakon daje možnost dolžnikom, ki nimajo potrebnih pravnih znanj, da predlog za začetek postopka osebnega stečaja vložijo na zapisnik pri sodišču, za pravno svetovanje in zastopanje dolžnika v postopku osebnega stečaja, ki ga predlaga dolžnik, ni mogoče dodeliti brezplačne pravne pomoči. Vendar pa navedeno pravilo ne velja za pravno svetovanje in zastopanje dolžnika v postopku odpusta obveznosti, če je bil vložen ugovor proti odpustu obveznosti. Za pravno svetovanje in zastopanje v teh postopkih za upnike pa ni ovir za dodelitev brezplačne pravne pomoči.. Odvetniki so sicer tisti, ki so skladno z Zakonom o odvetništvu pristojni za strokovno pomoč in svetovanje strankam v sodnih postopkih, tudi v insolventnih ali z njimi povezanih pravdnih postopkih.

Strankam sodnih postopkov so informacije in podatki o določenih sodnih postopkih na voljo tudi na spletni strani https://nasodiscu.si/. Tako so na https://nasodiscu.si/osebni-stecaj navedeni pomembni podatki za stranke osebnega stečaja, priložena pa je tudi zgibanka, ki na nazoren način prikazuje potek postopka in vsebuje za stranke bistvene podatke o udeležencih postopka, stroških in trajanju ter opozorila o posledicah navedenega postopka.

S **priporočilom št. 55 (2022)** je Varuh priporočal, naj sodstvo nadaljuje krepitev zaupanja v svoje delo z zagotavljanjem sojenja brez nepotrebnega odlašanja s kakovostnimi in poštenimi odločitvami, pristojne organe izvršilne oblasti pa je spodbujal, naj zagotovijo potrebne finančn , kadrovske in prostorske pogoje za delo sodišč. **Tudi pri tem priporočilu gre za stalno nalogo in Varuh ga zato ponavlja.** Na potrebo po njegovem uresničevanju opozarjajo tudi posamezne zadeve, ki so bile obravnavane v letu 2023 in so predstavljene v nadaljevanju, v razdelku, ki se nanaša na aktivnosti Varuha na tem področju. Materialni vidik sodniške neodvisnosti je v letu 2023 posebej izpostavilo **Ustavno sodišče RS v odločbi št. U-I-772/21 s 1. 6. 2023,** s katero je ugotovilo, da je **ureditev plač sodnikov v neskladju z ustavnim načelom sodniške neodvisnosti.** Za odpravo ugotovljenih protiustavnosti je Ustavno sodišče zakonodajalcu dolo-

čilo šestmesečni rok, pri čemer je upoštevalo, da sta zakonodajalec in vlada že dalj časa seznanjena z obravnavano problematiko. Kljub temu ta **odločba ustavnega sodišča ni bila izvršena v določenem roku,** kar je skrb vzbujajoče. Ob protestu sodnikov in tožilcev v začetku leta 2024 je varuh človekovih pravic zato znova opozoril, da je **neizvrševanje sodb ustavnega sodišča** v Sloveniji **sistemski problem,** ki pomeni veliko kršitev načela pravne države. Poudaril je, da morajo biti odločbe ustavnega sodišča uresničene v roku oziroma čim prej, ne glede na to, ali se z njimi strinjamo ali ne, saj je to bistvo spoštovanja vladavine prava. Izpostavil je priporočilo iz leta 2020, naj vlada ustanovi mehanizem za koordinacijo izvrševanja odločb Ustavnega sodišča, ki bi odločevalcem nudil strokovno podporo. To priporočilo Varuha je izrecno izpostavila tudi Evropska komisija v svojem poročilu o stanju pravne države v Sloveniji, vlada pa ga je žal že tretjič zavrnila.

Priporočilo št. 63: Varuh priporoča, naj Državni zbor RS čim prej uresniči odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 s 1. 6. 2023 in tako odpravi ugotovljeno neskladje pri ureditvi plačnega položaja sodnikov.

Priporočilo (stalna naloga) št. 8: Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča, naj nadaljuje dejavnosti za izboljšanje položaja sodstva v smeri učinkovitejšega sojenja.

S **priporočilom št. 56 (2022)** je Varuh priporočal, naj sodišča v kazenskih zadevah, ko ni ovire, da se med postopkom zaseženi predmet, ki je dan v hrambo, ne bi vrnil, ob vrnitvi (sklicujoč se na veljavne predpise) tudi jasno opredelijo morebitne posledice, ki lahko nastopijo, če ga lastnik v roku, v katerem bi ga moral po odredbi sodišča prevzeti, predmeta ne prevzame. Z vrsto posledic, ki lahko iz tega izhajajo (npr. stroškovnimi in drugimi), pa naj sodišča že skupaj z odredbo, da se predmet vrne lastniku, ustrezno seznanijo tako lastnika kot subjekt, pri katerem je sodišče odredilo hrambo. V letu 2023 Varuh ni obravnaval zadeve s to problematiko, zato uresničevanja tega priporočila ni mogel preveriti, pričakuje pa, da se uresničuje.

S **priporočilom št. 57 (2022)** je Varuh sodiščem pri uporabi videokonferenčnih sistemov za dokazovanje v sodnih postopkih priporočal skrbno upoštevanje narave posameznega sodnega postopka in morebitne specifične okoliščine posameznih udeležencev v teh postopkih. S **priporočilom št. 58 (2022)** pa je Varuh priporočal, da so v zadevah postavitve odrasle osebe pod skrbništvo naroki pod pogoji, ki jih določa zakon, le izjemoma izvedeni videokonferenčno, ko na primer sodni izvedenec psihiatrične stroke odsvetuje zaslišanje na sodišču in predlaga zaslišanje osebe na daljavo ali pa če je navedeno, da komunikacija z osebo ni mogoča ali je otežena. Posebnega odziva sodstva na ti priporočili Varuh ni prejel, prav tako tudi ne pobude, v okviru katere bi lahko preveril

njuno uresničevanje. Je pa Varuh v vlogi državnega preventivnega mehanizma (DPM) ob obisku več domov starejših na območju enega od okrajnih sodišč v Sloveniji ugotovil, da **sodišče izpelje postopek po ZDZdr, ob čemer narok še vedno pogosto izvede s pomočjo videokonferenčne zveze, torej na daljavo**. Za stanovalca doma starejših je takšen način zaslišanja lahko manj primeren, saj se na primer stanovalec z demenco težko pogovarja z nekom, ki ga dojema zgolj kot sliko na elektronski tablici; zanj bi bilo gotovo lažje, če bi zaslišanje potekalo v živo. DPM je zato menil, da bi bilo bolje, če bi bilo naroke s pomočjo videokonference ali celo s posredno izvedbo dokazov omogočeno izvajati zgolj v res utemeljenih primerih (kot je bila npr. razglašena epidemija). V vseh preostalih primerih DPM meni, da za takšno postopanje ni (zadostne) osnove.

S **priporočilom št. 59 (2022)** je Varuh priporočil, naj se državni tožilci v svojih izvajanjih (med samimi pogajanji in na sodišču) vzdržijo izjav oziroma ravnanj, ki jih veljavni predpisi ne omogočajo in ki bi lahko pri strankah vzbudila nerealna pričakovanja. V odzivu na to priporočilo je tožilstvo ugotovilo, da ne gre za sistemsko težavo. Kljub temu je Vrhovno državno tožilstvo RS z ugotovitvami Varuha in njegovim priporočilom seznanilo vsa državna tožilstva in jih na to še posebej opozorilo, kar velja pozdraviti.

S **priporočilom št. 60 (2022)** je Varuh MP priporočil, naj v sodelovanju z Odvetniško zbornico Slovenije poskrbi za ustreznejšo zakonodajno ureditev zavarovanja odgovornosti odvetnika. **Priporočilo še ni v celoti uresničeno.** Po sporočilu MP so aktivnosti priprave novega Zakona o odvetništvu, ki bo vseboval v preteklih letih že poročane novosti na področju preprečitve zlorab odvetniškega fiduciarnega računa in zavarovanja odgovornosti odvetnika, v letu 2023 še vedno potekale.

2.19.3 Nova priporočila

Varuh je na podlagi v letu 2023 obravnavanih zadev na področju pravosodja pripravil naslednji priporočili:

63. Varuh priporoča, da Državni zbor RS čim prej odpravi uresniči odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-772/21 s 1. 6. 2023 in tako odpravi ugotovljeno neskladje pri ureditvi plačnega položaja sodnikov.

64. Varuh priporoča Vrhovnemu sodišču RS in MP, naj preverita in po potrebi dopolnita obstoječe smernice za (tako pisno kot ustno) komunikacijo v sodnih prostorih. Ob tem Varuh poudarja, da je ključnega pomena redno ocenjevanje učinkovitosti in ustreznosti teh smernic, in sicer z namenom, da se zagotovi, da se v sodnih prostorih ohranja profesionalno, spoštljivo in nepristransko komuni-

kacijsko okolje. To vključuje tudi osvežitev oziroma izobraževanje sodnega osebja o teh standardih, da bi se ohranila integriteta in dostojanstvo sodnega sistema ter zagotovilo spoštovanje človekovih pravic vseh vpletenih.

Varuh je na podlagi v letu 2023 obravnavanih zadev na področju pravosodja pripravil tudi priporočili, ki predstavljata stalno nalogo:

8 (stalna naloga). Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča, naj nadaljuje dejavnosti za izboljšanje položaja sodstva v smislu učinkovitejšega sojenja.

9 (stalna naloga). Varuh sodiščem priporoča, naj si v vsaki obravnavani zadevi prizadevajo, da bi se postopki izvedli brez zavlačevanja in neutemeljenih zastojev, zlasti pa v rokih, ki jih določajo že zakoni.

Kot stalno nalogo Varuh posebej ponavlja tudi **priporočilo št. 55 (2022**), s katerim je priporočal, naj sodstvo nadaljuje krepitev zaupanja v svoje delo z zagotavljanjem sojenja brez nepotrebnega odlašanja s kakovostnimi in poštenimi odločitvami, pristojne organe izvršilne oblasti pa spodbuja, naj zagotovijo potrebne finančn , kadrovske in prostorske pogoje za delo sodišč.

2.19.4 Dejavnosti Varuha na področju pravosodja

Dejavnosti Varuha na področju pravosodja v letu 2023 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:

2.19.4.1 Sodni postopki

Zastoji v obravnavanju posameznih zadev

Primer: Neupravičen zastoj v kazenskem postopku Okrožnega sodišča v Ljubljani

Primer: Nepotrebno odlašanje sodišča v kazenskem postopku zaradi spolnega napada na mladoletno osebo krši pravice oškodovanca

Primer Sodišče je dolžno redno preverjati, ali je obvezno psihiatrično zdravljenje na prostosti še potrebno

Primer: Zamuda in napaka pri obveščanju o pravnomočnosti sklepa o začetku postopka osebnega stečaja

Ostale obravnavane zadeve

Primer: Odvzem prostosti ni bil v celoti pokrit s sodno odločbo

Primer: Telefonske pogovore s strankami je treba v sodnih spisih ustrezno zabeležiti

Primer: Pregled zaseženih predmetov in beleženje vpogleda v sodni spi

Primer: Napačen vpis naslova obdolženke v K-vpisnik sodišča

Primer: Vprašanje primernosti razstavljanja zaseženih predmetov v sodnih prostorih

Problematika izbrisanih družb in težave pri izvrševanju zakona, ki ureja povračilo škode zaradi izbrisa
Brezplačna pravna pomoč

2.19.4.2 Postopki o prekrških

Primer: Prekrškovni organ je v postopku odločanja o zahtevi za sodno varstvo odločil z odločbo brez obrazložitve

Primer: Dolgotrajnost prekrškovnega postopka in pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja

Primer: Prekrškovni organ je k zbiranju dejstev in okoliščin prekrška pristopil pozno

2.19.4.4 Odvetništvo in notariat

Obravnavanje prijav zoper odvetnice in odvetnike
Primer: Dolgotrajnost obravnave prijave in disciplinskega postopka zoper odvetnika pri Odvetniški zbornici Slovenije

2.20
POLICIJSKI POSTOPKI, ZASEBNO VAROVANJE, DETEKTIVI IN REDARJI

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					Vse pobude			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
16 Policijski postopki, zasebno varovanje, detektivi in redarji	62	43	43	40	35	6	17,14	86	83	96,51	145
16.1 Policijski postopki	44	36	35	33	28	5	17,86	71	69	97,18	113
16.2 Zasebno varovanje	4	2	1	2	2	1	50,00	3	4	133,33	8
16.3 Detektivi	1	1	1				0,00	2	1	50,00	2
16.4 Redarji	0	1	3	1	1		0,00	4	2	50,00	2
16.0 Ostalo	13	3	3	4	4		0,00	6	7	116,67	20

2.20.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

2.20.1.1 Policijski postopki

V letu 2023 je Varuh obravnaval **33 pobud,** ki so se pretežno nanašale na policijske postopke (v letu 2022 pa 35), **36 pobud** pa še v okviru vstopne točke, **skupaj torej 69 pobud**. Strokovni sodelavci Varuha so tudi v tem letu veliko vprašanj s pobudniki rešili že v telefonskih oziroma osebnih pogovorih (v okviru vstopne točke je bilo opravljenih **44 takšnih pogovorov**), kar **skupno predstavlja 113 zadev** (v letu 2022 je bilo takšnih zadev nekoliko več, in sicer 132).

Poleg tega so bile nekatere pobude, ki so se (delno ali v celoti) nanašale na ravnanje policistov, obravnavane tudi na drugih področjih. Problematiko, ki se nanaša na postopke, v katerih je Policija v vlogi prekrškovnega organa, kot običajno podrobneje navajamo v poglavju *Pravosodje – postopki o prekrških. V poglavju Omejitve osebne svobode – tujci in prosilci za mednarodno zaščito* pa poročamo o obravnavi zadev, povezanih z odvzemom prostosti tej skupini posameznikov. Poleg obravnave pobud na tem področju je Varuh leta 2023 več policijskih postaj znova obiskal tudi v okviru izvajanja nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma.

Pobude na tem področju so se tudi v letu 2023 nanašale na različne vidike oziroma področja delovanja policistov, kot so: odzivanje na prijave (npr. ob sosedskih sporih, obravnavanju groženj), zbiranje obvestil oziroma zaslišanja, ravnanje policistov ob pridržanju, izvajanje hišnih preiskav, ugotavljanje identitete, postopki o prekrških in druga problematika.

Tako kot v preteklih letih so **pobudniki policistom očitali neprimerno oziroma neenako obravnavo, nesprejem ali neobravnavo prijav kaznivih dejanj oziroma neodzivnost Policije, dolgotrajno preiskovanje kaznivih dejanj, čezmerno uporabo sile, pristranskost ob obravnavi, neustrezno komunikacijo in drugo.** O tem in drugih izstopajočih obravnavanih problematikah v letu 2023 na področju policijskih postopkov tudi tokrat poročamo v razdelku *Poročila,* v katerem podrobneje predstavljamo dejavnosti Varuha na tem področju. K tej tematiki spada obravnava zadev, ki se nanašajo na **policijsko pridržanje in uresničevanje pravic pridržane osebe** (kot je pravica do gibanja na prostem) ter na **beleženje policijskih opravil med pridržanjem/zadržanjem**. Dalje posebno pozornost namenjamo spremljanju uveljavljanja **priporočil Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT)** in *Méndezovih načel* **v slovenski policijski praksi pri zaslišanju osumljencev**, pa tudi**pomanjkljivostim v zapisu zdravstvene dokumentacije** glede dejstev in okoliščin, ki so potrebni in pomembni za oceno skladnosti med zatrjevanim načinom poškodovanja poškodovanca in dejansko ugotovljenimi poškodbami. Nenazadnje poudarjamo tudi potrebo po **učinkovitosti in preglednosti spletne aplikacije za obveščanje oškodovancev kaznivih dejanj**.

Tudi glede pritožb zoper delo policistov velja pravilo podrejenosti, kar pomeni, da se prizadeta oseba najprej obrne na pritožbeni organ znotraj sistema, v katerem je do zatrjevane nepravilnosti prišlo. Pobudnike, nezadovoljne zaradi policijskega (ne)ukrepanja, je Varuh zato tudi v letu 2023 praviloma še naprej spodbujal, naj najprej sami aktivno izkoristijo **pritožbeno pot po Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol)**, po kateri lahko uveljavljajo svoje pomisleke in pripombe glede konkretnega policijskega postopka. Šele če ta pritožbena pot ni izpolnila pričakovanj pritožnika oziroma v drugih primerih, ki so zahtevali posredovanje Varuha, je ta v zadevi tudi ukrepal.

Upoštevajoč podredno vlogo Varuha pri obravnavanju pritožb posameznikov, je prav, da posamezniki, ki menijo, da so jim bile z ravnanjem policista oziroma z njegovo opustitvijo ravnanja kršene pravice, uporabijo to pritožbeno

pot (ki je brezplačna) in jo je mogoče začeti poleg drugih, morda tudi bolj formalnih (sodnih) postopkov. Gre za eno od oblik državljanskega nadzora nad delom Policije, ki je namenjen preprečevanju prekoračitev ali celo zlorab pooblastil policistov. Pritožba se lahko vloži v 45 dneh od dneva, ko naj bi policist z dejanjem ali opustitvijo dejanja pri opravljanju policijskih nalog pritožniku kršil človekove pravice ali temeljne svoboščine. Postopek s pritožbo se rešuje v pomiritvenem postopku (ki poteka pri vodji policijske postaje) oziroma jo obravnava tričlanski senat, v katerem sta dva člana predstavnika javnosti, kar je eden izmed pomembnih vidikov zagotavljanja državljanskega nadzora nad postopki Policije. V določenih primerih se pritožba zoper delo policista obravnava neposredno pred senatom (četrti odstavek 148. člena ZNPPol), sicer pa takrat, kadar pomiritveni postopek ni bil uspešno končan.

Če posameznik uporabi pritožbeno pot po ZNPPol in se obrne tudi na Varuha, ta reševanje vložene pritožbe tudi skrbno spremlja. V teh primerih Varuh od MNZ zahteva, da ga seznani z ugotovitvami in izvedenimi ukrepi glede izpostavljenih pritožbenih očitkov, oziroma dodatno posreduje pri tem, da razjasnijo posamezne pritožbene navedbe.

Odraz takšnega načina dela je tudi delež utemeljenih pobud na tem področju, pri čemer tudi tokrat opozarjamo, da presoja ravnanja policistov glede spoštovanja človekovih pravic in svoboščin ne more temeljiti le na številu tovrstnih pobud Varuhu in/ali njihovi utemeljenosti. Upoštevati je namreč treba, da je razlog za (ne)utemeljene pobude pogosto tudi pomanjkljivo sodelovanje pobudnikov.

Utemeljenost obravnavanih pritožb po ZNPPol je razvidna tudi iz objav polletnih in letnih poročil o reševanju pritožb na spletni strani MNZ**. MNZ pa je Varuha v letu 2023 posebej seznanilo z *Letnim poročilom 2022* o reševanju pritožb in *Polletnim poročilom 2023 o reševanju pritožb zoper delo policije.* Prav tako tudi s *Primeri utemeljenih pritožb zoper delo policistov v letu 2022.*** Varuh je MNZ sporočil, da podpira **podane predloge za izboljšanje policijskih praks v skladu z ugotovitvami, ki izhajajo iz pritožbenih primerov.** Kot je pojasnilo MNZ, se predlagani ukrepi nanašajo zlasti na stalno krepitev zavzetega, prijaznega in spoštljivega odnosa policistov do strank v policijskih postopkih; na zagotavljanje doslednega ugotavljanja dejanskega stanja obravnavanih prekrškov in na spoštovanje procesnih pravil prekrškovnega postopka; na usposabljanje policistov s področja izvajanja policijskih pooblastil s poudarkom na pooblastilih, ki jih imajo policisti v predkazenskem postopku; ter na usposabljanje policistov za zakonito in sorazmerno uporabo prisilnih sredstev. Policiji je bilo predlagano tudi, da je za izboljšanje kakovosti vodenja pomiritvenih postopkov treba nadaljevati usposabljanja vodij policijskih enot in njihovih pooblaščencev s področja komunikacijskih in mediacijskih veščin.

V postopkih v zvezi s pobudami, ki so se nanašale na delo policistov, je Varuh kot običajno poizvedoval predvsem pri MNZ. **Sodelovanje in odzivnost MNZ in Policije na Varuhovo posredovanje v okviru različnih poizvedovanj ter posredovanj s kritikami, mnenji in predlogi lahko tudi tokrat pohvalimo.** Varuh je sodeloval tudi s Posebnim oddelkom Specializiranega državnega to-

žilstva, ki je pristojen za obravnavo kaznivih dejanj, kadar jih storijo uradne osebe določenih državnih organov. V okviru priprav na izdelavo usmeritev in obveznih navodil za pripravo načrta dela Policije in načrtovanje nadzorov nad Policijo se je Varuh tudi v obravnavanem letu srečal z Direktoratom za policijo in druge varnostne naloge MNZ. Varuh pričakuje, da bodo njegove ugotovitve in predlogi tudi tokrat pomagali pri načrtovanju prihodnjih nadzorov in pripravi usmeritev za delo Policije, zlasti na področju varstva človekovih pravic.

V normativnem okvirju, ki se nanaša na Policijo v letu 2023, ni prišlo do sprememb, čeprav se že nekaj časa pripravlja novela ZNPPol. Ta (poleg nekaterih drugih predpisov) določa naloge in pooblastila Policije, ki jih ta opravlja zaradi zagotavljanja temeljnih dolžnosti Policije, ki obsegajo zagotavljanje varnosti posameznikom in skupnosti, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter krepitev pravne države. MNZ pa je Varuha seznanilo s ***Predlogom Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2024–2028 (EVA 2023-1711-0028)***. **Varuh je Resolucijo na načelni ravni podprl in spodbudil, naj se ta sprejme.** Hkrati pričakuje, da bo v polni meri tudi poskrbljeno za njeno implementacijo ter sprotno spremljanje izvajanja posameznih načrtovanih strategij in programov. Le tako bo resolucija tudi dokument z uporabno vrednostjo.

Varuha je MNZ v okviru strokovnega usklajevanja seznanilo tudi z osnutkom predloga **Uredbe o spremembah Uredbe o uniformi, položajnih oznakah in simbolih policije**. Med predlaganimi spremembami je bila tudi sprememba tretjega odstavka 30. člena Uredbe o uniformi, položajnih oznakah in simbolih policije (Uradni list RS, št. 64/14, 25/17 in 45/21), s katero je MNZ v luči strokovnih usklajevanj v okviru priprave predloga ZNPPol-C, z namenom sledljivosti uporabe maskirnih pokrival in zaradi učinkovite izvedbe nadzora nad izvajanjem policijskih pooblastil, **predlagalo tudi identifi acijsko oznako s številko na maskirni kapi.**

Predlagano spremembo je Varuh pozdravil, saj je presodil, da pomeni **izboljšanje identifi acije uporabnikov maskirnih pokrival zaradi učinkovite izvedbe nadzora nad izvajanjem policijskih pooblastil.** Po proučitvi preostalih odzivov v strokovnem usklajevanju, zlasti enega od policijskih sindikatov, pa je **MNZ sporočilo, da je predlagano spremembo črtalo.** Pojasnilo je, da so pri sprejemu odločitve (upoštevaje določbo 22. člena ZNPPol) na eni strani tehtali namen uporabe maskirnega pokrivala, to je zagotavljanje varnosti policista pri opravljanju policijskih nalog, kar izhaja iz pomembne ustavnopravne vrednote, zaščite posameznika pred posegi v njegovo življenje. Na drugi strani pa so upoštevali tudi aktualno ureditev v zgoraj citirani uredbi, ki prav upoštevaje navedeni aspekt v četrtem odstavku 46. člena generalnemu direktorju Policije podeljuje pristojnost za sprejetje internega akta, v katerem ta določi, na katerih delovnih mestih ali pri katerih nalogah policistom identifi acijske oznake ni treba nositi. Poleg tega ne gre prezreti še ureditev v Pravilniku o civilni službeni in delovni obleki neuniformiranih policistov ter čiščenju oblek in nadomestilih,[1] ki v tretjem odstavku 6. člena dopušča prosto presojo o uporabi oznak Policije

1 Uradni list RS, št. 64/17.

(kamor sodi tudi identifi acijska oznaka) na delovni obleki (kamor sodi tudi maskirna kapa – krinka) kriminalista Uprave kriminalistične policije, Sektorja za posebne naloge in mobilnih kriminalističnih oddelkov policijskih uprav.

V luči v preteklosti izvedenih nadzorov nad izvajanjem nalog in pooblastil policistov mobilnih kriminalističnih oddelkov – in preteklih usklajevanj predloga ZNPPol-C, v katerega 22. členu je načrtovana širitev uporabe maskirnih pokrival iz razloga varovanja učinkovitosti taktike in metod dela (na zakonski ravni je predvidena tudi vidna označba identifi acijske številke policista, ki uporablja maskirno pokrivalo) – želi **MNZ kljub vsemu temu posebno pozornost nameniti tudi segmentu sledljivosti uporabe maskirnih pokrival in učinkovite izvedbe nadzora nad izvajanjem policijskih pooblastil;** predvsem v primerih, ko je bilo maskirno pokrivalo uporabljeno (identiteta policista pa ni bila razvidna iz drugih oznak na uniformi, delovni obleki ali civilni službeni obleki). Zato je Generalni policijski upravi MNZ predlagalo, naj do sprejetja predloga ZNPPol-C – poleg že obstoječih vzvodov na ravni evidentiranja uporabe maskirnih pokrival, v internem aktu iz četrtega odstavka 46. člena uredbe glede na določbo 22. člena ZNPPol – še natančneje zameji uporabo maskirnih pokrival z navedbo posameznih sklopov policijskih nalog pri pripadnikih posebne policijske enote in specialne enote, pa tudi pri kriminalistih, ki imajo maskirno kapo v zadolžitvi.

2.20.1.2 Zasebno varovanje, detektivi in redarji

Na tem podpodročju je Varuh pobudnikom predvsem pojasnjeval naloge in ukrepanje varnostnikov, upravičenja detektivov ter pooblastila redarjev in možne pritožbene poti. Če se pobudniki, potem ko so jim bila posredovana potrebna pojasnila, pozneje na Varuha niso več obrnili, postopka v zadevah ni mogel nadaljevati. Varuh tudi sicer nima neposrednih pristojnosti za ukrepanje v teh primerih. Ob obravnavanju zadev na tem področju tako še naprej ostaja odprto vprašanje učinkovitosti obstoječih pritožbenih oziroma nadzornih mehanizmov nad delom varnostnikov, redarjev in tudi detektivov, vendar v letu 2023 na tem normativnem področju ni prišlo do sprememb.

Čeprav Varuh nima neposrednih pristojnosti za ukrepanje v primeru morebitnih kršitev človekovih pravic, ki jih storijo zasebni varnostniki, njegova vloga vključuje spremljanje in ocenjevanje odzivov državnih organov, kot sta Policija in Inšpektorat RS za notranje zadeve, ki sta odgovorna za nadzor na tem področju. Varuh je tako na podlagi medijskega poročanja o dogodku, ki se je zgodil 25. februarja 2023 na gradbišču kanalizacijskega kanala C0 v Črnučah in v katerem so bili udeleženi varnostniki zasebnih varnostnih subjektov, MNZ zaprosil za informacije o ravnanju in ugotovitvah Policije glede uporabe ukrepov varnostnikov v tem primeru. Poleg tega je Varuh zahteval tudi kopije poročil, ki jih je Policija prejela od varnostnih družb o uporabi teh ukrepov. Varuh je ob tem posebej poudaril pomen pravočasnega in celovitega poročanja varnostnih služb Policiji o uporabi ukrepov, ki posegajo v človekove pravice, poudaril pa je tudi pomen skrbne presoje teh ukrepov, storjenih v vrstah predstavnikov Poli-

cije. MNZ je Varuhu posredovalo vse zaprošene informacije, vključno s podrobnostmi o posameznih primerih, presojah in postopkih, ki so bili izvedeni. Na podlagi prejetih informacij in v odsotnosti konkretnih pobud zoper ukrepe varnostnikov je Varuh zaključil, da v tem primeru ni potrebe po njegovem dodatnem ukrepanju.

V razdelku, v katerem je podrobneje predstavljena dejavnost Varuha na tem področju, poročamo tudi o obravnavanju pritožbe po 59. členu ZZasV-1.[2] Ker je v posnetku **zaznal neprimerno komunikacijo enega izmed varnostnikov,** se je Varuh obrnil na konkretno gospodarsko družbo s predlogom, naj vlogo pobudnice obravnava skladno z 59. členom ZZasV-1 in Varuhu posreduje svoje ugotovitve, s katerimi bo seznanil pobudnico.

Pobude, ki so bile povezane s ravnanjem redarjev, so se predvsem nanašale na njihovo vlogo prekrškovnega organa. V eni izmed obravnavanih zadev na tem področju je Varuh podrobneje preveril reševanje pritožbe na podlagi 19. člena ZORed, v kateri so bili nekateri pritožbeni razlogi pobudnice, ki se je obrnila tudi na Varuha, potrjeni. Glede na razpoložljive izjave (tako pobudnice kot mestnih redarjev, ki so bili prisotni na kraju) je bilo ugotovljeno, da mestni redar, ki ji je izdal plačilni nalog, ni zanikal »dretja«, mestna redarka pa ni zanikala neprimernih izjav, s katerimi je užalila pobudnico. Utemeljen je bil tudi pritožbeni razlog, da se ji mestni redar, na njeno prošnjo, ni predstavil.

2.20.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

Tudi tokrat lahko Varuh ugotovi, da zlasti **MNZ in Policija v večini primerov upoštevata njegova priporočila in predloge**.

S **priporočilom št. 61 (2022)** je Varuh priporočil MNZ, naj v sodelovanju s Policijo sprejme (dodatne) ukrepe za zagotovitev sorazmernosti pri uporabi prisilnih sredstev proti množici. **Po sporočilu MNZ je bilo priporočilo realizirano.** Takratna ministrica je podala usmeritve, na podlagi katerih je Policija vse policiste seznanila z ugotovitvami Varuha in na podlagi teh izvedla več usposabljanj z namenom zagotavljanja spoštovanja sorazmernosti pri uporabi prisilnih sredstev proti množici. **Zavoljo uresničevanja tega priporočila se je Varuh odločil podrobneje preveriti tudi posredovanje Policije ob protestu 26. 10. 2023, ki se je odvijal ob odprtju Centra Rog v Ljubljani**. Glede na nekatere očitke udeležencev protesta, ki so se v zvezi z ravnanjem policistov pojavili v

2 Na podlagi te določbe ima posameznik, ki meni, da so bile pri izvajanju ukrepov varnostnika kršene njegove pravice ali svoboščine, pravico podati pritožbo imetniku licence, pri katerem je bil v času dejanja varnostnik v delovnem razmerju. Imetnik licence takšno pritožbo obravnava in v roku 30 dni od prejetja pritožbe s svojimi ugotovitvami glede utemeljenosti pritožbe seznani pritožnika. Če imetnik licence v postopku ugotovi tudi, da ima dejanje varnostnika znake kaznivega dejanja ali prekrška, mora o tem takoj obvestiti Policijo ali podati ovadbo pristojnemu državnemu organu.

medijskih objavah,[3] se je Varuh namreč odločil za začetek postopka na lastno pobudo, ki je bila skladna z drugim odstavkom 9. člena ZVarCP. Obravnavanje zadeve do konca leta 2023 še ni bilo zaključeno.

Varuh je v medijih[4] zasledil tudi informacije o tem, da je **Policija pred 25. 4. 2023, ko je bil v Ljubljani napovedan protest, obiskala nekatere kmete**. Policisti naj bi pri njih poizvedovali o tem, koliko se jih namerava na protest pripeljati s traktorji. Varuh sicer ni prejel konkretne pobude glede izpostavljene problematike, zato se je odločil, da tudi to problematiko obravnava kot širše vprašanje na podlagi 9. člena ZVarCP.

MNZ je pojasnilo, da je Policija skladno z 29. členom Zakona o javnih zbiranjih (ZJZ) dolžna vzdrževati javni red ob sprevodih in demonstracijah. Poleg tega je Policija na podlagi 4. člena ZNPPol dolžna vzdrževati javni red in nadzor ter urejati promet na javnih in nekategoriziranih cestah, ki so dane v uporabo za javni promet. Za uspešno izvajanje teh in drugih nalog, Policija skladno s 34. členom ZNPPol zbira obvestila od oseb, ki bi lahko podale koristne podatke. Sodelovanje teh oseb je pri zbiranju obvestil prostovoljno. Za zagotavljanje pravice do miroljubnega zbiranja je izrednega pomena tudi predhodno načrtovanje izvedbe shoda. Tako se Policija na zbiranje ljudi lahko pripravi in pravočasno načrtuje ustrezne ukrepe, s katerimi bo na shodu zagotovila javni red in učinkovito uresničevala ustavne pravice do mirnega zbiranja. Po priporočilih Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) je pravočasno informiranje glede shoda in načrtovanje ustreznih ukrepov organizatorja in Policije navedeno tudi kot dobra praksa.

Po zagotovilu MNZ je bilo zbiranje obvestil pri kmetih pred napovedanim protestom preventivno in v povezavi s konkretnim dogodkom. **Podatke za izdelavo varnostne ocene in pripravo ukrepov za zagotavljanje varnosti udeležencev javnega zbiranja lahko Policija pridobi od organizatorja, informacije o ljudeh na vplivnem območju, v okolici zbiranja oziroma na trasah prihodov in odhodov pa pridobi predvsem z zbiranjem obvestil.** Po izkušnjah iz pred-

3 https://www.rtvslo.si/kultura/neuporabnice-roga-opozorile-na-cezmerno-uporabo-sile-policija-metali-so-barvo-in-predmete/686332 (MMC RTV SLO (27. 10. 2023) Neuporabnice Roga opozorile na „čezmerno uporabo sile“. Policija: Metali so barvo in predmete.) V povezavi z uporabljenimi ukrepi varnostnikov in ravnanjem policistov je v tem prispevku mogoče prebrati: » ... Med drugim so poudarili, da so varnostniki ljudi, ki so želeli vstopiti, a niso bili povabljeni na dogodek, želeli odriniti stran od vhoda, a «se ljudje niso imeli kam umakniti, zaradi česar se je zgodil fizični obračun. Kmalu potem je prišel kordon policistov, kar je situacijo bistveno poslabšalo, saj so nekateri protestniki popadali na tla. Enega od njih je varnostnik ob tem zgrabil s prijemom za vrat in ga ob izrekanju kletvic z glavo nasilno stisnil ob vrata». Enega od protestnikov so policisti precej daleč od vhoda potegnili iz množice in ga želeli odpeljati. Vključilo se je več ljudi «z vprašanjem, zakaj je aretirana oseba v postopku, na kar policisti niso želeli odgovoriti». Protestnika v postopku so brez obrazložitve odpeljali v policijsko vozilo in na postajo. Po njihovih navedbah je Policija protestnike pršila s solzivcem in tepla z gumijevkami, dva protestnika so tudi s ščiti in gumijevkami potisnili na tla. Eden od protestnikov oziroma protestnic je, „potem ko je prejela solzivec v usta, pa je celo med odhajanjem prejela še eno dozo v levo roko. Ena druga oseba pa je utrpela opekline po obeh rokah“. Kot omenjeno v uvodu, je „ena od udeleženk protesta zaradi bolečine in oteženega dihanja obležala na tleh“ in so jo nato odpeljali na urgenco, „dve osebi sta pristali na urgenci zaradi policijskega nasilja“. ...«

4 Med drugimi medijskimi objavami tudi: https://www.delo.si/novice/slovenija/zbiranje-obvestil-policije-pri-kmetih-ni-signal-represije/; https://n1info.si/novice/slovenija/obisk-policistov-pri-kmetu-ki-gre-na-protest-tudi-po-oceni-pravne-mreze-sporen/.

hodnega podobnega protesta 24. 3. 2023, na katerega so udeleženci prihajali s traktorji in z drugo kmetijsko mehanizacijo, kjer je bilo moč zaznati tudi pozive k blokadi prometa, je Policija ocenila, da obstaja verjetnost, da bo promet ob protestu oviran ali celo ogrožen. Po pojasnilu MNZ Policija z namenom priprave realne in ustrezne varnostne ocene, na podlagi katere se pripravijo sorazmerni ukrepi za zagotavljanje varnosti, z različnimi pristopi pridobi uporabne informacije za zagotavljanje varnosti. Izbira oseb, ki bi lahko dale koristne informacije, je prepuščena presoji policistov. Da je bil namen takšnega pridobivanja koristnih obvestil izključno zagotavljanje varnosti, po ugotovitvah MNZ dokazuje tudi dejstvo, da Policija na tem in preteklih javnih zbiranjih ni ovirala prihodov na kraj in ni prekrškovno sankcionirala udeležencev le zaradi njihove udeležbe, saj za to ni imela zakonske podlage.

Vse pridobljene informacije, ki jih je Policija pridobila v fazi priprave in načrtovanja spremljanja prijavljenega javnega shoda, so po ugotovitvah MNZ vplivale na odločitve o povzemanju ustreznih ukrepov spremljanja prijavljenega javnega shoda, torej uspešnega opravljanja nalog varovanja življenja in premoženja ljudi. Na podlagi tega je bila odrejena ustrezna koncentracija policistov in materialno-tehničnih sredstev za spremljanje javnega shoda 25. 4. 2023, zagotavljanje javnega reda, urejanje prometa na javnih cestah, odrejeno pa je bilo tudi zagotavljanje varnosti in pretočnosti prometa. Kljub močno oviranemu prometu zaradi okoli 1500 udeležencev, ki so se na kraj protesta v prometnih konicah pripeljali s traktorji, predvsem iz oddaljenejših krajev, ni prišlo do večjih zgostitev ali celo ogrožanja prometa. Shod je potekal brez izgredov, kar kaže na to, kot je poudarilo MNZ, da so bile predhodne aktivnosti Policije strokovno naravnane ter ustrezno načrtovane in izvedene.

S **priporočilom št. 15s (2022)**, ki predstavlja stalno nalogo, je Varuh Policiji priporočil, naj skladno z ugotovitvami – ki izhajajo iz pritožbenih postopkov po Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol), spremljanja izvajanja pomiritvenih postopkov in aktivnosti, izvedenih v okviru obravnave pritožb na pritožbenih senatih na MNZ – skrbno izvaja vse predlagane ukrepe MNZ za izboljšanje dela policistov pri izvajanju policijskih nalog. V odzivu na to priporočilo je MNZ pojasnilo, da Sektor za pritožbe zoper Policijo (SPZP), Direktorata za policijo in druge varnostne naloge, ki je pristojen za nadzorovanje in usmerjanje pritožbenega postopka, v sklopu svojih pristojnosti **izvaja redne monitoringe pomiritvenih postopkov v okviru kadrovskih zmožnosti in glede na zahtevnost posameznih pritožbenih zadev.** SPZP tako redno podaja ugotovitve iz pritožbenih postopkov (pomiritveni postopki in senat) in od Policije v skladu z ZNPPol zahteva poročanje o izvedenih ukrepih s ciljem izboljšanja dela policistov.

Z naslednjim priporočilom stalne naloge št. 16s (2022) je Varuh Policiji priporočil tudi, naj skrbi za ažurno preiskovanje kaznivih dejanj in obveščanje pristojnega državnega tožilca o zbranih obvestilih in dokazih. **MNZ zagotavlja, da Policija skrbi za ažurno preiskovanje kaznivih dejanj in obveščanje pristojnega državnega tožilca o zbranih obvestilih in dokazih.**

Prav tako je Varuh s **priporočilom stalne naloge št. 17 (stalna naloga, 2022)** policistom priporočil, naj pri odvzemu prostosti ravnajo še posebno skrbno in dosledno spoštujejo vse pravice osumljenca, ki mu je odvzeta prostost. Tudi v zvezi s tem priporočilom MNZ zagotavlja, da policisti vse osebe ob odvzemu prostosti seznanijo z njihovimi pravicami. Seznanitev s pravicami pa potem podpišeta tako oseba, ki ji je odvzeta prostost, kot tudi policist. V razdelku poročila, v katerem podrobneje predstavljamo dejavnosti Varuha na tem področju, pa znova izpostavljamo pomembnost **uresničevanja pravic pridržane osebe** (kot je pravica do gibanja na prostem) in skrbnega **beleženja policijskih opravil med pridržanjem/zadržanjem.**

2.20.3 Nova priporočila

Na podlagi obravnavanih zadev na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, delovanja detektivov in redarjev je Varuh pripravil naslednja priporočila za MNZ oziroma Policijo, eno priporočilo pa se nanaša tudi na MZ:

65. Varuh Policiji priporoča, naj policiste ob usposabljanjih in dodatnem izobraževanju redno opozarja na pomembnost skrbnega, točnega in kronološkega beleženja njihovih opravil med pridržanjem/zadržanjem.

66. Varuh predlaga Ministrstvu za notranje zadeve in Policiji, da v okviru možnih investicij pozornost namenita ustrezni opremi policijskih postaj za omogočanje gibanja na prostem med pridržanjem. Prav tako Varuh priporoča, da se v brošuri *Obvestilo o pravicah osebe, ki ji je odvzeta prostost* jasneje opredeli izvajanje pravice do gibanja na prostem, kar bi pripomoglo k večji ozaveščenosti pridržanih oseb o tej pravici in s tem k njenemu doslednemu uresničevanju.

67. Varuh predlaga Ministrstvu za notranje zadeve in Policiji, da kot del prizadevanj za nadgradnjo strokovnosti in spoštovanja človekovih pravic v policijskih postopkih zagotovita prevod *Načel učinkovitega zaslišanja in zbiranja informacij,* znanih kot *Méndezova načela.* Prevod naj objavita in načela uporabita kot dodaten vir znanja za policiste pri zagotavljanju spoštovanja človekovih pravic v postopkih zaslišanja.

68. Varuh priporoča Ministrstvu za notranje zadeve, naj učinkovite-

čenja in nehumanega ter poniževalnega ravnanja ali kaznovanja (CPT), pri čemer mora zdravniški pregled v primeru uporabe prisilnih sredstev vsebovati zapis o objektivnih zdravniških ugotovitvah na podlagi natančnega pregleda osebe, nad katero so bila ta uporabljena (vključno z vrsto, mestom, velikostjo in posebnimi značilnostmi vsake posamezne opažene poškodbe); pomembna sestavina zdravnikovega zapisa pa bi morala biti tudi ocena skladnosti med zatrjevanim grdim ravnanjem in ugotovitvami objektivnega zdravniškega pregleda.

69. Varuh priporoča Ministrstvu za zdrave, naj učinkoviteje poskrbi za uresničitev priporočila Odbora za preprečevanje mučenja in nehumanega ter poniževalnega ravnanja ali kaznovanja (CPT), da mora zdravniški pregled v primeru uporabe prisilnih sredstev vsebovati zapis o objektivnih zdravniških ugotovitvah na podlagi natančnega pregleda osebe, nad katero so bila ta uporabljena (vključno z vrsto, mestom, velikostjo in posebnimi značilnostmi vsake posamezne opažene poškodbe); pomembna sestavina zdravnikovega zapisa pa bi morala biti tudi ocena skladnosti med zatrjevanim grdim ravnanjem in ugotovitvami objektivnega zdravniškega pregleda.

70. Varuh Policiji priporoča, naj se z namenom večje jasnosti, dostopnosti in učinkovitosti spletne aplikacije za obveščanje oškodovancev kaznivih dejanj, obvestilo v aplikaciji, ki je objavljena na spletni strani Policije, ustrezno dopolni oziroma preuredi na način, da bo lahko uporabniku pred oddajo vloge jasno, kakšne konkretne informacije lahko pričakuje in kako lahko postopa, če teh informacij ne prejme. Tako na spletni strani kot v samodejnih e-sporočilih, ki jih prejmejo uporabniki, naj se vključijo tudi jasne kontaktne informacije za oškodovance, ki potrebujejo dodatna pojasnila ali pomoč v zvezi z oddanim zahtevkom oziroma v primeru nejasnosti v prejetem e-sporočilu.

2.20.4 Dejavnosti Varuha na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev

Dejavnosti Varuha na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev v letu 2023 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:

2.20.4.1 Policijski postopki

I. Policijsko pridržanje in uresničevanje pravic pridržane osebe

Primer: Uradni zaznamek o izvajanju opravil med pridržanjem

Možnosti uresničevanja pravice do gibanja na prostem v času pridržanja

II. Spremljanje uveljavljanja priporočil CPT in *Méndezovih načel* v slovenski policijski praksi pri zaslišanju osumljencev

III. Pomanjkljivosti v zapisu zdravstvene dokumentacije glede dejstev in okoliščin, ki so potrebne in pomembne za oceno skladnosti med zatrjevanim načinom poškodovanja poškodovanca in dejansko ugotovljenimi poškodbami

IV. Potreba po učinkovitosti in preglednosti spletne aplikacije za obveščanje oškodovancev kaznivih dejanj

Primer: Spletna aplikacija za obveščanje oškodovancev kaznivih dejanj

2.20.4.2 Zasebno varovanje

Neprimerna komunikacija varnostnika

2.21
OKOLJE IN PROSTOR

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					VSE POBUDE			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22	2023
17 Okolje in prostor	72	61	51	80	39	6	15,38	96	141	146,88	213
17.1 Posegi v okolje	29	37	23	36	19	2	10,53	49	73	148,98	102
17.2 Urejanje prostora	25	13	14	25	12	2	16,67	29	38	131,03	63
17.0 Ostalo	18	11	14	19	8	2	25,00	18	30	166,67	48

2.21.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2023 se je na Varuha na področju okolja in prostora, ki je tudi sicer eno od številčno močnejših področij, obrnilo znatno več pobudnikov kot leto prej. V letu 2022 je bilo vseh obravnavanih zadev 144, v lanskem letu pa kar 213. Tudi z vidika obravnave konkretnih pobud je prirast precejšen, v letu 2022 jih je bilo 96, leto kasneje pa kar 141. Povečalo se je število pobud tako na področju posegov v okolje kot tudi pri urejanju prostora. Večinoma je šlo za že znane problematike, ki se kljub opozorilom Varuha že vrsto let ponavljajo, oziroma s strani pristojnih organov nezadovoljivo naslavljajo.

Zagotovo bi Varuh na splošno lahko povzel, da je na tem področju izrazito slaba komunikacija pristojnih s (potencialno prizadetimi) prebivalci. RS ima na eni strani hiperregulacijo in na drugi manko zakonodajnega okvira, saj se sooča z neobstojem jasnih pravil, neusklajenostjo posameznih prepletajočih se področij okolja in prostora ter predolgimi postopki odločanja. Hkrati pa je problematična tudi neučinkovitost nadzora oziroma pomanjkljivost

ureditve monitoringov. Varuh je v lanskem letu večkrat javno opozoril, da tudi pripravljanje predpisov s področja okolja in prostora še vedno velikokrat ni skladno s pravico javnosti do sodelovanja pri sprejemanju okoljskih predpisov, s tem pa se odmika dosledno upoštevanje zakonov in mednarodnih aktov, med njimi Aarhuške konvencije.

Po vsebini v več primerih izstopa **problematika hrupa**, ki ji gre pripisati tudi **nespoštovanje ustavne odločbe (priporočilo št. 1)**. Varuh pa se je v preteklem letu srečal tudi s težavami in konfli ti pri **umeščanju vetrnih elektrarn in objektov daljšega obstoja, s problematiko zagotavljanja kakovosti zraka zaradi vpliva malih kurilnih naprav ter z različnimi vprašanji v povezavi z vodo**. Slednja je, tudi kot posledica neurejenih vodotokov in podnebnih sprememb, v lanskem letu povzročila največjo okoljsko katastrofo v Sloveniji. Poleg nedorečenih zakonodajnih okvirov, Varuh skozi lanskoletne pobude ponovno zaznava problematiko **pravnega varstva posameznikov v konkretnih postopkih in zagotavljanja pravice javnosti pri upravljanju javnih zadev.**

Ključnim, zgoraj omenjenim temam, se Varuh tudi podrobneje posveča. Vztrajno in žal brez napredka Varuh še vedno ocenjuje problematiko regulacije voda in vodotokov ter pripravo izvedbenih predpisov za zagotavljanje pravice do pitne vode iz 70.a člena Ustave. **Priporočilo Vladi RS in Državnemu zboru RS, naj pripravita in sprejmeta potrebne predpise za urejanje pravice do pitne vode, zapisane v Ustavi, se ponavlja iz leta v leto. To vzbuja posebno skrb, predvsem zato, ker se je rok iztekel že v maju leta 2018.** Tako je Varuh na svetovni dan voda žal moral ponovno spomniti, da vpis v Ustavo ni dosegel zaželenih učinkov pri širjenju zavesti o pomenu pitne vode in da so potrebni konkretni ukrepi in koraki.

Na pomen ustrezne regulacije vodotokov in vodnih omrežij je v lanskem letu na najbolj krut način opozorila tudi narava sama. Grozovite poplave so namreč povzročile škode enormnih razsežnosti in nekatera območja države delno ali v celoti degradirale. Varuh je v oktobru 2023 obiskal klicni center za žrtve poplav in ob tem pohvalil njegovo delovanje za obveščanje in ozaveščanje prebivalcev RS na prizadetih območjih ter nudenje pomoči pri reševanju konkretnih situacij. Ocenil ga je kot primer dobre prakse sodelovanja zaposlenih v državni upravi, pri katerem posamezniki dobijo vse informacije na enem mestu. Pomen tovrstnih linij Varuh vidi tudi v tem, da posameznikom, ki so zaradi ujme utrpeli stiske v obliki škode in izgub, hkrati nudi psihosocialno pomoč. Tovrstno medresorsko sodelovanje bi si želel videti tudi na drugih področjih, kjer to še vedno neopravičljivo šepa. Varuh je poudaril, da mora sanacija prebivališč potekati učinkovito, varno in transparentno. Zaveda se, da je škoda zaradi vremenskih ujm daljnosežna, zato bo problematiko in morebitne z njo povezane pobude obravnaval, sicer pa bo spremljal sanacijske ukrepe in izvedbene predpise ter pristojne opozarjal na pomen ažurnega delovanja. **Varuh pristojnim institucijam še vedno podaja priporočila za regulacijo in jih spodbuja k ukrepanju –** žal pa lahko **glede na razsežnosti avgustovskih poplav v tem trenutku deluje predvsem kurativno.**

Na posledice lanskih vremenskih ujm v Sloveniji je Varuh večkrat opozoril tudi v mednarodnem prostoru in ob tem poudaril nujnost odločnih ukrepov na vseh ravneh. Na to temo je na primer nagovoril Svet Združenih narodov za človekove pravice v Ženevi in generalno skupščino v okviru konference ENNHRI. Ker države pogosto zanemarjajo svojo preventivno vlogo, posledice neučinkovitega varstva okolja nosijo v premoženjskem in zdravstvenem smislu tako sedanje kot prihodnje generacije. Podnebna kriza s seboj prinaša masovne kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zato bi morali že včeraj preiti na ukrepe, ki bi bili vidni – tako bi imeli učinek v praksi ter bi celostno naslovili posledice, ki jih je žal vse pogosteje že moč čutiti.

V povezavi z vprašanji vode je bil javni diskurz v preteklem letu nedvoumno zaznamovan tudi z **dolgoletnimi očitki spornosti projekta kanala C0**. Varuh je v tem kontekstu po letih zatišja sicer prejel nekaj pobud, vendar nobena izmed njih, z vidika okoljskih tem, ni izpolnjevala pogojev za obravnavo[1] – slednje je obravnaval v zadevi 16.2-1/2023 glede ukrepanja varnostnikov na gradbišču. Ne glede na to pa lahko Varuh oceni, da ta problematika kot tudi številne druge pobude s področja okolja in prostora izkazuje **pojavnost in hkratni stek številnih anomalij**, **ki na teh področjih žal ostajajo že vrsto let nenaslovljena. V večjem ali manjšem obsegu se izkazujejo v skoraj vsaki pobudi, kot so na primer drobljenje večjih, za okolje potencialno spornih gradbenih projektov, na manjše projekte,** s čimer se investitorji lahko izognejo strožjim zahtevam, ki sicer veljajo za večje projekte; **sporna ureditev, po kateri investitor sam naroči ter plača strokovne podlage, potrebne v predhodnih postopkih, postopkih presoj vplivov na okolje ter okoljevarstvenih soglasij in dovoljenj**, ki niso deležne kritične preosje odločevalcev (tesno povezana s predhodnim opozarjanjem Varuha v zvezi z naročanjem obratovalnih monitoringov); **pomanjkljivo pravno varstvo stranskih udeležencev v konkretnih postopkih ter pomanjkljivo vključevanje javnosti pri sprejemanju splošnih aktov na področju okolja in prostora** ter nenazadnje vsesplošna neučinkovitost **okoljevarstvenega in gradbenega nadzora.** Primeroma omenjene anomalije predstavljalo le del pomanjkljivosti sistema okoljevarstva in urejanja prostora, ki jih je Varuh v svoji dolgoletni zgodovini delovanja zaznal (še vedno pa ostajajo nesprejemljivo nenaslovljene). Dosedanji odzivi pristojnih organov, to so ministrstva, organi v sestavi ter Vlada, pa so si bili skozi leta, ne glede na politično sestavo, vselej skrajno podobni. Tako lahko Varuh le oceni, da premika na bolje, vse dokler pristojni organi svojih prizadevanj, ki jih sedaj namenjajo nerazumnemu ohranjanju statusa quo, ne preusmerijo v konstruktivno reševanje problemov (dejansko in celostno, ne le pavšalno in neoprijemljivo kot do sedaj), žal ni za pričakovati.

Kot podobno dolgoletno nesprejemljivo Varuh ocenjuje **problematiko izdajanja dovoljenj za začasno prekomerno obremenitev okolja s hrupom (priporočilo št. 72),** s katero se je ukvarjal tudi v letu 2023**.** Napredka pri izboljšanju prakse odločevalcev, to so lokalne skupnosti, vsaj v primerih MOL in MO NM, ni

1 Varuh je sicer vse pobudnike pozval na dopolnitev, vendar v času pisanja tega poročila prav od nobenega ni prejel ustrezne dopolnitve.

zaznal. Efektivnega pravnega varstva tako potencialno prizadeti posamezniki v okviru obstoječe materialnopravne in procesnopravne ureditve še vedno nimajo**.** Varuh je bil s strani pobudnikov, prebivalcev MO NM, med drugim tudi seznanjen, da se še vedno izdajajo dovoljenja za začasno čezmerno obremenitev okolja s hrupom na podlagi pomanjkljivih poročil o emisiji hrupa v okolje. Da je upravni organ dolžan kritično preveriti, ali navedeno poročilo, ki ga predloži organizator prireditve, vsebuje vse podatke, potrebne za odločitev (še posebej pomembna sta opis in shema nastavitve zvočne naprave na obratovalno električno moč iz drugega odstavka 9. člena Uredbe o načinu uporabe zvočnih naprav, ki na shodih in prireditvah povzročajo hrup), izhaja tudi iz sodbe Upravnega sodišča opr. št. I U 1613/2020-32. Na pobudo Varuha k aktivnejšemu pristopu nadzornih organov, tj. inšpekcij v zvezi s problematiko hrupa ob prireditvah, se je odzval IRSOE in v Novem mestu sklical sestanek s pristojnimi deležniki, kjer je med drugim Občinsko upravo MO NM pozval, da pri izdajanju posamičnih dovoljenj v prihodnje že pred samo prireditvijo čim bolj opredeli in omeji dogajanje. Tudi MOPE je vendarle zagotovilo, da bo sledilo pobudi Inšpektorata za javni sektor ter uvedlo postopek po 67. členu ZDU-1. Aktivnosti naj ne bi usmerili zgolj v nadzor izvajanja Uredbe v izpostavljenih občinskih upravah, pač pa skladno s tretjim odstavkom 67. člena ZDU-1 vse občinske uprave zaprosilo za pripravo poročila o izvajanju Uredbe, ki bo predstavljalo osnovo za analizo stanja. Varuh izvajanje napovedanega spremlja še naprej.

Kot dodatno nenaslovljena ostaja **problematika nizkofrekvenčnega hrupa (NF hrup)** oziroma manko regulative na tem področju**.** Čeprav so težave tako na mikro (toplotne črpalke, klimatske naprave) kot na makro ravni (vetrne elektrarne) pristojnim (MOPE in MNVP), ne le zaradi opozarjanj Varuha, znane že vrsto let, bistvenega premika k reševanju ni bilo zaznati. V okviru še potekajočega postopka obravnave je Varuh žal ponovno zaznal nerazumen odpor navedenih organov, ne le k celostni naslovitvi tega problema, temveč tudi nesprejemljiv pasiven odpor pri medresorskem sodelovanju z drugimi, strokovno pristojnimi resorji, ki so ponudili pomoč (MZ, NIJZ). Niti **odločitev Ustavnega sodišča št. U-I-441/18-237**[2] s 6. 7. 2022, ki je s to problematiko neizogibno povezano **Uredbo o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju spoznalo kot neskladno z Ustavo RS**, ter po kateri bi moral pripravljavec predpisov ugotovljeno neustavnost odpraviti v roku enega leta, očitno ne zadostuje za spremembo modusa operandi okoljskega ministrstva, niti v smeri najmanjšega napora k njeni pravočasni implementaciji**. Žal je to še en primer nonšalantne in povsem nekritične zatajitve pravne države, za katero se Varuh boji, da bo, enako kot do sedaj, ostala brez resnih posledic za odgovorne.**

Nerešena tako ostaja **problematika Delavske ulice v MOC**,[3] ki predstavlja še enega izmed »starih grehov« prostorske zakonodaje, tesno prepletene s pomanjkljivostmi okoljevarstva, natančneje varstva pred hrupom. Tudi v letu 2023 se je Varuh z vidika nadaljnjega spremljanja te problematike obrnil na

2 U-I-441-18.pdf (us-rs.si)

3 Gre za problematiko nevzdržnega soobstoja stanovanjskega naselja v neposredni bližini industrijskega obrata, ki predvsem s stalnimi emisijami hrupa in vibracij močno krni kakovost življenja bližnjih stanovalcev.

pristojne IRSOE, IRSNVP in MOC. Nedavno prejeta pojasnila inšpektoratov sicer nakazujejo na zaostrovanje pri ukrepanju zoper zavezanca, pri čemer je učinkovitost izrečenih ukrepov glede na pretekle izkušnje Varuha (dolgotrajnost postopanja, omejena sredstva, kadrovski manko na strani inšpektoratov), več kot vprašljiva. Ob tem pa nazadnje prejeta pojasnila MOC, ki po Varuhovem prepričanju nosijo odločilno vlogo pri dokončni rešitvi tega problema, Varuha ne navdajajo z optimizmom, da bo do rešitve tudi dejansko prišlo. MOC namreč še vedno zavrača lastno aktivnejšo vlogo pri ureditvi razmer, njena argumentacija pa je neprepričljiva.

Pobudniki so se na Varuha obrnili tudi zaradi **nestrinjanja z načinom izvajanja vojaških vaj na vadbišču Poček**. Poleg opisanih težav pri izvajanju šolskega pouka, so med drugim opozorili na, po njihovem mnenju, splošno okoljsko nesprejemljivost vadbišča, povezano s prekomernim hrupom, onesnaženostjo zraka, tal in pitne vode. Pojasnili so, da so vojaške vaje na omenjenem območju vse pogostejše, vse bolj hrupne, agresivne in moteče, okoliškim prebivalcem pa povzročajo številne nevšečnosti. Razlog za pobudo so predstavljale skrb vzbujajoče emisije vadbišča na okolje in naravne vire, predvsem v povezavi z onesnaženostjo tal, posledično pa tudi s pitno vodo. Pobudniki so opozorili, da se vsakršna obremenjenost na površju steka v vodno zaledje, tam pa lahko povzroči ekološko katastrofo, znatno poslabša kakovost pitne vode in ima občuten negativni vpliv na zdravje tamkajšnjih prebivalcev. Poleg pobud je Varuh v vednost med drugim prejel tudi rezultate ankete med lokalnim prebivalstvom, iz katere izhaja, da se večinsko lokalno prebivalstvo ne strinja z izvajanjem vojaških vaj na omenjenem vadbišču.

Varuh je pobudo obravnaval z vidika izobraževanja (več v poglavju šolstvo-otroci, 19.1-43/2023), ne glede na to, pa je na pristojne odločevalce naslovil tudi poizvedbe v zvezi z okoljevarstvenimi in pravnimi vidiki omenjenega vadbišča. Ob tem je naslovnike še posebej pozval k čim bolj podrobnim pojasnilom o veljavnih pravnih režimih oziroma relevantnih pravnih podlagah na omenjenem vadbišču/širšem območju in njihovem doslednem spoštovanju, ter o morebitnih veljavnih okoljevarstvenih in drugih dovoljenjih in režimih, ki se tičejo vadbišča Poček oziroma tamkajšnjih aktivnosti. Glede na ponavljajoče se težave v prostoru in očitano nesprejemljivost lokacije vadbišča, je pristojne organe povabil tudi k podaji dodatnih informacij v zadevi, ki so po njihovem mnenju relevantne za razumevanje celotnega stanja zadeve. Obravnava problematike še poteka, Varuh pa bo ob prejemu vse prejete dokumentacije in poglobljenem pregledu vseh dejstev in okoliščin pozornost usmeril tudi v morebitne že sprejete ukrepe za odpravo omenjenih okoljskih konfli tov. Poleg navedenega, bo v okviru svojih pristojnosti opozarjal tudi na potrebo po sprejemanju nadaljnjih aktivnosti v tej smeri in odločujočim podal svoja priporočila. **Zagotovo pa je že v tem trenutku tu moč najti enega izmed vzrokov o neustrezni regulaciji hrupa, ki se žal ponavlja že leta in o kateri Varuh poroča.**

Na konstruktivno in celostno obravnavo prostorskega urejanja Varuh opominja tudi pri drugih primerih umeščanja v prostor, ki so se v času zelenega prehoda neizogibno izkazale tudi v javnosti zelo odmevnih primerih. Eden takšnih

je **umeščanje vetrnih elektrarn na Pohorju**, ki ga je Varuh sicer parcialno obravnaval v okviru obstoječe pobude s prevalentnim očitkom zoper v postopek vpleteno KS. Ob ugotovljenih kršitvah načela dobrega upravljanja v smislu očitne nesposobnosti KS, da svoja ravnanja kljub odvetniški pomoči adekvatno pravno utemelji, je tudi iz te pobude vel prizvok pomanjkljivosti prostorske zakonodaje in manka učinkovitih nadzornih mehanizmov, ki bi preprečili drobljenje večjih, za okolje potencialno spornih gradbenih projektov, na manjše projekte – s **čimer** pa bi se lahko izognili strožjim zahtevam, ki sicer veljajo za večje projekte. Ob hkratnem upoštevanju drugih, s to problematiko tesno povezanih anomalij v sistemu varstva okolja (slaba komunikacija pristojnih s potencialno prizadetimi bližnjimi prebivalci; manko regulative okoljskega, predvsem nizkofrekvenčnega hrupa; neobstoj jasnega pravila oddaljenosti takšnih objektov od najbližjih stanovanjskih hiš, neučinkovitost okoljskega in gradbenega nadzora; pomanjkljivosti ureditve monitoringov in še bi lahko naštevali) se nezaupanju javnosti in splošnem nepodpiranju gradnje tovrstnih virov energije ne gre čuditi.

Pri dolgoletnih zadevah, ki jih Varuh obravnava, so se nanj v zvezi s **problematiko reciklažnega centra Kemis d.d., umeščenega na območje Občine Vrhnika (Občina)** ponovno obrnili pobudniki. Gre za dolgoletno problematiko, saj si Občina namreč od 15. 5. 2017, ko je prišlo do požara, tj. večje nesreče po Zakonu o varstvu okolja (ZVO-1), prizadeva za odpravo Odloka o spremembah in dopolnitvah odloka o prostorski ureditvi skupnega pomena za reciklažni center na Vrhniki iz leta 2016, oziroma količinsko omejitev obdelave (nevarnih) odpadkov. Pri tem navaja vrsto napak oziroma nepravilnosti pri sprejemanju predmetnih prostorskih aktov kot tudi v postopkih pridobivanja konkretnih upravnih dovoljenj ter odsotnost učinkovitega nadzora zaradi sistemskih pomanjkljivosti. Glede na to, da so postopki, v katerih je Občina stranski udeleženec in v katerih se načeloma lahko doseže tudi zmanjšanje kapacitete ali onemogoči uporabo določenega dela Kemis-a, še v teku, se Varuh v obravnavo zadeve zaenkrat še ni aktivno vključil, jo pa spremlja.

Odraz dolgoletnih konfli tov v prostoru je bil tudi letos zaznaven v **Mestni občini Slovenj Gradec, v kateri se v neposrednem stiku nahaja poseljeno območje z nasadi hmelja.** Varuh to problematiko že vrsto let spremlja ter s svojimi dejavnostmi skuša pripomoči k dialogu med nosilci nasprotujočih si interesov. Glede na pristojnost Varuha in potrebo po posredovan bo v prihodnje svoja prizadevanja tudi nadaljeval.

Nemalo konfli tov v prostoru prinašajo tudi številni **drugi objekti daljšega obstoja (na primer asfaltne baze)**, za katere sodobni standardi prostorskega umeščanja in okoljevarstva ob nastanku niso veljali. Tovrstni primeri po Varuhovi oceni na enem mestu izkazujejo skoraj vse pomanjkljivosti okolja in prostorske regulative v preteklih desetletjih. Tudi Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-203/23-7, s 23. 11. 2023, do končne odločitve zadržalo izvrševanje relevantnega 146. člena Gradbenega zakona (GZ-1), na podlagi katerega lahko tovrstni objekti pridobijo t.i. dovoljenje za objekt daljšega obstoja in s tem opozorilo na nevarnost za okolje in prostor, kjer lahko na podlagi izvajanja nepremišljenih

zakonodajnih rešitev nastane nepopravljiva škoda. Gre za pozitiven premik v smeri preseka tega večdesetletnega gordijskega vozla neštetih anomalij – na končni rezultat in njegov realni izplen pa bo žal treba še nekoliko počakati. Ne glede na to pa lahko Varuh že sedaj oceni, da se je v prepletu razkropljene odgovornosti med zakonodajalcem ter izvrševalcem zakonodaje in njegovimi nadzornimi institucijami v različnih sestavah skozi več desetletij tudi v letu 2023 izkazalo, da ceno te neaktivnosti pristojnih na koncu plačajo le okolje ter posamezniki, ki v njem prebivajo.

Ravno omenjena nedorečenost odgovornosti vodi tudi do problematike pravnega varstva posameznikov zoper prostorske izvedbene akte ter z njo povezane problematike pravnega varstva stranskih udeležencev v konkretnih postopkih. Kot namreč izhaja iz prejetih pobud, nedvomno ostajata aktualni, a pri odločevalcih žal ne vzbujata interesa h konkretnejšemu ravnanju. Izpostaviti je vredno primer pobudnice, ki prebiva v neposredni bližini industrijske cone, za katero je načrtovana širitev, ter primer pobudnikov, ki jim ni bila dana možnost vključitve v postopek izdaje gradbenega dovoljenja za gradnjo piščančje farme, kljub temu da občinski prostorski akt zgolj pogojno dovoljuje njeno umestitev v neposredno bližino stanovanjskih hiš (pobudnikov). Tako v izvedenih postopkih pridobivanja dovoljenj na pobudo investitorke kot tudi v postopkih, s katerimi so pobudniki skušali naknadno zavarovati svoje pravice, je bilo ugotovljeno, da je nedvomno pričakovati negativen vpliv objekta za intenzivno rejo perutnine (povečan hrup, smrad itd.). Varuh je v okviru obravnavanih zadev MOPE opozoril na **nesprejemljivo stanje, ki nastane, če posameznikom v samem začetku neupravičeno ni priznana pravica udeležbe v postopku.** Gre za skorajšnjo gotovost, da navkljub dosledni uporabi vseh razpoložljivih pravnih sredstev svojega pravnega položaja zaradi dolgotrajnosti postopkov (ali celo neupravičenega zavlačevanja postopka) ter restriktivnosti zakonodaje ne bodo mogli učinkovito zavarovati do te mere, da bodo odpravljene tudi škodljive posledice, ki so že nastale na podlagi nezakonitega posamičnega ali splošnega akta. **Tudi v konkretnem primeru je namreč prišlo do situacije, ko je objekt že zgrajen in v uporabi, medtem pa o "bistvenem procesnem vprašanju" stranske udeležbe sploh še ni odločeno.** Za zdaj prejeti odzivi so Varuha razočarali, zato z obravnavo omenjenih pobud nadaljuje.

Prav tako nujno hitro odzivanje gradbene inšpekcije pa je potrebno tudi pri zavarovanju pravnega položaja posameznikov, ki jim pravica udeležbe v postopku pridobitve gradbenega dovoljenja v samem začetku, neupravičeno, ni bila priznana. Zakonodajalec je namreč inšpekcijski službi s tretjim odstavkom 93. člena GZ-1 podelil nalogo, da ukrepa v primerih nespoštovanja sklepa upravne enote, s katerim se gradnja zaradi obnove postopka zadrži ter na ta način poskrbi za blažitev posledic nezakonito vodenega postopka pridobitve gradbenega dovoljenja. Ker IRSNVP v zvezi s tem ni sprejel nobenih internih navodil, ki bi se nanašala na ravnanje v zvezi s 3. odstavkom 93. člena GZ-1 – in ker dejstvo, da je v zvezi z gradbenim dovoljenjem v teku postopek obnove, ni okoliščina, ki bi kakorkoli vplivala na višjo uvrstitev prijave oziroma zadeve na prioritetni seznam – se je v okviru obravnave prejete pobude izkazalo za vprašljivo, ali IRSNVP dejansko zagotavlja učinkovito ukrepanje proti nepoštenim

investitorjem. **Varuh je na zaznano problematiko opozoril tudi MNVP, ki sicer meni, da je pristop inšpektorata pri obravnavi predmetnih zadev, vezanih na odrejena zadržanja gradbenih dovoljenj, iz sistemskega vidika, ustrezno urejen, saj naj IRSNVP ne bi zaznaval primerov, ki jih ne bi obravnavali, ko je zadržano gradbeno dovoljenje. Varuh zato ponovno poudarja, da ni pomembna zgolj odzivnost, temveč je bistveno, da je ta primerno hitra.**

Občasno težavo, ki jo Varuh še zaznava, predstavlja tudi **dosledno zagotavljanje pravice javnosti pri upravljanju javnih zadev**. Tako se je Varuh v preteklem letu seznanil s težavami prebivalcev Frankovcev v Občini Ormož, ki so bili ob odločitvi Občine, da prestavi zanje pomembno železniško postajališče izven kraja, postavljeni pred izvršena dejstva. Komunikacija med krajani ter Občino po Varuhovi oceni ni bila celostna, prav tako krajani v odločitev Občine v duhu neposredne demokracije niso bili vključeni. Varuh je zato Občini priporočil sklic zbora občanov, s čimer pa se Občina ne strinja. Varuh nadaljuje s podrobnejšo obravnavo in bo seveda še naprej postopal v skladu s pristojnostmi.

Še vedno pa ostaja nerešena tudi **problematika vpliva uporabe individualnih malih kurilnih naprav na kakovost zunanjega zraka**, v zvezi s katero se je Varuh na takratni MOP, sedaj MOPE, že večkrat obrnil. Izpostaviti je treba predvsem manko učinkovitega nadzora na tem področju, kar ima za posledico potencialno nepravilno rabo zastarelih MKN in z njo povezano slabšo kakovost zraka. Večkratna pretekla opozarjanja tedanjega IRSOP, sedaj IRSOE, naj bi pri MOP naletela na gluha ušesa.[4] Pristojno ministrstvo sicer preteklim ugotovitvam v pretežni meri ni oporekalo, že za december 2020 je v zvezi s tem napovedalo pripravo sprememb relevantnega ZDimS, do katerih pa do danes še ni prišlo. Varuh se je glede na **sedaj že očiten večletni zastoj pri novelaciji ZDimS s pozivom na pojasnila ponovno obrnil na MOPE, na njegov odgovor pa (v času nastajanja poročila) še čakamo.**

Vprašanja kakovosti zunanjega zraka sicer ni mogoče celostno obravnavati le na mikro ravni. Tako je bilo v javnosti zaznano tudi ponovno odprtje vprašanja **sežigalnic ter sosežigalnic odpadkov**, ki ga je Varuh v preteklosti z vidika preglednosti, jasnosti in določnosti področne regulative že obravnaval in MOP priporočal, da prouči ustreznost trenutne ureditve, ki neposredno ali posredno regulira dejavnost sežiga in sosežiga odpadkov z vidika njegove preglednosti, jasnosti in določnosti ter po lastni presoji pripravi ustrezne spremembe relevantnih predpisov, ki bodo dosledno sledili načelom pravne predvidljivosti in jasnosti predpisov kot sestavnih delov načela pravne države iz 2. člena Ustave RS. Tedanji odziv vlade je sicer nakazoval premik v pravo smer, vendar še ni mogoče trditi, da je že prišlo do zadovoljivega rezultata. Varuh v letu 2023 sicer pobud na to temo ni prejel, kljub temu pa se to vprašanje glede na to, da je zakonodajno iniciativo zaradi okornosti pristojnih očitno morala prevzeti civilna

4 Iz preteklih poročil IRSOP v zvezi z nadzorom nad izvajanjem ZDimS med drugim izhaja, da se nadzor nad zagotavljanjem dimnikarskih storitev zaradi velikega števila malih kurilnih naprav in (pre)majhnega števila inšpektorjev, ne more učinkovito izvajati, oziroma inšpektorji ne morejo ukrepati zoper vse uporabnike dimnikarskih storitev, ki na svoji kurilni napravi v predpisanih rokih niso omogočili izvedbe vseh dimnikarskih storitev. Poleg tega se pojavljajo še druge težave, ki jih je IRSOP prav tako podrobneje opisal v omenjenih poročilih.

družba, kaže kot še kako pomembno. V času nastanka tega poročila je relevanten predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja v fazi druge obravnave,[5] končni rezultat je tako še povsem negotov. Varuh bo zato na nadaljnji razvoj dogodkov še posebej pozoren.

Varuh je v letu 2023 vendarle lahko pohvalil **odziv Eko sklada na njegovo priporočilo** o vzpostavitvi ustreznih organizacijskih mehanizmov, ki bodo zagotovili sledljivost posamičnih posegov in sprememb v obvestilih javnosti in drugih objavah, relevantnih z vidika učinkovitega uveljavljanja pravic posameznikov. Obenem pa bodo v največji možni meri preprečili tudi nastanek okoliščin, ki bi potencialne vlagatelje lahko postavile v negotov položaj o stanju posamičnega javnega poziva. Eko sklad se je nanj celostno odzval, prav tako pa je po oceni Varuha celovito pristopil k prilagoditvi delovnega procesa, z namenom skrajšati zaostanke pri odločanju o vlogah vlagateljev. Ne glede na navedeno pa bo treba na učinkovanje sprejetih ukrepov še nekoliko počakati.

Ob raznolikih okoljskih in prostorskih izzivih Varuh izpostavlja **še** nekaj konkretnih in zanimivih primerov, s katerimi se je ukvarjal v letu 2023 in katerih skupni imenovalec je lokalna samouprava.

2.21.1.1 MOL nadaljuje s sporno prakso nevključevanja subjektov (katerih pravice bi lahko bile prizadete) v posamične upravne postopke

Varuh je obravnaval pobudo, s katero je pobudnik očital MOL, da ni odločila o njegovih vlogah v zvezi z vstopom v konkretne postopke izdajanja dovoljenj za začasno čezmerno obremenitev okolja s hrupom in njegovem predlogu za obnovo določenega postopka. Očitki pobudnika so se izkazali za utemeljene. Varuh je v ravnanju MOL prepoznal neupravičeno zavlačevanje postopka, saj je za odločitev o predlogu za obnovo postopka potrebovala več kot dve leti in osem mesecev, svojega ravnanja pa ni v ničemer obrazložila ali opravičila. MOL obenem o nobeni pobudnikovi vlogi za vstop v postopek ni odločila, s tem pa je kršila pobudnikovo pravico do pravnega sredstva in pravnega varstva, pod vprašaj pa postavila uresničevanje načela pravne države in potencialno ogrozila pobudnikovo pravico do zdravega življenjskega okolja. Varuhovega (ponovnega) predloga, da v postopke izdaj tovrstnih dovoljenj skladno z zapovedjo 44. člena ZUP sama povabi osebe, katerih pravni interes bi bil lahko prizadet, in dosledno skrbi za to, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko izdano dovoljenje vplivalo, MOL ni sprejela.

Varuh je na podlagi 7. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) na MOL naslovil omenjeno kritiko in predlog, do katerih pa se ta v pretežni meri ni opredelila, kvečjemu je le ponovila njena že predhodno znana splošna,

5 https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPfAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAXcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=DC2BBC2DE94F7368C1258A320044A5A3&db=pre_zak&mandat=IX

nepreprič̌ljiva in (pre)skopa stališča.[6] Varuh je posledično pobudo štel za utemeljeno. Ugotovil je, da je MOL neupravič̌eno zavlač̌evala postopke, kršila pravico pobudnika do pravnega sredstva, kršila načelo pravne države in ogrozila pravico pobudnika do zdravega živ̌ljenjskega okolja. Glede na ugotovljene in ponavljajoče se nepravilnosti je Varuh s svojimi ugotovitvami ponovno seznanil tudi Upravno inšpekcijo. 17.1-6/2022

2.21.1.2 Sprememba namenske rabe zemljišča še ne omogoča gradnje brez izvedbe akcesornih postopkov v razumnem času

Če prostorski akt predvideva gradnjo, se od lokalne oblasti v razumnem času pričakuje izvedba vseh relevantnih akcesornih postopkov z namenom**, da se gradnja tudi dejansko omogoči.**

Na Varuha se je obrnila pobudnica v zvezi z nemožnostjo gradnje na svojem zemljišču, ki je namenjeno stanovanjski gradnji. Gradnja namreč zaradi pomanjkanja javne komunalne infrastrukture že vrsto let ni mogoča. Varuh se je v zvezi s tem obrnil na Občino Beltinci, v njenem ravnanju pa je prepoznal kršitev načel dobrega upravljanja. Občina namreč ni uspela pojasniti več kot petletnega zastoja v izpeljavi postopka pogodbene komasacije relevantnih zemljišč. Varuh je nanjo zato naslovil predlog nadaljnjega ravnanja, ki ga je Občina, sodeč po njenem odzivu, le delno sprejela, vendar še ne realizirala. Glede na to, da je Občina v svojem odgovoru napovedala nadaljevanje pogovorov z lastniki, jo je Varuh pozval, da svoji napovedi sledi in nadalje skuša rešitev najti prvenstveno dogovorno z vsemi relevantnimi deležniki, vključno s pobudnico. Če Občina tega ne bi uspela izvesti v razumnem času, je Varuh predlagal, naj ponovno preuči in tudi upošteva njegov predhodni predlog. Varuh se nadeja, da v prihodnje do podobnih zastojev v Občini Beltinci ne bo več prišlo.

2.21.1.3 Izogibanje pojasnilni dolžnosti kot (dodatna) ovira v postopkih umeščanja in gradnje vetrnih elektrarn

Krajevna skupnost je, kljub odvetniški pomoči, šele po pozivu Varuha in njegovi intervenciji pri matični občini uspela podati smiselna pojasnila.

Varuh je obravnaval pobudo dveh posameznikov z očitkom neodzivnosti KS Šmartno na Pohorju v zvezi z izdanim soglasjem za gradnjo male vetrne elektrarne na njenem območju ter očitkom neodzivnosti Upravne enote Slovenska Bistrica v zvezi s potekajočim postopkom za izdajo gradbenega dovoljenja za isto vetrno elektrarno. Nepravilnosti pri slednji ni ugotovil, v ravnanju

6 Edini odziv MOL glede dolgotrajnosti postopkov je bilo mogoče najti v pojasnilu, da so odločitve praviloma izdane v predpisanih rokih, izjemoma pa naj bi se zgodila prekoračitev – ter da bo v prihodnje poskrbela, da bodo odločitve o izrednih pravnih sredstvih izdane v predpisanih rokih. To pojasnilo Varuha glede na vse opisane okoliščine ni navdalo z optimizmom, da bo svoji napovedi tudi dejansko sledila.

KS Šmartno pa je prepoznal kršitev načela dobrega upravljanja. Ta je naposled pobudnikoma sicer odgovorila, pri čemer pa Varuh dvomi, da bi to storila brez njegovega posredovanja.

Ob splošno znanem dejstvu pomanjkljive normativne ureditve področja umeščanja in gradnje VE, na katero je opozorila tudi Občina sama, je mogoče razbrati, da težavo na strani odločevalcev žal še vedno predstavlja slabše razumevanje in zato prešibko izvajanje pojasnilne dolžnosti kot enega izmed bistvenih elementov načela dobrega upravljanja[7].

Varuh se zaveda, da zaradi kompleksnosti postopkov širšega družbenega pomena, med katere vsekakor spada tudi umeščanje in gradnja vetrne elektrarne, dosega konsenza vseh neposredno ali posredno vpletenih deležnikov vsekakor predstavlja zahtevno nalogo. Razlogi za to so mnogoteri, vendar velja rdečo nit posameznih postopkov prepogosto najti v pomanjkljivi komunikaciji pristojnih odločevalcev s posamezniki, ki se jih njihove odločitve posredno ali neposredno dotikajo. Družbeno sprejemljivost bi bilo tako po oceni Varuha mogoče v veliki meri zvišati z ustrezno odzivnostjo in podajanjem celostnih informacij. Žal se je KS Šmartno v tem delu odločila za drugo pot. Pri spornem soglasju namreč ne gre zgolj za nekakšen interni dokument, pridržan le strankam konkretnega upravnega postopka, temveč gre za akt in dejanje organa, ki potencialno lahko ima, četudi le posredno, bistvene posledice na pravice in obveznosti posameznikov, na katere se na kakršenkoli način nanaša[8].

Varuh posledično zato ravnanja KS Šmartno ni mogel šteti kot skladnega z načelom dobrega upravljanja. Bistvo predmetne problematike namreč ne leži neposredno v morebitni materialno pravno in procesno pravni spornosti izdaje predmetnega soglasja, temveč v nepripravljenosti ali nezmožnosti KS Šmartno, da svojo odločitev pravočasno in celostno obrazloži. Glede na navedeno je na podlagi 7. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) na KS Šmartno ter Občino naslovil predlog, da pobudnici na njen dopis ob smiselnem upoštevanju pojasnil, ki jih je podala Občina, nemudoma odgovori. Občini pa je predlagal, da z namenom preprečitve istovrstnih težav pri vzpostavitvi sodelovalnega mehanizma, preko katerega lahko posamezna krajevna skupnost v primeru nastopa pravnih in strokovnih dilem v postopkih odločanja iz njihove pristojnosti pomoč v obliki pojasnil in napotil na učinkovit način poišče in tudi dobi v svoji matični občini.

KS Šmartno je z dopisom, naslovljenim na pobudnico, predlogu Varuha naposled le sledila, kar velja sicer pozdraviti, pri čemer pa Varuh dvomi, da bi to storila brez njegovega posredovanja. Odziv Občine je Varuh prav tako ocenil

7 To načelo od organov oblasti med drugim zahteva transparentnost, odprtost, odgovornost, odzivnost, uspešnost, učinkovitost, etičnost in poštenost. Napačne, nejasne, pomanjkljive informacije ali celo neutemeljeno zavračanje podajanja informacij predstavljajo kršitev pojasnilne dolžnosti organov oblasti.

8 O preklicu predmetnega soglasja, ki ga je izglasovala KS Šmartno, je potekal celo referendum, kar že samo po sebi kaže na to, da gre očitno za akt organa, ki presega parcialne interese posameznih strank konkretnega postopka. Tudi sicer je bila argumentacija pooblaščenke v luči dejstva, da je KS Šmartno na prvi dopis pobudnice odgovorila, pri drugem pa naj bi kljub primerljivi vsebini po njeni oceni »upravičen interes za posredovanje kakršnih koli podatkov oziroma informacij«, neprepričljiva.

kot ustrezen. Ta naj bi imela po lastnih navedbah že vzpostavljen predlagan mehanizem za pomoč krajevnim skupnostim pri njihovem delu[9]. Varuh je glede na prejeta pojasnila Občini in KS Šmartno tako sporočil pričakovanje, da se v prihodnje, v izogib istovrstnim nepravilnostim, primarno poslužita obstoječega mehanizma. Pobudo je Varuh štel za utemeljeno. 17.1-13/2021

2.21.1.4 Bistvenega napredka pri reševanju problematike stanovalcev Delavske ulice v Celju ni mogoče zaznati

Uvodno Varuh pojasnjuje, da je problematiko Delavske ulice v Celju, pri kateri gre sicer za kompleksno problematiko neprimernosti bližine stanovanjskih ter industrijskih objektov z vidika zagotavljanja zdravega življenjskega okolja v neposredni bližini živečim stanovalcem, v preteklosti že obravnaval. Po opravljeni širši obravnavi je Varuh tako v letu 2018 na Mestno občino Celje kot tudi na Ministrstvo za okolje in prostor naslovil predlog, da vsak v okviru svojih pristojnosti poskrbita, da bo stanovalcem na Delavski ulici v Celju zagotovljena pravica do zdravega življenjskega okolja, opredeljena v 72. členu Ustave Republike Slovenije oziroma pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, opredeljena v 8. členu Evropske konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Tedanje dejansko stanje je nakazovalo možnost kompromisne rešitve, zato Varuh z njeno obravnavo ni nadaljeval. V letu 2023 je prejel ponovno pobudo prizadetega stanovalca, iz katere je veljalo povzeto razbrati, da reševanje problematike ne napreduje zadovoljivo, zato se je Varuh s poizvedbo obrnil na Mestno občino Celje kot pobudnico predlagane rešitve.

Varuh je Mestni občini Celje ob upoštevanju predhodnega predloga priporočil, naj svoj nadaljnji pristop pri reševanju problematike lastnikov/stanovalcev Delavske ulice 16 in 18 ponovno pretehta, svoje lastne aktivnost intenzivira, se aktivneje vključi v reševanje problematike ter se vnaprej ne odreče možnosti lastnega odkupa posameznih stanovanj oz. objekta kot celote pod pogoji, ki bi bili za lastnike tudi sprejemljivi in v razumnem času realno izvedljivi. Ob upoštevanju nedopustno dolgotrajnega toleriranja dotičnega stanja sta namreč po Varuhovi oceni – z vidika doslednega uresničenja pravice lastnikov/stanovalcev do zdravega življenjskega okolja po 72. členu Ustave Republike Slovenje in njihove pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, opredeljene v 8. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ter nenazadnje tudi z vidika preprečitve nadaljnjih konfli tov med posameznimi subjekti, ki jih prostorsko urejanje zadeva, – premislek in morebitna revizija ter po potrebi tudi sprememba pristopa MOC sedaj vsekakor na mestu. MOC priporočila Varuha ni sprejela.

9 Tako Statut Občine Slovenska Bistrica v tretjem odstavku 12. člena določa, da Občinska uprava opravlja strokovna, organizacijska in administrativna opravila za občinske organe (in organe ožjih delov občin). Obenem pa je v Odloku o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Slovenska Bistrica v 7. alineji 10. člena določeno, da Oddelek za splošne in pravne zadeve nudi strokovno pomoč krajevnim skupnostim in institucijam civilne družbe pri njihovem delovanju.

Varuhu se zato odmika zdravorazumska razlaga dolgoletnega toleriranja takšnega stanja. Vse dokler Mestna občina Celje aktivneje ne pristopi k reševanju ter ne razišče prav vseh možnosti pomoči prebivalcem, Varuh ne more biti optimističen, da bo nadaljnje konfli te mogoče preprečiti. Pobudo pa Varuh šteje za utemeljeno. 17.1-6/2021

2.21.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 78 (2020)** je Varuh MOP svetoval, naj preuči ustreznost trenutne ureditve, ki neposredno ali posredno regulira dejavnost sežiga in sosežiga odpadkov z vidika njegove preglednosti, jasnosti in določnosti. Po lastni presoji naj pripravi ustrezne spremembe relevantnih predpisov, ki bodo dosledno sledili načelom pravne predvidljivosti in jasnosti predpisov kot sestavnih delov načela pravne države iz 2. člena Ustave RS.

Vlada sicer v odzivu priporočilo ocenjuje kot delno realizirano in pojasnjuje, da s sprejemom Uredbe o opravljanju obvezne državne gospodarske javne službe sežiganja komunalnih odpadkov (Uradni list RS, št. 67/22) velja, da je sežiganje določeno kot termična obdelava gorljivih komunalnih odpadkov v sežigalnici odpadkov iz predpisa, ki ureja sežigalnice odpadkov in naprave za sosežig odpadkov, z izkoriščanjem pridobljene zgorevalne toplote proizvodnjo električne energije, kar je pogoj za obratovanje spoštovanja mejne vrednosti emisij za sežigalnice.

MOP je v sodelovanju z MZ v okviru CRP razpisalo projekt z naslovom Ocena potencialnega vpliva sežiga in sosežiga odpadkov na zdravstvene posledice pri ljudeh: modelna študija na primeru cementarne Salonit Anhovo. Trenutno potekajo postopki za izbiro izvajalca.

Varuh ocenjuje, da priporočilo ni realizirano. V letu 2023 sicer pobud na to temo ni prejel, kljub temu pa se to vprašanje, glede na to, da je zakonodajno iniciativo zaradi okornosti pristojnih očitno morala prevzeti civilna družba, kaže kot še kako pomembno. V času nastanka tega poročila je relevanten predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja v fazi druge obravnave, končni rezultat pa je še povsem negotov. **Varuh zato vztraja pri uresničitvi priporočila in bo na nadaljnji razvoj dogodkov še posebej pozoren.**

S **priporočilom št. 79 (2020) je** Varuh priporočil MOP, naj ob spreminjanju ZDimS pripravi analizo nadzora nad izvajanjem dimnikarskih storitev ter glede na dobljene rezultate ustrezno ukrepa. Hkrati mu je Varuh svetoval, naj zagotovi pogoje, ki bodo inšpekcijskim službam omogočili okrepljen nadzor nad izvajalci dimnikarskih storitev.

Kljub temu, da je Varuh v odzivnem poročilu dobil informacijo, da delovna skupina MOPE pripravlja nov osnutek Zakona o dimnikarskih storitvah in da bodo v tem okviru identifici ana ključna področja sprememb, med katerimi bo tudi nadzor, **Varuh ugotavlja, da priporočilo ostaja nerealizirano. Novi ZDims namreč še vedno ni sprejet, zato v celoti vztraja pri priporočilu iz leta 2020.**

S **priporočilom št. 143 (2019)** je Varuh priporočil, naj pristojni organi oblasti nadaljujejo s sprejemanjem in izvajanjem vseh ukrepov za izboljšanje kakovosti življenjskega okolja in zdravja prizadetih na čezmerno onesnaženih in degradiranih območjih, kar vključuje tudi izvajanje javnozdravstvenih ukrepov.

V odzivu na letno poročilo za leto 2021 vlada sicer poroča, da sta evidenca potencialno onesnaženih območij in metodologija za določitev prioritet za sanacijo zadevnih območij pripravljeni. Aplikacija naj bi bila na voljo na Atlasu okolja in e-prostoru. Kot pojasnjeno, MOP trenutno izvaja naslednje sanacije onesnaženih območij: Sanacija nezakonitega odlagališča Bukovžlak, Sanacija zaprtega odlagališča Rakovnik, Sanacija opuščenega odlagališča Globovnik in Izvedba sanacijskih ukrepov v Zgornji Mežiški dolini. Pojasnili so, da bodo v letu 2022 pripravljene strokovne podlage za sanacijo opuščenih hald v Zgornji Mežiški dolini, nadaljevanje teh pa bo potekalo v letu 2023 in pozneje. Izvedba sanacije zemljine v vrtcih v MOC je v zaključni fazi. Zadnja dva vrtca naj bi bila, zaradi zahtevnih pogojev arheologov, saj sta lokaciji teh dveh vrtcev v območjih arheoloških omejitev, sanirana v letu 2023. V pripravi je tudi sanacija opuščenega odlagališča Laze v Kranju in območje Stare cinkarne v Celju. **Kljub določenim premikom, ki jih Varuh pozdravlja, pa si želi celostne ureditve in zato vztraja pri priporočilu ter ga defini a kot stalno nalogo.**

S **priporočilom št. 146 (2019)** je Varuh svetoval, naj glavni inšpektor za okolje in prostor vzpostavi neodvisni nadzor določanja vrstnega reda za obravnavo novih prijav in obstoječih inšpekcijskih postopkov. **V odzivu Vlade RS sicer zaznavamo določen napredek, vendar pa se ne moremo strinjati z oceno, da je priporočilo v celoti realizirano.**

Nadzor nad določanjem vrstnega reda (prioritete) za obravnavo novih prijav in dosledno upoštevanje prioritete s strani inšpektorjev se, po pojasnilu v odzivnem poročilu, izvaja v okviru rednih oziroma izrednih internih nadzorov s strani za te nadzore imenovanih neodvisnih komisij.

Odziv pojasnjuje tudi, da je IRSOP sistemsko pristopil k implementaciji priporočila glede neodvisnega določanja in nadzora vrstnega reda obravnave novih prijav. Glavni inšpektor je sprejel nove Usmeritve za obravnavo prijav, zadev in izvršb, tako na področju Gradbene inšpekcije, kot Inšpekcije za okolje in naravo, ki so se začele uporabljati 16. 8. 2022. Podrobnosti so navedene v dodatnih pojasnilih.

Glede vzpostavitve nadzora določanja vrstnega reda obstoječih inšpekcijskih postopkov je IRSOP pristopil k nadgradnji INSPIS tako, da bi se prioritete inšpekcijskih postopkov določale z informacijskim sistemom. INSPIS naj bi omogočal določanje vrstnega reda obstoječih inšpekcijskih postopkov. Ko bo

rangiranje zadev potekalo v INSPIS, bo vzpostavljen tudi tedenski nadzor nad vrstnim redom obravnave inšpekcijskih zadev. Do takrat pa se bo nadzor nad vrstnim redom obravnave inšpekcijskih zadev izvajal preko rednih oz. izrednih internih nadzorov.

Vlada sicer ocenjuje, da je priporočilo realizirano, vendar vsebina kaže na potekajoč proces vzpostavljanja sistema, kar pomeni, da bomo nadaljnji potek uresničitve spremljali in ga hkrati **preoblikovali v stalno nalogo.**

S **priporočilom št. 148 (2019)** in enako/podobno s priporočili **79 (2018), 47 (2017), 45 (2016), 56 (2015), 68 (2014) in 90 (2013)** je Varuh priporočil, naj MOP temeljito preuči obstoječi sistem obratovalnega monitoringa in po evalvaciji pripravi spremembe, ki bodo zagotavljale neodvisno izvajanje, neodvisni nadzor in financi anje monitoringa.

Tudi to priporočilo Vlada RS ocenjuje kot realizirano in pojasnjuje, da je sistem obratovalnega monitoringa v pristojnosti MOP. Iz izvedene primerjalne analize izvajanja obratovalnega monitoringa je razvidno, da je njegov način izvajanja v Sloveniji primerljiv s tistim v naših sosednih državah, ki so vse članice EU, ta pa zagotavlja neodvisno izvajanje ter ustrezno kakovost izvajanja meritev.

Varuh se z oceno ne more strinjati, saj je dejstvo, da zavezanec še vedno sam naroči in plača meritve, pri čemer pa ni mogoče zagotavljati objektivnosti, zato v celoti vztrajamo pri priporočilu.

S **priporočilom št. 149 (2019)** in tudi priporočilom **št. 62 (2022)** je Varuh priporočil, naj MKGP **čim prej pripravi vse podzakonske akte iz 83. člena Zakona o divjadi in lovstvu (ZDLov), predvsem pa naj v takšnem predpisu opredeli natančnejša merila za opredelitev vrst škode iz predhodnih odstavkov tega člena ter metode in merila za ugotavljanje njihove višine**.

Vlada to priporočilo zaradi nestrinjanja zavrača. MKGP naj bi po ponovnem posvetovanju s Službo Vlade za zakonodajo glede sprejetja predpisa Vlade Republike Slovenije na podlagi sedmega odstavka 52. člena Zakona o divjadi in lovstvu (Uradni list RS, št. 16/04, 120/06 – odl. US, 17/08, 46/14 – ZON-C, 31/18, 65/20, 97/20 – popr. in 44/22; v nadaljevanju: ZDLov) ugotovilo, da sprejetje takšnega predpisa ni potrebno, saj ZDLov vsebuje vse določbe za ugotavljanje škode od divjadi. Na podlagi navedenega MKGP že pripravlja spremembo ZDLov, kjer med drugim predlaga tudi črtanje sedmega odstavka 52. člena ZDLov. V vladno proceduro je bil poslan šele 11. 10. 2023, **neposredno priporočilu niso sledili, zato Varuh pri njem vztraja.**

S **priporočilom št. 150 (2019)** je Varuh priporočil, naj Direkcija za vode pripravi konkretne ukrepe za odpravo zaostankov na področju voda in vodnih zemljišč ter z njimi seznani vlado in javnost.

Ker so se leta 2021 začeli popisovati procesi (vodna dovoljenja, vodna mnenja, vodna soglasja), ki bodo podlaga za digitalizacijo (informacijskega dela) postopkov, vlada priporočilo Varuha ocenjuje kot delno realizirano.

Pojasnjuje tudi, da se je istočasno začelo vzpostavljati digitalno bazo poročil o opravljenih raziskavah in monitoringu podzemnih voda ter o evidencah opuščenih vodnjakov in opazovalnih vrtin. Digitalne baze naj bi bile do aprila 2023 dokončno vzpostavljene in se kontinuirano posodabljale. Omogočale naj bi lažjo dostopnost in večjo preglednost postopkov podeljevanja vodnih pravic. V letu 2021 se je začela priprava dokumentacije za projekt »Zeleni slovenski lokacijski okvir (Green-SLO4D)«. Njegovo izvajanje naj bi se začelo v letu 2022, pri tem sodelujejo MOP in organi v sestavi (DRSV, ARSO in GURS). V okviru projekta naj bi bil nadgrajen informacijski sistem eVode, ki bo omogočal lažji dostop do prostorskih slojev, potrebnih za odločanje. Vključeval bo tudi aplikacije za optimizacijo postopkov na DRSV (vodna mnenja, soglasja in mnenja na OPN). Podrobnosti so navedene v dodatnih pojasnilih.

V Plan razpolaganja za leto 2021 je bilo vključenih skoraj dvakrat toliko zadev kot prejšnje leto. V letu 2021 je bilo od 463 postopkov dokončno rešenih 268. Vsi ostali postopki aktivno potekajo, nerešeni pa so zaradi dolgotrajnih postopkov parcelacije, neodzivnosti strank, postopkov dedovanja ipd. Noben postopek ni nerešen zaradi neaktivnosti DRSV. Vsi postopki naj bi bili predvidoma rešeni do konca leta 2022, so še pojasnili.

Varuh je bil v letu 2023 v več pobudah seznanjen z očitki glede razpolaganja in vzdrževanja. **Zato Varuh vztraja pri uresničitvi priporočila in ga defini a kot stalno nalogo.**

S priporočilom št. 80 (2018) je Varuh priporočil, naj se pri umeščanju vetrnih elektrarn v prostor do sprejetja ustreznih predpisov upošteva previdnostno načelo iz ZVO-1.

Vlada priporočilo ocenjuje kot nerealizirano in pojasnjuje, da je, glede na odločitev Ustavnega sodišča RS, potrebno Uredbo o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju uskladiti z ustavo in da bo MOP ponovno proučil celotno ureditev na področju hrupa v okolju. **Varuh je kritičen do načina reševanja problema, ki ga zaznavamo na številnih primerih. Pojasnila nikakor ne morejo prepričati, da zadeva še ni urejena in v celoti vztraja pri priporočilu.**

2.21.3 Nova priporočila

Varuh na področju okolja in prostora v tem letnem poročilu podaja naslednja nova priporočila:

71. Varuh Vladi Republike Slovenije priporoča, naj v duhu brezpogojnega spoštovanja načela pravne države nemudoma odpravi z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-441/18-23 s 6. 7. 2022 ugotovljeno protiustavnost Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju, saj tega v postavljenem roku, tj. do 22. 7. 2023, ni storila. Ob tem Vladi posebej priporoča, da pozornost usmeri tudi v očitno šepajoče medresorsko sodelovanje, primarno med MOPE in MZ, ter da v okviru svojih pristojnosti tudi ta problem ustrezno in nemudoma naslovi.

72. Varuh priporoča MOPE, naj čim prej pristopi k novelaciji Uredbe o načinu uporabe zvočnih naprav, ki na shodih in prireditvah povzročajo hrup, s katero bo naslovilo vse zaznane pomanjkljivosti v praksi.

73. Varuh priporoča zagotovitev hitre odzivnosti gradbene inšpekcije v primerih prijav nespoštovanja sklepa upravne enote, s katerim se gradnja zaradi obnove postopka zadrži in s tem učinkovitega izvajanja tretjega odstavka 93. člena GZ-1.

2.22
REGULIRANE DEJAVNOSTI

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					VSE POBUDE			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
18 Regulirane dejavnosti	68	58	26	30	19	3	15,79	78	88	112,82	156
18.1 Komunalno gospodarstvo	27	14	10	12	8	1	12,50	19	26	136,84	53
18.2 Komunikacije	11	16	2	4	2		0,00	20	20	100,00	31
18.3 Energetika	12	9	2	3	3		0,00	11	12	109,09	24
18.4 Promet	16	16	7	7	3	1	33,33	20	23	115,00	39
18.5 Koncesije	0		1	3	2	1	50,00	3	3	100,00	3
18.6 Licence	0	3					0,00	0	3	0,00	3
18.0 Ostalo	2		4	1	1		0,00	5	1	20,00	3

2.22.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

V letu 2023 je Varuh obravnaval 156 zadev, ki so tako ali drugače povezane z reguliranimi dejavnostmi. Na tem področju se je večinski delež pobud, ki jih je Varuh obravnaval, nanašal na področje **komunalnega gospodarstva**. V teh razmerjih se posamezniki pogosto znajdejo v stiski predvsem v primerih obveznosti priklopa na javna vodovodna in kanalizacijska omrežja, ki zanje nemalokrat pomenijo nepremostljiv strošek, čemur botruje tudi pogosto zaznaven odklonilen odnos pri koriščenju gospodarskih javnih služb (npr. odklanjanje priklopa na javno vodovodno omrežje, ker želijo lastno zasebno oskrbo). Po-

gosto prihaja tudi do prepleta z drugimi težavami (npr. nezmožnostjo pridobitve služnosti) v zasebni sferi, pojasnila in pomoč pristojnih organov pa so kvečjemu rudimentarna. Na videz minorne težave pri **koriščenju javnih služb** (npr. pri odvozu odpadkov) lahko predvsem v primerih starejših občanov predstavljajo skorajda nepremostljivo oviro, odzivnost pristojnih služb pa je večkrat slaba. Se pa Varuh pri svojem delu pogosto srečuje s primeri, ko je treba zgolj relevantne deležnike povabiti k sodelovanju in konstruktivni komunikaciji z namenom reševanja stisk posameznikov. Na prvi pogled gre včasih lahko za drobne zadeve, vendar se Varuh zaveda, da nekomu to v tistem trenutku povsem spremeni življenje. Eden takih primerov je npr., **ko je Varuh s pomočjo CSD in v komunikaciji z drugimi deležniki odpravil glavno oviro za ponoven priklop pobudnika na električno omrežje.**

Se pa na Varuha obračajo tudi takšni posamezniki, pri katerih se Varuh sprašuje, koliko je še drugih takšnih primerov kršitve npr. enakosti pred zakonom. Eden takih, pri katerem mora Varuh kritično poročati, se nanaša na **draginjo na področju energentov**. Uporabnik utekočinjenega naftnega plina je namreč podal pobudo z očitkom neupravičene izključitve iz ukrepov omilitve visokih cen energentov. **Varuh je ugotovil, da MOPE dejansko ni podal prepričljivega razloga, zakaj je iz ukrepov omilitve visokih cen energentov izvzel določeno skupino uporabnikov fosilnih goriv, zato je Varuh v danem primeru zaznal kršitev drugega odstavka 14. člena (enakost pred zakonom) v povezavi s pravico do socialne varnosti iz 50. člena Ustave Republike Slovenije.** MOPE je odgovoril, da ukrepi, ki so bili sprejeti za novo sezono, ne segajo neposredno v področje ogrevanja, zato Varuh konkretnega priporočila v tej zvezi ne podaja. Vsekakor pa pričakuje, da bodo pristojna ministrstva pri sprejemu vsakokratnih novih ukrepov podobna dejanska stanja obravnavala enako oziroma, v nasprotnem primeru, odločitev ustrezno argumentirala.

Drugi največji pripad zadev na področju reguliranih dejavnosti je na področju **prometa**. Na Varuha se pobudniki obračajo predvsem z očitkom neodzivnosti pristojnih organov, na primer na izraženo nezadovoljstvo občanke zaradi prestavitve avtobusne postaje. Sicer pa je Varuh v eni izmed pobud z zaskrbljenostjo opozoril, da izjemno veliko število individualnih priključkov ne more biti opravičen razlog za neuresničevanje določb ZCes-2, temveč je treba poiskati ustrezno organizacijsko in/ali kadrovsko prilagoditev spremenjenim razmeram. Varuh je tako podal novo priporočilo, in sicer, da naj **Ministrstvo za infrastrukturo skupaj z DRSI, upoštevajoč sprejeti skupni kadrovski načrt organov državne uprave in proračunska sredstva, preuči možnosti povečanja kadrovskih kapacitet, s katerimi bi lahko okrepili strokovne službe na področju vzdrževanja državnih cest, s ciljem, da bodo pravočasno sprejeti vsi zahtevani ukrepi, ki izhajajo iz določb ZCes-2 (Priporočilo št. 74). Varuh v tej zvezi pozdravlja odziv DRSI, ki bo z namenom ugotavljanja ustreznosti obstoječih priključkov na državne ceste pristopila k preučitvi možnosti povečanja kadrovskih kapacitet.**

Tudi v zvezi z urejanjem prometa oziroma prometne signalizacije želi Varuh izpostaviti **primer dobrega sodelovanja.** Na Varuha se je obrnil pobudnik v

zvezi z domnevno nevarnim cestnim odsekom ceste LC 071082 Vir – Radomlje – Volčji Potok – Kamnik, med hišno številko Volčji Potok 21 in krožiščem Duplica – Kamnik. Navedel je, da naj bi šlo za cestni odsek, kjer prometna signalizacija ni ustrezno urejena, zaradi česar naj bi vozniki vozili z neprilagojeno hitrostjo (šlo naj bi za oster ovinek, kjer se hitrost s 70 km/h zniža na 50 km/h, vendar pa vozniki v tem odseku praviloma hitrosti, po pobudnikovih navedbah, naj ne bi zniževali). Posledica navedenega, predvsem pa pomanjkljive ureditve prometne varnosti, naj bi bilo po mnenju pobudnika več prometnih nesreč, ki naj bi stanujočim na tem območju povzročile številne nevšečnosti v obliki premoženjske škode, obenem pa naj bi se tamkajšnji prebivalci soočali s stalnim strahom pred morebitnimi ponovnimi nesrečami. Poleg navedenega naj bi po pobudnikovih navedbah na omenjenem cestnem odseku prihajalo do vse večjih prometnih obremenitev, kar bi lahko predstavljalo še večjo nevarnost za nastanek prometnih nesreč. Pobudnik je Varuha prosil za pomoč pri urejanju izpostavljene problematike.

Varuh je v okviru obravnave pobude naslovil poizvedbo na Občino Kamnik, oddelek za premoženjsko-pravne in splošne zadeve, v okvir katerega spada tudi Občinsko redarstvo Občine Kamnik, ter na Policijsko postajo Kamnik in jih pozval k ponovni preučitvi stanja in sprejemu morebitnih potrebnih varnostnih ukrepov. **Vsi pristojni so se na Varuhove poizvedbe odzvali hitro, ažurno in izkazali veliko mero konstruktivnosti. Varuhu so zagotovili, da bodo ponovno podrobneje preučili, ali je na omenjenem cestnem odseku izkazana povečana nevarnost, in če bo pri tem ugotovljeno, da bi bilo na omenjenem cestnem odseku primerno postaviti hitrostne ovire, to izvedli v najkrajšem možnem času.** Varuh je njihovo pripravljenost in angažiranost pozdravil ter jih povabil, da ga obveščajo o svojih nadaljnjih ugotovitvah in aktivnostih. **Pobudnik je Varuha naknadno obvestil, da so v sodelovanju z Občino Kamnik sprejeli sklep, da se na nevarnem cestnem odseku postavijo hitrostne ovire ter ustrezno uredi dodatna prometna signalizacija, obenem pa se je zahvalil za hitro posredovanje in pomoč. Varuh tovrstno ravnanje vseh deležnikov ocenjuje kot učinkovito in obravnavano zadevo uvršča v LP kot primer dobre prakse.**

2.22.1.1 Konstruktivna komunikacija institucij lahko reši stisko posameznika

Varuh se pri svojem delu pogosto srečuje s primeri, ko je relevantne deležnike zgolj treba povabiti k sodelovanju in konstruktivni komunikaciji z namenom reševanja stisk posameznikov. Na prvi pogled gre večkrat za minorne zadeve, vendar se Varuh zaveda, da nekomu to v tistem trenutku povsem spremeni življenje. Eden takih primerov je spodnji, ko je Varuh s pomočjo CSD odpravil glavno oviro za ponoven priklop pobudnika na električno omrežje.

Primer:

Varuh je ugotovil ustrezno odzivnost CSD na težave pobudnika

Varuh je obravnaval pobudo, v kateri ga je pobudnik seznanil s svojo stisko zaradi odklopa elektrike v preteklem letu. Podrobnejših okoliščin, ki so botrovale odklopu, Varuh iz pobude ni uspel razbrati, je pa ocenil, da se pobudnik v uradnih postopkih ne znajde najbolje, zato se je prednostno s poizvedbami obrnil na Elektro Celje d. d. in regijsko pristojni Center za socialno delo Savinjsko-Šaleška – Enota Velenje (CSD). Iz odgovorov je bilo mogoče razbrati razloge za predhodni odklop (neporavnani dolgovi) in oviro za ponovni priklop (manko soglasja lastnice nepremičnine). Dolgovi so bili po pojasnilih CSD poravnani, prav tako pa je bilo pridobljeno tudi soglasje lastnice. Varuh je napredek pri reševanju pobudnikovih težav pozdravil in izrazil pričakovanje, da bo (če še ni) do pobudnikovega ponovnega priklopa prišlo v najkrajšem možnem času.

Pobudnik je Varuha seznanil s težavami, ki jih ima zaradi odklopa električne energije v preteklem letu in izrazil željo po le eni fazi, da bi lahko gledal TV, poslušal radio in imel hladilnik. Da bi Varuh lahko dejansko stanje kolikor je mogoče učinkovito raziskal, se je s poizvedbami obrnil na Elektro in CSD, ki sta nanje tudi odgovorila.

Elektro nas je podrobneje seznanil s predhodnimi okoliščinami odklopa pobudnika od električnega omrežja. Po pregledu lastništva je namreč Elektro ugotovil, da je lastnica nepremičnine, v kateri prebiva pobudnik, druga oseba, zaradi česar je zavrnil zahtevo za ponovni priklop zaradi umanjkanja njenega soglasja.

CSD je uvodno sporočil, da je pobudnika že v letih 2021, 2022 in 2023 obravnaval v okviru storitve Prva socialna pomoč, ni pa ga obravnaval v okviru drugih storitev. Po informacijah, s katerimi je razpolagal CSD, naj bi do odklopa elektrike prišlo zaradi preteklih neporavnanih obveznosti, ponovni priklop pa naj ne bi bil mogoč, saj je nepremičnina v lasti druge osebe, katere soglasje bi bilo za to potrebno. Neplačane obveznosti ter strošek odklopa in priklopa naj bi tako že bili predhodno poravnani z izredno denarno socialno pomočjo, od lastnice pa je bilo v vmesnem času tudi že pridobljeno soglasje za ponovni priklop.

Varuh je glede na navedeno ugotovil, da se težave pobudnika glede ponovnega priklopa v okviru prizadevanja CSD aktivno rešujejo, kar je pozdravil in obenem izrazil pričakovanje, da bo do ponovnega priklopa prišlo v najkrajšem možnem času. Pobudnik je bil povabljen, da Varuha seznani, če bi kljub navedenemu prišlo do težav pri priklopu. Na Varuha se ni več obrnil.
18.3-1/2023

2.22.1.2 Posamezni primeri kršitev lahko kažejo na sistemske težave

Se pa na Varuha obračajo tudi takšni posamezniki, pri katerih se Varuh sprašuje, koliko je še drugih takšnih primerov kršitve npr. enakosti pred zakonom, kot izvira iz spodnjega primera.

Primer:

MOPE brez prepričljive utemeljitve izvzel uporabnike utekočinjenega naftnega plina iz ukrepov za omilitev draginje

MOPE ni podal prepričljivega razloga, zakaj je iz ukrepov omilitve visokih cen energentov izvzel določeno skupino uporabnikov fosilnih goriv, zato je Varuh v danem primeru zaznal kršitev drugega odstavka 14. člena (enakost pred zakonom) v povezavi s pravico do socialne varnosti iz 50. člena Ustave Republike Slovenije.

Varuh je obravnaval pobudo, v kateri je uporabnik utekočinjenega naftnega plina izpostavljal neupravičeno izključitev iz ukrepov omilitve visokih cen energentov.

Po poizvedbi na MOPE je Varuh prejel informacijo, da za končne uporabnike utekočinjenega naftnega plina dejansko ni bil sprejet noben ukrep s področja regulacije maloprodajne cene, niti v prihodnje ni načrtovan. Pri tem pa je ministrstvo kot edini kriterij za pomoč končnim uporabnikom energentov navedlo število gospodinjstev, ki določen energent uporabljajo. Varuh je ministrstvo pozval k dodatnim pojasnilom glede izbranega kriterija, ki gospodinjske odjemalce statistično nižje uvrščenih energentov avtomatično postavlja v manj ugoden položaj oziroma ne naslavlja težav, s katerimi se zaradi dviga cen, prav tako kot ostali uporabniki, lahko soočajo. MOPE se je v dodatnem odgovoru ponovno sklicevalo na statistično nizko število odjemalcev utekočinjenega naftnega plina in dodalo, da je zaostrena proračunska situacija zahtevala ozko ukrepanje države na tem področju. Zapisali so še, da je količina denarja v gospodinjstvu, ki se porabi za ogrevanje, odvisna od več faktorjev, ne le od izbire energenta, temveč predvsem od izbire ogrevalnega sistema in energetske učinkovitosti hiše oziroma stanovanja. V zvezi s tem država izvaja ukrepe, kot je podpora energetski prenovi stavb in zamenjava fosilnih energentov, ki imajo bolj dolgoročni učinek, kot ga omogoča začasno ukrepanje z zniževanjem maloprodajnih cen energentov.

Varuh je MOPE opozoril, da vključitev/izključitev odjemalcev določenega energenta v državno pomoč oziroma iz nje, temelječa zgolj na pogostosti uporabe med prebivalci, ni ustrezna (še posebej dokler so pomoči deležni drugi uporabniki fosilnih goriv). Po mnenju Varuha je v danem primeru

neprepričljivo tudi sklicevanje na nizka proračunska sredstva, saj državna pomoč zatrjevano številčno nizki skupini odjemalcev ne more bistveno vplivati na državno porabo. Varuh je tako na MOPE naslovil priporočilo, da pristopi k ustrezni rešitvi za omilitev draginje tudi za končne uporabnike energentov, ki so iz državnih ukrepov izvzeti ali pa za takšno izvzetje poda stvarno zadovoljiv razlog.

MOPE je izrazilo svoje nestrinjanje, da bi bila drugačna obravnava med fosilnimi gorivi sporna. Svojega stališča pa, kot že v preteklih dopisih, po mnenju Varuha ministrstvo ni uspelo prepričljivo utemeljiti. 14.3-7/2022

Primer:

Veliko številko individualnih priključkov ne more biti opravičen razlog za neuresničevanje določb ZCes-2

Varuh je z zaskrbljenostjo opozoril, da izjemno veliko številko individualnih priključkov ne more biti opravičen razlog za neuresničevanje določb ZCes-2, temveč je treba poiskati ustrezno (organizacijsko in/ali kadrovsko) prilagoditev spremenjenim razmeram. Varuh zato pozdravlja odziv DRSI, ki bo z namenom ugotavljanja ustreznosti obstoječih priključkov na državne ceste pristopila k preučitvi možnosti povečanja kadrovskih kapacitet.

Varuh je v okviru obravnave konkretne pobude ugotovil, da DRSI ne upošteva določb Zakona o cestah (ZCes-2) v celoti. DRSI ima namreč na podlagi določb 80. člena ZCes-2 možnost, da v primeru, če cestni priključek na glavno ali regionalno cesto zaradi povečanega obsega prometa ali spremenjene vrste prometa na cestnem priključku ne izpolnjuje več zahtevanih prometnih in varnostnih pogojev ali ni vzdrževan, samostojno (in ne zgolj na predlog pristojnega inšpekcijskega organa za ceste) z odločbo odredi njegovo prometno-tehnično prilagoditev spremenjenim razmeram.

Po mnenju Varuha je videti, da se DRSI »izmika« možnosti samostojnega odločanja o prometno-tehnični prilagoditvi spremenjenim razmeram, čeprav ima DRSI na podlagi prvega odstavka 80. člena ZCes-2 zakonito podlago, da tudi samostojno z odločbo odredi ustrezno prilagoditev pogoja preglednosti cest, križišča ali cestnega priključka spremenjenim razmeram. Varuh je DRSI z zaskrbljenostjo opozoril, da lahko tovrsten način postopanja privede do nepotrebnega odlašanja postopkov pri ureditvi cestnih priključkov.

Obenem je Varuh opozoril tudi, da izjemno veliko številko individualnih priključkov ne more biti opravičen razlog za neuresničevanje določb ZCes-2, temveč je treba poiskati ustrezno (organizacijsko in/ali kadrovsko) prilagoditev spremenjenim razmeram. DRSI je namreč Varuhu pojasnila,

da zaradi izjemno velikega števila individualnih priključkov na državne ceste uresničevanje določb ZCes-2 za posamezne individualne priključke DRSI ugotavlja le na osnovi pridobljenih pobud. V primeru, da določbe ZCes-2 ni mogoče uresničevati v celoti, pa je treba po mnenju Varuha razmisliti o zagotovitvi ustreznih prilagoditev, ki bodo omogočale ustrezno uresničevanje določb ZCes-2.

DRSI je Varuhu v tej zvezi sporočilo, da je pristopila k preučitvi možnosti povečanja kadrovskih kapacitet z namenom ugotavljanja ustreznosti obstoječih priključkov na državne ceste. V zvezi s tem DRSI preučuje tudi možnost odzivanja na pobude z odločbami in v primeru neupoštevanje le-teh nato s prijavo Inšpektoratu RS za infrastrukturo. Ministrstvo za infrastrukturo pa bo skupaj z DRSI v prihodnjem obdobju skušalo, upoštevajoč sprejeti skupni kadrovski načrt organov državne uprave in proračunska sredstva, zagotoviti potrebne kadrovske vire, s katerimi bi lahko okrepili strokovne službe na področju vzdrževanja državnih cest, s ciljem, da bodo pravočasno sprejeti vsi zahtevani ukrepi, ki izhajajo iz določb ZCes-2. Varuh slednje pozdravlja. 18.4-4/2022 **Priporočilo št. 74**

2.22.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S priporočilom št. 152 (2019), v katerem je Varuh priporočal, naj Vlada Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije čim prej pripravita in sprejmeta potrebne predpise, ki bodo omogočili uresničevanje pravice do pitne vode, zapisano v Ustavi Republike Slovenije, Zakonu o varstvu okolja, Zakonu o gospodarskih javnih službah, Zakonu o lokalni samoupravi in drugje, je vlada v svojem odzivnem poročilu ponovno ocenila, da je zgornje priporočilo delno realizirano. V tej zvezi je pojasnila, da je takratni MOP pripombe, prejete znotraj prve javne obravnave predloga ZGJSVO, preučil in smiselne ustrezno upošteval. MNVP je predlog ZGJSVO posredoval v ponovno javno obravnavo, ki je potekala od 22. 5. do 22. 6. 2023, po kateri naj bi MNVP in MOPE prejete pripombe, vsak iz svojega delovnega področja, preučila in tiste, ki so bile smiselne, tudi upoštevala. MNVP naj bi nato predlog zakona posredovalo v medresorsko usklajevanje.

Varuh se z oceno vlade o delni realizaciji ne more strinjati. Po stanju na državnem portalu e-demokracija je namreč videti, da je osnutek ZGSJVO že vse od 1. 9. 2023 v medresorskem usklajevanju. Varuh se glede na javno znana nasprotovanja relevantnih interesnih združenj osnutku ZGSJVO[1] z MNVP

1 https://www.zmos.si/zakonodaja/zakon-o-gospodarskih-javnih-sluzbah-varstva-okolja-marec-2022-maj-2023/.

ne more strinjati, da so bile podane pripombe smiselno upoštevane oz. je to dejstvo glede na javno razpoložljive podatke povsem nepreverljivo. Obenem pa tudi javno dostopen osnutek ZGJSVO,[2] ki ne vsebuje nobene konkretnejše opredelitve do podanih pripomb (niti jih ne povzema), nakazuje nadaljevanje pomanjkljivega zagotavljanja učinkovitega sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov, na katerega je Varuh v preteklosti že večkrat opozarjal. **Priporočilo tako za zdaj ostaja nerealizirano, na njem pa Varuh vztraja.**

2.22.3 Nova priporočila

Na podlagi svoje dejavnosti v letu 2023 na področju reguliranih dejavnosti daje Varuh naslednja nova priporočila:

74. Ministrstvo za infrastrukturo naj skupaj z DRSI, upoštevajoč sprejeti skupni kadrovski načrt organov državne uprave in proračunska sredstva, preuči možnosti povečanja kadrovskih kapacitet, s katerimi bi lahko okrepili strokovne službe na področju vzdrževanja državnih cest, s ciljem, da bodo pravočasno sprejeti vsi zahtevani ukrepi, ki izhajajo iz določb ZCes-2.

2 https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=15613.

2.23
DRUŽBENE DEJAVNOSTI

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					VSE POBUDE			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
19 Družbene dejavnosti	39	43	42	27	4	3	19,05	75	70	93,33	109
19.1 Šolstvo	35	39	40	25	20	4	20,00	69	64	92,75	99
19.2 Šport	2	2		2	1		0,00	2	4	200,00	6
19.3 Kultura	0	1	1				0,00	2	1	50,00	1
19.0 Druge družbene dejavnosti	2	1	1				0,00	2	1	50,00	3

2.23.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Glavnina vseh zadev na področju družbenih dejavnosti prihaja s področja šolstva, saj je od 109 zadev kar 99 takšnih, ki se nanašajo na različna vprašanja v povezavi z delovanjem šolstva. Štiri pobude so bile v letu 2023 zaključene kot utemeljene. O dveh Varuh poroča v nadaljevanju, dve pa sta pobudi, prejeti v letu 2022 in zaključeni v začetku leta 2023, ki po vsebini sodita na področje družbene dejavnosti – otroci. Z vidika športa, kulture ali drugih družbenih dejavnosti je pobud, ki jih Varuh prejme, zgolj za vzorec.

2.23.1.1 Šolstvo

V tem delu letnega poročila v letu 2023 Varuh poroča predvsem o problematiki visokega šolstva, o večini problematike, ki se nanaša na osnovno in srednje šolstvo, pa se poroča na področju družbene dejavnosti – otroci. Varuh se je sicer v več pogovorih z ministrom za vzgojo in izobraževanje posvetil vzgoji, ki bi rezultirala v spoštljivi komunikaciji in večjem občutku empatije. Izpostavljeni so bili tudi pogledi in stališča o izobraževanju mladih pri delu s starejšimi, ki jih Varuh ocenjuje kot pomemben element solidarnosti. Čeprav so vsebine odnosa do starejših v strokovni del kurikula vključene le v izobraževalne programe na področju zdravstva, je Varuh mnenja, da je treba otroke in mladostnike že v zgodnji fazi šolanja vzgajati v empatične ljudi, ki bodo znali sodelovati in reševati konfli te, sprejemati drugačnost in bodo spoštljivo komunicirali.

Zaradi slednjega se je Varuh v letu 2023 veliko ukvarjal z napovedano **prenovo šolskega sistema.** Varuh sicer ni vključen v samo prenovo, saj to ni v njegovi pristojnosti. Je pa ZRSS Varuha na skupnem srečanju seznanil z okvirnimi načrti, saj je bil Varuh aktiven s sporočili v javnosti glede omenjene spremembe. Varuh je bil seznanjen z vsebino dokumenta *Skupni cilji in njihovo umeščanje v učne načrte in kataloge znanj* v okviru kurikularne prenove, ki so ga pripravili različni strokovnjaki pod okriljem ZRSS. V njem je zapisanih pet skupnih ključnih ciljev, ki jih odločevalci nameravajo vpeljati v vse predmete, ki se sicer ne bi spreminjali drugače kot glede vsebine in načina dela. Po navedbah ZRSS segajo zadnje spremembe učnih načrtov za gimnazije v leto 2006, za osnovne šole pa v leto 2011. Ugotavlja se, da je nekatere predmete treba posodobiti, druge prevetriti. Zato je bil sprejet dogovor, da se gre v prenovo smernic, ob čemer se ne bo spreminjalo predmetnika. Število ur posameznega predmeta naj bi ostalo enako, saj naj bi načrtovanje kakršnihkoli sprememb v tej smeri naletelo na odpor stroke in zanetilo spore. **Varuh se strinja, da so učni načrti preobsežni in od učencev in dijakov zahtevajo preveč faktografskega učenja podrobnosti, preveč različnih vsebin, ki so dandanes na spletu dosegljive z enim klikom. Potreben je temeljit razmislek o krčenju učnih načrtov, da se na ta način naredi prostor za vpeljavo vsebin iz petih skupnih ciljev. Potreben je tudi konkreten premik v manj statično in bolj v gibanje usmerjeno izobraževanje. Potreben je tudi dialog s fakultetami, ki izobražujejo učitelje, da bi jih te usposobile za ta znanja.** Varuh je sicer s skupno izjavo ključna sporočila in priporočila že podal **(več o tem v 19.1 – otroci)**.

Si pa Varuh v okviru omenjene prenove šolstva želi tudi ustrezno rešitev **preobremenjenosti osnovnih šol s prilagojenim programom**. Varuh je bil namreč obveščen o velikih težavah s prezasedenostjo, ki jih imajo Center Janeza Levca Ljubljana (CJV), , OŠ Helene Puhar Kranj in še nekatere druge. Prezasedenost je posledica velikega porasta povečanega vpisa novih učencev v zadnjih letih, predvsem pa v šolskem letu 2023/2024. V zadnjih 12 letih se je število učencev v nekaterih od navedenih šol podvojilo. Nekatere šole menijo, da občine izzivom same ne morejo biti kos, brez pomembne vloge države pri zagotavljanju sredstev. Nekatere šole so izpostavile tudi vpise otrok iz občin, ki niso ustanoviteljice šole, saj kljub zakonski urejenosti vprašanja v praksi prihaja do

težav, ko občine niso zmožne ali pripravljene doseči ustreznega dogovora, ki ga zakon predvideva.

Poleg prezasedenosti šol s prilagojenim programom ima vse več otrok po več motenj, motnje pa se izražajo tudi v vedno hujših oblikah. Posebno vrsto izzivov, ki naj ne bi bili ustrezno naslovljeni, prinaša šolanje otrok iz drugih kulturnih in jezikovnih okolij. Šole so Varuha opozarjale tudi na težave s hudim pomanjkanjem kadrov, predvsem specializiranih strokovnih delavcev, in sicer tako pri pridobivanju novih kot pri ohranjanju zaposlenosti obstoječih, ki so zaradi zahtevnosti dela in ovir v stiski. Začenjajo se pojavljati težave tudi z zagotavljanjem drugih potreb po zaposlenih. Varuh se je zato odločil problematiko uresničevanja pravice do ustreznega programa in podpore otrok s posebnimi potrebami na ravni osnovnošolskega programa podrobneje raziskati na podlagi drugega odstavka 9. člena ZVarCP kot širše vprašanje, ki je pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost. Zadeva je trenutno v fazi pridobivanja pojasnil od MVI. **Ker gre za akutno stanje, o katerem je bil Varuh obveščen z več strani, Varuh pričakuje pojasnilo konkretnih ukrepov, ki jih MVI pripravlja** že **za šolsko leto 2024/25. O nadaljnji obravnavi problematike bo Varuh poročal v naslednjem letnem poročilu in tudi v javnosti.**

S težavami pa se srečujejo tudi študentje. Ena od nerešenih težav ostaja **nejasnost meril iz 17. člena Pravilnika o subvencioniranju bivanja študentov za študente invalide.** Varuh je sicer že v letu 2022 začel z obravnavo problematike priznanja dodatnih točk študentom invalidom pri priznanju pravice do subvencioniranega bivanja in ugotovil, da je določba 17. člena Pravilnika o subvencioniranju bivanja študentov (Pravilnik), ki določa dodatne točke pri priznanju pravice do subvencioniranega bivanja za študente invalide, v delu, v katerem govori o »študentu, ki je invalid po zakonu, ki ureja zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov«, nejasna in je takratnemu MIZŠ, sedaj MVZI predlagal, da jo zapiše razumljivejše in da bo noveliran Pravilnik veljal že za odločanje o pravici do subvencioniranega bivanja študentov za šolsko leto 2023/2024. **Do konca leta 2023 Pravilnik še ni bil prenovljen.** Varuh je v tej zadevi, ki je podrobneje predstavljena v nadaljevanju, **pri delu MVZI ugotovil kršitev načela jasnosti in določnosti predpisov, saj Pravilnik še ni bil prenovljen in s tem besedilo 17. člena še vedno ostaja nejasno.**

Varuh zato MVZI ponovno predlaga, da 17. člen Pravilnika preoblikuje na način, da bo razumljivejši. Varuh pričakuje, da bo noveliran Pravilnik veljal za odločanje o pravici do subvencioniranega bivanja študentov za šolsko leto 2024/2025. (Priporočilo št. 75)

Varuh je ob tem ugotovil tudi, da Navodilo za izpolnjevanje obrazca prijave v zavarovanje za invalide (Navodilo), ki je na podlagi 66. člena ZZRZI podzakonski akt ZZRZI, do konca leta 2023 še ni bilo usklajeno z veljavno zakonodajo, čeprav je že junija 2023 MDDSZ zagotovilo, da bo to storjeno najpozneje v roku enega meseca. Varuh je MDDSZ prosil, da ga z ažuriranim Navodilom seznani.

(Priporočilo št. 76). Do konca leta 2023 takega sporočila ni prejel, prav tako prenovljeno Navodilo še ni bilo javno objavljeno.

Kot omenjeno, je Varuh precej naporov vložil v odpravo nejasnosti Pravilnika o subvencioniranju bivanja študentov za študente invalide in v okviru tega v letošnjem letnem poročilu predlaga dve novi priporočili. Z namenom razjasnitve celotne situacije je opisan spodnji primer dveh pobud.

Primer: **Pravica do subvencioniranega bivanja za študente invalide**

Ranljive skupine: Invalidi

Varuh je ugotovil, da je določba 17. člena Pravilnika o subvencioniranju bivanja študentov, ki določa dodatne točke pri priznanju pravice do subvencioniranega bivanja za študente invalide, nejasna in je Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in inovacije predlagal, da jo zapiše razumljivejše. Do konca leta 2023 Pravilnik še ni bil prenovljen. Varuh je ugotovil tudi, da Navodilo za izpolnjevanje obrazca prijave v zavarovanje za invalide do konca leta 2023 še ni bilo usklajeno z veljavno zakonodajo, čeprav je že junija 2023 Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti zagotovilo, da bo to storjeno najpozneje v roku enega meseca. Pri delovanju obeh ministrstev Varuh zato ugotavlja kršitev jasnosti in določnosti predpisov in ju poziva, da obljubljeno realizirata. Zaradi počasnega odzivanja na dopise Varuha ta pri delovanju MDDSZ ugotavlja tudi kršitev načela dobrega upravljanja.

Varuh je jeseni 2022 obravnaval dve pobudi, v katerih sta pobudnika, oba študenta s posebnimi potrebami, problematizirala merila iz 17. člena Pravilnika o subvencioniranju bivanja študentov (Pravilnik). V obeh primerih je šlo za študenta, ki sta bila prepoznana kot dijaka s posebnimi potrebami in jima je bila izdana odločba o usmerjanju Zavoda Republike Slovenije za šolstvo. Prošnji za sprejem v študentski dom sta priložila potrdila zdravnikov specialistov, ki so celo priporočili, da se jima na podlagi njunega specifičnega zdravstvenega stanja dodeli samska soba. Dodatne točke pobudnikoma na podlagi meril iz 17. člena Pravilnika1 niso bile priznane.

Obema pobudnikoma je Varuh skladno s svojimi pristojnostmi pojasnil, da imata zoper odločbo študentskih domov možnost vložiti pritožbo na takrat še Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ, sedaj Mi-

1 Skladno s 17. členom Pravilnika se študentu na podlagi dokazil pristojnih organov (center za socialno delo, zdravnik specialist, upravni organ) o težkem socialnem ali zdravstvenem položaju (študent, ki je invalid po zakonu, ki ureja zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov, študent z najmanj trimesečno neprekinjeno odsotnostjo od študijske dejavnosti zaradi bolezni ali starševstva v času študija, študent, ki je prejemnik denarne socialne pomoči, študent z nezaposlenim vsaj enim od staršev ali skrbnikov, študent, ki je brez vsaj enega od staršev ali skrbnikov, študent, ki je v rejništvu, študent, ki je žrtev nasilja v družini) po individualni obravnavi k skupnemu številu točk prišteje 50 točk.

nistrstvo za visoko šolstvo, znanost in inovacije – MVZI) ter da se Varuh v ta postopek ne more vmešavati. Varuh pa se je odločil problematiko natančneje proučiti skladno z 9. členom Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP), saj se je postavljalo vprašanje, zakaj se Pravilnik v 17. členu omejuje zgolj na študente invalide, ki jim je invalidnost priznana na podlagi Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI). ZZRZI namreč v 10. členu kot enega od pogojev, da oseba lahko pridobi status invalida po tem zakonu, določa, da mora biti oseba prijavljena kot brezposelna na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ) ali biti zaposlena. Videti je, da s tem pogojem izpadejo vsi študenti invalidi oziroma vsi dolgotrajno bolni študenti (narava bolezni katerih pa ni taka, da bi bili od študijske dejavnosti odsotni najmanj tri mesece), ki se za študij odločijo neposredno po zaključenem srednješolskem izobraževanju.

Varuh je takratno MIZŠ prosil za pojasnilo, zakaj se na podlagi 17. člena Pravilnika dodatne točke za sprejem v študentski dom priznajo zgolj tistim študentom s posebnimi potrebami, ki jim je priznan status invalida na podlagi ZZRZI, in tistim, ki so najmanj tri mesece neprekinjeno odsotni od študijske dejavnosti, ter kako se po mnenju MIZŠ študenti, ki imajo status invalida po ZZRZI, razlikujejo od vseh ostalih študentov invalidov.

MIZŠ je Varuhu pojasnilo, da je ob pripravi predloga besedila Pravilnika v sklopu medresorskega usklajevanja prejelo stališče MDDSZ kot resorno in sistemsko pristojnega za celovito obravnavo invalidov. MDDSZ je zapisalo, da se kot študent invalid šteje študent, ki se bo po zaključenem študiju zaposlil in ga bo delodajalec lahko štel kot invalida v kvotnem sistemu zaposlovanja invalidov. Koga lahko delodajalec prijavi v zavarovanje kot invalida, določa Navodilo za izpolnjevanje obrazca prijave v zavarovanje za invalide2 (Navodilo), ki je na podlagi 66. člena ZZRZI podzakonski akt ZZRZI. Oseba, ki pridobi status invalida po ZZRZI z odločbo ZRSZ, ima le enega od možnih statusov invalida, ki jih lahko osebe pridobijo v Republiki Sloveniji. Besedilo v 17. členu Pravilnika, ki se navezuje na definicijo študenta invalida, po pojasnilu MIZŠ tako ne pomeni, da se kot študent invalid šteje le študent, ki ima priznan status z odločbo o invalidnosti, ki jo je pridobil na ZRSZ. ZZRZI (oziroma Navodilo) je v Republiki Sloveniji po navedbah MIZŠ edini predpis, ki določa, koga v Sloveniji štejemo kot invalida, zato to po mnenju MIZŠ pomeni, da so v tej opredelitvi zajeti vsi študenti invalidi, ki so po katerikoli podlagi pridobili status invalida. V zaključku dopisa je MIZŠ navedlo, da namerava ob naslednji novelaciji Pravilnika razmisliti o drugačnem, bolj razumljivem zapisu glede zgoraj omenjene tematike.

Ob pregledu Navodila je Varuh ugotovil, da to tudi (še) ni usklajeno s spremenjeno zakonodajo. V Navodilu navedeni zakoni Zakon o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (Uradni list SRS, št. 41/83), Zakon o izobraževanju in usposabljanju otrok in mladostnikov z motnjami v telesnem in duševnem razvoju (Uradni list SRS, št. 19/76) in Zakon o

2 Uradni list RS, št. 10/05, 43/05 in 53/12.

usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (Uradni list RS, št. 54/00, ZUOPP) namreč ne veljajo več, nadomestili so jih Zakon o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI), Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP-1), Zakon o celostni zgodnji obravnavi predšolskih otrok s posebnimi potrebami (ZOPOPP) in Zakon o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami v vzgoji in izobraževanju (ZOOMTVI)3.

Varuh je zato februarja 2023 MDDSZ opozoril na potrebo po uskladitvi Navodila s spremenjeno zakonodajo, takratnemu MIZŠ pa je Varuh predlagal, da besedilo 17. člena Pravilnika preoblikuje na način, da bo razumljivejše in da bo noveliran Pravilnik veljal že za odločanje o pravici do subvencioniranega bivanja študentov za šolsko leto 2023/2024.

MDDSZ je v dopisu iz junija 2023 Varuha obvestilo, da je pristopilo k pripravi novega Navodila, ki bo ažurirano z veljavno zakonodajo in naj bi bilo pripravljeno najpozneje v roku enega meseca. V praksi pa, da se navodilo že izvaja skladno z novo zakonodajo in da delodajalci z označevanjem šifre invalidnosti nimajo težav. MDDSZ pa ni pojasnilo, zakaj Navodilo, ki je bilo nazadnje spremenjeno leta 2012, z veljavno zakonodajo še ni bilo usklajeno.

Varuh je MDDSZ prosil, da ga z ažuriranim Navodilom seznani. Do konca leta 2023 takega sporočila ni prejel, prav tako prenovljeno Navodilo še ni bilo javno objavljeno. (Priporočilo št. 76)

Ker bi Navodilo že moralo biti usklajeno z veljavno zakonodajo, Varuh pri ravnanju MDDSZ ugotavlja kršitev načela jasnosti in določnosti predpisov (pravne varnosti), ki je eno od (pod)načel pravne države iz 2. člena Ustave Republike Slovenije, in kršitev načela dobrega upravljanja, in sicer tudi iz razloga, ker je odgovor MDDSZ prejel šele po drugi urgenci, v kateri je MDDSZ opozoril, da se skladno s 33. členom ZVarCP odklonitev ali nespoštovanje zahteve Varuha šteje za oviranje dela Varuha, in sicer šele dva

3 V 3. členu Navodila je med drugim navedeno, da se kot invalida v prijavi na s tem navodilom predpisan način označi:
- zavarovanca, ki je pridobil pravice po Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (Uradni list SRS, št. 41/83),
- zavarovanca iz 5. člena tega navodila, ki je bil razvrščen na podlagi izvida in mnenja strokovne komisije za razvrščanje otrok in mladostnikov z motnjami v telesnem in duševnem razvoju po 11. členu Zakona o izobraževanju in usposabljanju otrok in mladostnikov z motnjami v telesnem in duševnem razvoju (Uradni list SRS, št. 19/76),
- zavarovanca iz 6. člena tega navodila, ki je bil usmerjen v program vzgoje in izobraževanja po 21. členu Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (Uradni list RS, št. 54/00, ZUOPP) in sicer, če je bil usmerjen v programe vzgoje in izobraževanja in je po Kriterijih za opredelitev vrste in stopnje primanjkljajev, ovir oziroma motenj otrok s posebnimi potrebami (Uradni list RS, št. 54/03) opredeljen po naslednjih poglavjih teh kriterijev:
- I. Otroci z motnjami v duševnem razvoju – točki a in b tretjega odstavka,
- II. Slepi in slabovidni otroci, B) Slep otrok – točke a, b in c drugega odstavka,
- III. Gluhi in naglušni otroci, B) Gluh otrok – točki a in b drugega odstavka,
- V. Gibalno ovirani otroci – točke b (zmerno gibalno ovirani otroci), c (težje gibalno ovirani otroci) in d (težko gibalno ovirani otroci) drugega odstavka,
- IX. Otroci z več motnjami.

meseca in pol po poteku roka za odgovor. V odgovoru pa MDDSZ tudi ni pojasnilo razlogov za zamudo.

Kršitev načela jasnosti in določnosti predpisov Varuh ugotavlja tudi pri delu MVZI, saj tudi Pravilnik o subvencioniranju bivanja študentov še ni bil prenovljen in s tem besedilo 17. člena še vedno ostaja nejasno. Varuh zato MVZI ponovno predlaga, naj 17. člen Pravilnika preoblikuje na način, da bo razumljivejši. Varuh pričakuje, da bo noveliran Pravilnik veljal za odločanje o pravici do subvencioniranega bivanja študentov za šolsko leto 2024/2025. (Priporočilo št. 75) 19.1-25/2022

Podobno kot na drugih področjih tudi tu Varuh zaznava primere kršitve obveznosti zagotavljanja odzivnosti in poslovanja s strankami, ki jih določa Uredba o upravnem poslovanju, s tem pa tudi načelo dobrega upravljanja. Kot primer je spodnja zadeva utemeljena zadeva.

Primer:

Neupravičena neodzivnost ENIC-NARIC centra

Varuh je ugotovil, da ENIC-NARIC center (center) ni odgovoril na elektronski sporočili pobudnice in je s tem kršil obveznosti zagotavljanja odzivnosti in poslovanja s strankami, ki jih določa Uredba o upravnem poslovanju, s tem pa tudi načelo dobrega upravljanja. Varuh je centru priporočil, da na dopise strank odgovarja skladno z določbami navedene uredbe. Center bo priporočilo Varuha upošteval.

Varuh je obravnaval primer pobudnice, ki je avgusta 2022 pri centru4 podala vlogo za vrednotenje izobraževanja, pri čemer po več kot enajstih mesecih obravnave postopek še ni bil zaključen. Po mnenju pobudnice je center s tem kršil Zakon o vrednotenju in priznavanju izobraževanja (ZSVI).5 Pobudnica nas je seznanila še, da je centru v zvezi z dolgotrajnim reševanjem vloge posredovala več elektronskih sporočil in informacije poskušala dobiti tudi po telefonu, vendar naj odziva ne bi prejela.

Varuh se je po pojasnila obrnil na center. Pričakovali smo predvsem pojasnila o dolgotrajnem odločanju, center pa smo tudi pozvali, da pobudnici odgovori na elektronska sporočila in jo seznani z razlogi za dolgotrajno odločanje, oziroma ob upoštevanju zakonsko določenih pogojev izda mnenje.

Center nam je v odgovoru pojasnil, da je do zamude pri odločanju prišlo zaradi kompleksnosti postopka, ki je zahteval sodelovanje pristojnega tujega organa, v postopku pa je bilo treba preveriti vidik zakonitosti vpisa

4 ENIC-NARIC center je nacionalni informacijski center za priznavanje kvalifikacij, pristojen za vrednotenje in priznavanje izobraževanja v Republiki Sloveniji.
5 Četrti odstavek 7. člena ZVPI določa, da ENIC-NARIC center izda mnenje prosilcu v dveh mesecih od prejema popolne vloge ali od izteka roka za dopolnitev.

glede na šolski sistem v tujini in proučiti vidik primerljivosti glede na šolski sistem v Sloveniji. Varuh je pojasnila centra sprejel in v tem delu ni ugotovil posega v pravice pobudnice. Center pa nas je sicer tudi seznanil, da je avgusta 2023 pripravil mnenje o primerljivosti v korist pobudnice.

Varuh je pobudo obravnaval tudi z vidika zatrjevane neodzivnosti centra. Navedb pobudnice o neodzivnosti centra na telefonske klice nismo mogli potrditi, ugotovili pa smo, da center ni podal prepričljivih razlogov, zakaj ni odgovoril na dve elektronski sporočili pobudnice, v katerih je poizvedovala o reševanju svoje vloge. V tem delu je Varuh zato ugotovil, da je center kršil obveznosti zagotavljanja odzivnosti in poslovanja s strankami v posamičnih zadevah, ki jih določa Uredba o upravnem poslovanju v četrtem in petem razdelku II. poglavja, s tem pa je kršil tudi načelo dobrega upravljanja. Glede na navedeno je Varuh centru skladno z določbo 7. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) priporočil, da na dopise strank odgovarja skladno z določbami navedene uredbe. Center je Varuhu odgovoril, da bo priporočilo upošteval. 19.1-33/2023

2.23.1.2 Šport

Konkretnih pobud z vidika športa, ki bi bile utemeljene, v letu 2023 Varuh ne beleži. Dve pobudi sta bili obravnavani v okviru enotne vstopne točke.

Varuh se je srečal z varuhom športnikovih pravic. Pogovor je bil namenjen izmenjavi sicer zaznanih kršitev pravic v športu, razmeram in pogojem dela ter odnosom v določenih panogah. Poudarila sta, da je nujna odprava neenakosti in diskriminacije glede na spol, panogo itd., ne le v smislu dostopa do športne infrastrukture, kar je v praksi pogost problem, temveč v širšem pomenu besede. Na njihovo prošnjo se je varuh človekovih pravic sestal tudi s predstavniki Sindikata športnikov Slovenije in predsednikom slovenskega olimpijskega komiteja.

2.23.1.3 Kultura

Na področju kulture novih pobud v letu 2023 Varuh ni prejel. Edina obravnavana pobuda je bila pobuda, ki jo je Varuh v letu 2022 prejel v vednost in z njeno obravnavo v letu 2023 zaključil zaradi neizpolnjenih pogojev za obravnavo. Pobuda se je nanašala na financi anje javnega kulturnega programa.

2.23.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

V priporočilu št. 63 (2022) je Varuh priporočal MDDSZ, naj uskladi 10. člen Pravilnika o dodeljevanju Zoisovih štipendij s sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. Psp 94/2021 s 26. 5. 2021.

Varuh je v LP 2022 poročal o primeru pobudnika, ki mu je bila zavrnjena dodelitev Zoisove štipendije zaradi prepoznega vpisa članka, s katerim je izkazoval izjemni dosežek, v vzajemno bazo podatkov COBISS, na kar pa pobudnik ne more vplivati, zato ne bi smel trpeti pravnih posledic prepoznega vpisa. Enako je ugotovilo Višje delovno in socialno sodišče v sodbi pod opr. št. Psp 94/2021 s 26. 5. 2021 v drugi podobni zadevi. **MDDSZ je realizacijo priporočila zavrnilo zaradi nestrinjanja.** MDDSZ je pojasnilo, da ZŠtip-1 v četrtem odstavku 24. člena določa, da natančnejšo opredelitev in uveljavljanje izjemnih dosežkov s podzakonskim aktom določi minister, pristojen za delo. Pravilnik po navedbah MDDSZ ne določa dodatnih pogojev za priznanje pravice, ki bi bili lahko le predmet zakonskega urejanja, ampak le konkretizira z zakonom določeni pogoj za priznanje izjemnega dosežka oziroma način z zakonom zahtevane objave. Ob tem MDDSZ poudarja, da način izvedbe posameznega tekmovanja, natečaja oziroma javnega razpisa ter nenazadnje postopka objave znanstvenoraziskovalne naloge ali znanstvenega prispevka v strokovni ali znanstveni publikaciji ali zborniku ni prepuščen naključju, temveč je urejen s področnimi predpisi oziroma strokovnimi pravili, v katera štipendijska zakonodaja oziroma ministrstvo v okviru svojih pristojnosti ne more posegati. **Varuh ne more sprejeti pojasnila MDDSZ, saj je članek pobudnika bil objavljen v strokovni ali znanstveni publikaciji ali zborniku, zgolj v bazo COBISS še ni bil vpisan.** Relevantni dosežek je tako dejansko bil pridobljen pred začetkom šolskega oziroma študijskega leta, za katerega je vlagatelj uveljavljal Zoisovo štipendijo. Stališče MDDSZ tako ne prepriča, zato Varuh pri priporočilu **vztraja in ga ponavlja.**

2.23.3 Nova priporočila

Na podlagi svojih dejavnosti v letu 2023 na področju družbenih dejavnosti daje Varuh naslednja nova priporočila:

75. Varuh Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in inovacije predlaga, naj 17. člen Pravilnika o subvencioniranju bivanja študentov v delu, v katerem govori o »študentu, ki je invalid po zakonu, ki ureja zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov«, preoblikuje na način, da bo razumljivejše, na katere študente s posebnimi potrebami se nanaša.

76. Varuh Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti predlaga, naj Navodilo za izpolnjevanje obrazca prijave v zavarovanje za invalide uskladi z veljavno zakonodaj

2.24
STANOVANJSKE ZADEVE

2023	Enotna vstopna točka		Obravnavane pobude na področju					VSE POBUDE			Vse zadeve
Področja dela	Osebni ali telefonski pogovori	Obravnavane pobude	2022	2023	Od tega št. rešenih	Od tega št. utemeljenih	Odstotek utemeljenih med rešenimi	Vse pobude 2022	Vse pobude 2023	Indeks 23/22 v odstotkih	2023
20 Stanovanjske zadeve	73	36	23	26	18	0	0,00	51	62	121,57	135
20.1 Stanovanjska razmerja	18	23	6	12	7		0,00	17	35	205,88	53
20.2 Stanovanjsko gospodarstvo	30	10	9	10	8		0,00	20	20	100,00	50
20.0 Drugo	25	3	8	4	3		0,00	14	7	50,00	32

2.24.1 Splošne ugotovitve in ocena stanja

Na stanovanjskem področju je bilo v primerjavi z lanskim letom obravnavanih za dobro petino več zadev kot leta 2022. Največ pobudnikov se je na Varuha obrnilo zaradi **nezadovoljstva z bivalnimi razmerami v najemniških ter neprofitnih stanovanjih**. Podana so bila predvsem pojasnila glede pravnih možnosti, že povzeta v Letnem poročilu Varuha za leto 2022[1].

Žal pa se je zopet izkazalo, da sta **sedanji položaj in prihodnost mladih (družin)** – ob dejstvu, da so jim primerna tržna stanovanja, tako za najem kot nakup, dosegljiva bolj kot ne izjemoma – zaskrbljujoča, **neustreznost vodenja dejavne politike pri reševanju stanovanjskega vprašanja prebivalcev RS pa žal niti ni več vprašljiva.** Tudi za posamezne druge kategorije državljanov ta država ne ustvarja možnosti, da si pridobijo primerno stanovanje. Ob tem je nujno izpostaviti izhodišče za ustavnopravno varstvo po 78. členu ustave in

1 Str. 473-474.

sicer zavedanje, da dostojanstvene bivalne razmere posamezniku omogočijo osnovne pogoje za samouresničitev na telesnem in duševnem delu človekovega dostojanstva.

Pri pobudah o najemnikih v neprofitnih stanovanjih je v večini prevladovala želja po zamenjavi zaradi neustreznih bivanjskih razmer. Varuh tako pobudnikom še vedno pogosto pojasnjuje, da se neprofitna stanovanja v najem oddajajo po predpisanem postopku in pravilih, ki jih je treba upoštevati. Varuh ne more zahtevati, da se nekomu stanovanje dodeli mimo teh pravil, saj nikakor ne želi, da bi tovrstno posredovanje v slabši položaj potisnilo druge prosilce. Je pa vsekakor zaskrbljujoče, da Varuh zaznava, kako prejemniki dobijo pojasnila Stanovanjskega sklada RS – da je zaradi izkazanega povečanja števila članov gospodinjstva sicer nekdo nedvomno upravičen do zamenjave neprofitnega stanovanja, a na tem območju (v primeru pobudnice v Novi Gorici), ne razpolaga z nobenim prostim najemnim stanovanjem za oddajo v neprofitni najem.

V želji, da se začrta celostna ureditev stanovanjskega področja, je Varuh odprl še eno izjemno pomembno vprašanje, saj je zaznal in že pozval, da se odpravi **sistemsko neurejenost področja oskrbovanih stanovanj.** Pobudniki, med katerimi so bili tako najemniki oskrbovanih stanovanj kot tudi potencialni najemniki oskrbovanih stanovanj, so očitali predvsem **nejasne pogoje za najem oskrbovanega stanovanja ter nezagotavljanje oskrbe in nege v oskrbovanih stanovanjih**, kot to določa 9. člen Pravilnika o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev. Varuh je opazil tudi **neenakopraven položaj najemnikov**, ki živijo sami in nimajo potomcev ali sorodnikov, ki bi lahko vstopili v najemno pogodbo kot solidarni poroki, v primerjavi z najemniki, ki imajo možnost pridobiti poroka in nezadovoljstvo stanovalcev oskrbovanih stanovanj zaradi naselitve družine, ki ne izpolnjuje starostnega pogoja za bivanje v oskrbovanem stanovanju. Varuh je zaenkrat s strani MSP prejel pritrditev, da se zavedajo potrebe po vzpostavitvi transparentnega sistema oskrbe v oskrbovanih stanovanjih, ki bi vsakemu stanovalcu zagotavljal primerljive pogoje kjerkoli po državi. Varuh pričakuje, da bo MSP glede na zaznano problematiko aktivno pristopil k sistemski spremembi področja oskrbovanih stanovanj, o nadaljnjem razvoju in ugotovitvah bomo zato poročali tudi v naslednjem letnem poročilu in v javnosti.

Pri tako občutljivem področju, kot so stanovanja posameznikov, se Varuh trudi prisluhniti prav vsaki posamezni situaciji. Poleg zgoraj omenjenih zaznanih izzivov in izrečenih priporočil je Varuh pobudniku pomagal tudi s posredovanjem pri reševanju neposredne stiske.

Primer:

Varuh spodbudil MORS, da je ugodno rešil stanovanjski problem pobudnika

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) je v okviru svojih pristojnosti obravnaval prošnjo pobudnika za pomoč pri podaljšanju najemne pogodbe za službeno stanovanje v lasti MORS. Nanj smo se obrnili s poizvedbo, s katero smo dodatno orisali pobudnikove okoliščine, ki nam jih je sporočil; povprašali smo o fazi reševanja njegove vloge za podaljšanje najema službenega stanovanja in ga pozvali k ustreznemu ukrepanju. MORS je najprej napovedalo, da bo upoštevajoč vse relevantne okoliščine, proučilo pobudnikovo prošnjo, naknadno pa nas je obvestilo, da je z njim konec junija podpisalo najemno pogodbo za nedoločen čas. Varuh je odločitev MORS pozdravil, svoje posredovanje pa je štel za uspešno.

Na Varuha se je obrnil bivši pripadnik SV, sedaj upokojen najemnik službenega stanovanja v lasti MORS. Pobudnik nas je seznanil s svojimi številnimi zdravstvenimi težavami in nizkimi prihodki, ki onemogočajo tržni najem; prav tako je tudi oče samohranilec 14-letne hčerke, ki živi z njim. Z drugimi nepremičninami naj ne bi razpolagal, predmetno stanovanje pa zanj in za njegovo hčer predstavlja edini dom. Varuh je prepoznal stisko pobudnika predvsem zaradi predhodnega sklepa Stanovanjske komisije MORS, ki ga je v začetku preteklega leta obvestila, da mu najemnega razmerja za službeno stanovanje ne bo podaljšala za nedoločen čas, saj tedaj (še) ni izpolnjeval predpisanega časovnega obdobja predhodnega najema (5 let), mu pa je rok za vrnitev stanovanja podaljšala za eno leto. Glede na to, da njegovo finančno stanje onemogoča tržni najem, prav tako pa pristojne socialne službe po njegovem poizvedovanju naj ne bi razpolagale s prostimi kapacitetami, je pobudniku in njegovi hčeri zaradi vrnitve službenega stanovanja grozilo brezdomstvo. Pobudnik se je v svoji stiski tako pisno kot osebno večkrat obrnil na MORS, oktobra lani je podal tudi novo vlogo na Stanovanjsko komisijo MORS, njene morebitne odločitve pa Varuhu ni sporočil.

Glede na navedeno, se je Varuh s prošnjo po dodatnih pojasnilih obrnil na MORS z vprašanjem, ali je MORS s pobudnikovo stisko seznanjeno in kako se je nanjo, tudi v morebitnih odzivih na njegove dopise, odzvalo. Po Varuhovem razumevanju je sicer veljalo vse dopise pobudnika, naslovljene na Stanovanjsko komisijo in tudi na druge naslovnike na MORS, razumeti kot njegove vloge za podaljšanje najemnega razmerja za nedoločen čas. V tej zvezi smo zato zaprosili tudi za informacijo, ali je Stanovanjska komisija MORS o njegovih vlogah že odločila oziroma, če tega še ni storila, da o njih odloči nemudoma.[2]

2 Hkrati smo prosili še za informacijo, kakšne druge možnosti pomoči pobudniku v njegovi stiski MORS še vidi, predvsem v primeru morebitne negativne odločitve Stanovanjske komisije MORS.

MORS je v svojem odzivu Varuhu najprej zagotovilo, da bo proučilo pobudnikovo prošnjo za podaljšanje najemnega razmerja za predmetno stanovanje, upoštevajoč njegovo izredno težko življenjsko situacijo, s katero ga je seznanil, in da bo v okviru pravnih možnosti poiskalo morebitno rešitev, ki bi lahko pripomogla k ureditvi pobudnikove socialne stiske. Naknadno nas je nato seznanilo, da je s pobudnikom konec junija letos podpisalo najemno pogodbo za službeno stanovanje, na podlagi katere mu je bilo najemno razmerje za službeno stanovanje podaljšano za nedoločen čas. Varuh je odločitev MORS pozdravil, svoje posredovanje pa je štel za uspešno. 20.1-1/2023

2.24.2 Uresničevanje preteklih Varuhovih priporočil

S **priporočilom št. 66 (2022)** je Varuh vladi priporočil, naj z namenom zagotavljanja dostopnosti grajenih objektov za vse zagotovi sredstva za sofinanciranje izgradnje dvigal tudi v več nadstropnih zgradbah oziroma objektih v zasebni lasti, ki imajo manj kot pet nadstropij –za to naj zagotovi tudi pravne podlage in sredstva za subvencije po zgledu subvencij za energetsko sanacijo stavb.

Vlada RS sicer poroča, da je priporočilo delno realizirano, saj so bile v zadnjih letih sprejete določene zakonske spremembe, ki so olajšale postopek pridobivanja soglasij in dovoljenj za vgradnjo dvigal v večstanovanjskih stavbah. Tako se je v stanovanjski zakonodaji olajšalo pridobivanje soglasij v primeru vgradnje dvigal (znižanje soglasij), v gradbeni zakonodaji pa so se poenostavili postopki omenjenih del (na primer uvedba pojma manjše rekonstrukcije). V okviru programa evropske politike v obdobju 2021–2027 se je v Sloveniji poskušalo vgradnjo dvigal vključiti kot upravičen strošek, ki se bi ga ob celoviti energetski prenovi stavbe lahko sofinanci alo iz evropskih sredstev. Žal pobuda ni bila uspešna, ker tak ukrep ne prispeva k učinkovitejši rabi energije. Varuh se zaveda, da vgradnja dvigal ni ukrep za učinkovitejšo rabo energije, zato je vladi priporočil, naj zagotovi pravne podlage in sredstva za subvencije **po zgledu subvencij** za energetsko sanacijo stavb. **Varuh tako ocenjuje, da priporočilo ni realizirano in to ponavlja.**

S **priporočilom št. 85 (2020)** je Varuh svetoval, naj MOP pristopi k celoviti prenovi zakonodaje na področju stanovanjskih zadev, predvsem Stanovanjskega zakona, pri čemer naj upošteva (predhodna) priporočila Varuha.

V odzivu Vlada RS ocenjuje delno realiziranje priporočila in pojasnjuje, da je, z reorganizacijo vlade RS, MSP prevzelo pristojnosti MOP na stanovanjskem

področju. Poleg zapisanega v oceni realizacije je bil v letu 2023 sprejet spremenjen in dopolnjen Pravilnik o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem. Celovita prenova stanovanjske zakonodaje pa naj še ne bi bila realizirana. Je pa MSP pričel z analizo področij, ki so potrebna sprememb, ter pridobivanjem podatkov, ki bodo podlaga za uvajanje ustreznih sprememb. **Glede na to, da celovita prenova stanovanjske zakonodaje še ni bila izvedena, se ne strinjamo z oceno o delni realizaciji in vztrajamo, da MSP to v celoti izvede.**

2.24.3 Nova priporočila

Na podlagi obravnavanih zadev v letu 2023 Varuh poleg **vztrajanja pri uresničitvi prenove stanovanjske zakonodaje** podaja tudi novo priporočilo:

77. Varuh priporoča, naj Ministrstvo za solidarno prihodnost, glede na prepoznano neurejenost na področju oskrbovanih stanovanj, pristopi k celoviti prenovi zakonodaje.

PRILOGA

Podrobnejši vsebinski pregled dejavnosti Varuha po področjih

1.9.4 Dejavnosti Centra za človekove pravice

1.9.4.1 Več o II. javnem natečaju Varuha za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic

Varuh je 23. 12. 2022 objavil drugi javni natečaj za diplomska, magistrska in doktorska dela s področja človekovih pravic. S povabilom k oddaji del spodbuja raziskovalno dejavnost študentov vseh treh ravni visokošolskega študija na področju človekovih pravic, s poudarkom na proučevanju človekovih pravic v Sloveniji ter implementaciji mednarodnih in evropskih standardov človekovih pravic v slovenski pravni red. Če želimo preprečiti kršenje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, je nujno, da človekove pravice spoznavamo. Natečaj je zgolj ena od poti k spodbujanju raziskovanja vsebin, ki so povezane s spoštovanjem človekovih pravic, pot k znanju za ustrezno ukrepanje.

Na natečaj se je prijavilo **6 kandidatk in kandidatov** iz Slovenije, ki so v obdobju od 1. 1. do 31. 12. 2022 uspešno zagovarjali diplomsko, magistrsko ali doktorsko delo na univerzi oziroma visokošolskem zavodu v Sloveniji oziroma v tujini. **Varuh Peter Svetina je 25. 9. 2023 v prostorih institucije Varuha štirim izmed njih podelil priznanja.**

Vsa prijavljena dela je pregledala **strokovna komisija.** Namestnik varuha in vodja Centra za človekove pravice Miha Horvat, namestnik varuha dr. Jože Ruparčič in dr. Simona Drenik Bavdek, pomočnica vodje Centra za človekove pravice, so **ocenjevali** izvirnost teme, celovitost pristopa k obravnavani temi, strokovnost in zahtevnost, relevantnost naloge v smislu obravnavanja aktualnih vidikov človekovih pravic v Republiki Sloveniji in splošno kakovost dela.

Priznanja Varuha so prejeli:

- prvo mesto v kategoriji magistrskih del **Katja Hočevar** za nalogo z naslovom *Socialna vključenost odraslih oseb z motnjami v duševnem razvoju v lokalnem okolju* (Pedagoška fakulteta Univerze v Ljubljani, 2022);
- drugi mesti v kategoriji magistrskih del pa si delita **Iza Thaler** za nalogo *Pravne možnosti regularizacije ljudi brez statusa po zavrnitvi prošnje za mednarodno zaščito* (Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2022) in **Sanja Čahuk** za nalogo *Avtonomija in dostojanstvo človeka ob koncu življenja: pravne in etične dileme* (Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, 2022);

- prvo mesto v kategoriji diplomska dela **Nuša Filipović** za nalogo z naslovom *Vloga Varuha človekovih pravic v policijskih postopkih pridržanj* (Policijska akademija, Višja policijska šola, Ljubljana, 2022).

Na natečaj tokrat ni prispelo nobeno doktorsko delo. Nagrajenci so na prireditvi svoja dela tudi na kratko predstavili, na voljo pa so bila nato dana v splošno knjižnico Bežigrad v Ljubljani, kjer je Varuh 1. junija 2022 odprl poseben Varuhov kotiček.

1.9.4.2 Skupna izjava Varuha človekovih pravic in organizacij, ki se zavzemajo za otrokove pravice, o napovedani prenovi nacionalnega programa vzgoje in izobraževanja za naslednje desetletje

Podpisniki skupne izjave, podpisane 28. 9. 2023, so posebej opozorili na **preobremenjenost učencev, ki postaja vse večji izziv**. Prenova osnovne šole namreč predvideva dodatno uro tujega jezika, nobena ura pa se učencem v ta namen ne odvzame. Pri tem pa je treba posebno pozornost nameniti učencem na dvojezičnih območjih, saj s tem pridobivajo tretji jezik, in učencem priseljencev, ki jim že slovenščina predstavlja tuj jezik. V skupni izjavi so poudarili še, da je **otroke treba naučiti prepoznavati svoje misli, čustva, vedenje in povezavo med njimi** ter da je potrebno **izobraževanje in usposabljanje učiteljev in otrok o vseh oblikah nasilja**. Strinjali so se, da se moramo vsi v državi vprašati, kakšno šolo si želimo za prihodnje desetletje, saj šolanje in šolsko okolje pomembno vplivata tudi na uresničevanje otrokovih pravic, njihove največje koristi in dobrobiti.

Med drugim podpisniki predlagajo, naj se uvajanje novih obveznih predmetov ne odraža v povečanju števila ur pouka. V vseh razredih osnovne in srednje šole naj se uvede obvezen multidisciplinaren predmet, ki bo otroke usposabljal o kompetencah za življenje. Uvede naj se tudi obvezen predmet, ki bo sistemsko pristopil k varni rabi interneta. Pri prenovi učnih načrtov naj se bolj vključuje vidik o izobraževanju o človekovih pravicah, šolam in učiteljem pa naj se zagotovi ustrezno strokovno pomoč pri soočanju z različnimi izzivi, s katerimi se soočajo. V izjavi se podpisani zavzemajo tudi za večje sodelovanje z nevladnim sektorjem oziroma neodvisnimi državnimi institucijami v okviru novega koncepta razširjenega programa. Glede izobraževanja učencev na domu pa priporočajo, da naj bo vsaj v prvem razredu osnovne šole izobraževanje v šoli obvezno. Dodajajo še, naj se pri prenovi učnih načrtov upoštevajo strokovne ugotovitve, da učenci v šoli potrebujejo več gibanja. Predlagajo tudi, da se v Sloveniji zagotovi izobraževanje za vse otroke, tudi tiste s posebnimi potrebami.

Besedilo skupne izjave je naslednje:[1]

1 Dostopno tudi na https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/CENTER_-_NVO_otroci_-_prenova_solstva_izjava/skupna_izjava_prenova_solstva_c.pdf.

REPUBLIKA SLOVENIJA

VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

SKUPNA IZJAVA

Varuha človekovih pravic Republike Slovenije
in organizacij, ki se zavzemajo
za otrokove pravice,
o napovedani prenovi nacionalnega programa vzgoje in izobraževanja za naslednje desetletje

Ljubljana, 28. september 2023

SKUPNA IZJAVA

Varuha človekovih pravic Republike Slovenije in organizacij, ki se zavzemajo za otrokove pravice, o napovedani prenovi nacionalnega programa vzgoje in izobraževanja za naslednje desetletje

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh), Nacionalni inštitut za javno zdravje (Center za proučevanje in razvoj zdravja, Nacionalni program duševnega zdravja, Program Mira) in nevladne organizacije Mirovni inštitut, Spletno oko in Safe.si (Center za družboslovno informatiko, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani), Zveza prijateljev mladine Slovenije (ZPMS, vključno z Nacionalno mrežo TOM telefon), Mestna zveza prijateljev mladine Ljubljana, Mladinska zveza Brez izgovora Slovenija, Znanstveno-raziskovalno središče Koper in društvo za pomoč žrtvam nasilja Beli obroč Slovenije pozorno spremljamo predloge in razprave o potrebni oziroma načrtovani prenovi nacionalnega programa vzgoje in izobraževanja za naslednje desetletje, pa tudi o prenovi področne zakonodaje, šolskih učnih načrtov in učbenikov.

Na sestanku Varuha z nevladnimi organizacijami, ki skrbijo za uresničevanje pravic otrok, dne 14. 6. 2023, smo obravnavali tudi nekatere vidike, povezane s prenovo šolskih sistemov, saj šolanje in šolsko okolje pomembno vpliva na uresničevanje otrokovih pravic, njihove največje koristi in dobrobiti. Ugotovili smo, da na podlagi svojih izkušenj z delom z otroki, strokovnega znanja in opažanj glede dogajanja v družbi delimo zelo podobne poglede na to, kaj v slovenskem šolskem sistemu umanjka oziroma kakšno šolo bi si želeli za naslednje desetletje.

Zato **UPOŠTEVAJOČ,**

- Prvo fazo Svetovnega programa izobraževanja o človekovih pravicah, ki se osredotoča na primarni in sekundarni šolski sitem, predvsem Akcijski načrt Združenih narodov za prvo fazo izvajanja Svetovnega programa izobraževanja o človekovih pravicah;
- Prizadevanja Sveta Evrope glede pospeševanja izobraževanja o človekovih pravicah kot temeljne človekove pravice in širjenja kulture človekovih pravic;
- Smernice OVSE o izobraževanju o človekovih pravicah v sistemu sekundarnega šolstva;
- odprto pismo ministru in skupini snovalcev nacionalnega programa vzgoje in izobraževanja za naslednje desetletje »Kakšno šolo za naslednje desetletje«;

- predloge otrok, dane v okviru projekta ZPMS Naše mnenje šteje (zapisani v Beli knjigi ZPMS o uresničevanju pravice otrok do participacije in Zborniku o uresničevanju pravice otrok do participacije z naslovom Državljani prihodnosti, ki je bil izdan ob 30-letnici Otroških parlamentov) in programa Otroški parlamenti;
- predlog SLOfit (Fakultete za šport Univerze v Ljubljani), da je več gibanja za učence v šoli nujno;
- Splošni komentar Odbora Združenih narodov o pravicah invalidov št. 4 (2016) o pravici do vključujočega izobraževanja, ki daje razlago 24. člena Konvencije o pravicah invalidov in
- primere dobrih praks, kjer so v osnovne in srednje šole že uvedli multidisciplinarne predmete, več gibanja in problemskega učenja (npr. finski ali švedski model);

OPOZARJAMO,

1. da je pri uvajanju sprememb, ki zadevajo vzgojo in življenje otrok, **nujno treba v središče postaviti otroka, otrokove pravice in koristi,** saj v šoli poteka pomemben **del sekundarne socializacije – otrokove koristi naj bodo glavno vodilo, šola pa naj bo tudi vzgojna ustanova**;
2. da **preobremenjenost učencev postaja vse večji izziv** – prenova osnovne šole predvideva dodatno uro tujega jezika, nobena ura pa se učencem v ta namen ne odvzame (pri tem je treba biti še posebej pozoren na učence na dvojezičnih območjih (s tem pridobivajo tretji jezik) in na učence priseljence, ki jim že slovenščina predstavlja tuj jezik);
3. da je slovenski sistem primarnega in sekundarnega šolstva **v preveliki meri naravnan k storilnosti in nenehni krepitvi kognitivnih sposobnosti, umanjka pa časa in prostora za vsebine, ki jih povezujemo s t. i. mehkimi veščinami** (ozaveščanje in preprečevanje medvrstniškega in drugega nasilja v šolskem okolju in izven njega (zlasti povezava s spletnim nasiljem, saj izsledki študij/raziskav kažejo, da sta nasilje v fizičnem in spletnem prostoru povezana), ne-nasilje, preventivni programi, človekove pravice, nediskriminacija, medijska pismenost, odnosi, komunikacija, spolna vzgoja, integriteta, ravnanje z domačimi financami itd.) – te vsebine bi bilo treba sistematično uvesti v šolski kurikulum v vseh razredih osnovne in srednje šole, upoštevajoč starost in zrelost otrok, vendar (idealno) ne na račun podaljševanja števila ur v šoli, lahko v sodelovanju z zunanjimi deležniki (npr. neodvisnimi državnimi institucijami in nevladnimi organizacijami);

4. da **naj se spremembe ne uvajajo le v »storilnostni« sistem**, ampak nujno tudi v vrednotnega (nujno bi bilo v šole »pripeljati« mehke vsebine: empatija; sodelovanje ne tekmovanje; pomoč sovrstniku, zbujanje radovednosti, razbremenilni pogovori itd.);
5. da je **otroke treba naučiti prepoznavati svoje misli, čustva, vedenje in povezavo med njimi** (npr. po načelih vedenjsko kognitivne terapije), učenje asertivne komunikacije, krepitev socialnih kompetenc – empatije in družbene odgovornosti;
6. da je potrebno **izobraževanje in usposabljanje učiteljev in otrok o vseh oblikah nasilja** (telesno, psihično, spolno, ekonomsko ter spletno nasilje in zanemarjanje), na starosti primeren način, da jih lahko prepoznajo in poiščejo pomoč – otroke je treba opolnomočiti za iskanje pomoči v primeru, če so žrtve ali opazovalci nasilja. Izredno pomembno sporočilo, ki bi ga učenci in dijaki morali dobiti v šoli, je, da so vse oblike nasilnega vedenja v šoli, doma (v družini), na spletu in drugje nesprejemljive – učenci potrebujejo podporo, da spregovorijo o nasilju, ki ga sami doživljajo, ali o nasilju, ki so mu priča. Potrebujejo jasna navodila, kako in komu lahko o nasilju povedo (učiteljem, šolskim svetovalnim delavcem ali drugim odgovornim osebam). V ta namen zaznavamo odsotnost nacionalnega algoritma ukrepanja ob pojavu medvrstniškega nasilja v šolah, ki je jasen in celosten (natančno opredeljeni koraki, ki potekajo v okviru šole, vključuje druge službe, od prijave nasilja do obravnave žrtev in povzročiteljev, zaščita žrtve, žrtve se ne sooča s povzročiteljem ipd.), ter informacij o virih pomoči;
7. da rezultati anonimne ankete o vplivu interneta na počutje in duševno dobrobit najstnikov, ki so jo leta 2022 izvedli na točki osveščanja o varni rabi interneta Safe.si, kažejo, da 45 % najstnikov že v osnovni šoli primerja svoj obraz in telo s popolnimi podobami vplivnežev in vplivnic ter zvezdnic in zvezdnikov na spletu in je zaradi tega nezadovoljnih s svojim videzom. Skrb vzbujajoče je, da kar tretjina (33 %) dijakinj razmišlja o izboljšanju videza z operativnim posegom, medtem ko je takih učenk v zadnji triadi osnovne šole četrtina (24 %);
8. da je v kontekstu prenove sistema izobraževanja v Sloveniji pomembno zgodnje ozaveščanje in izobraževanje otrok, mladostnikov ter njihovih staršev in učiteljev o varni in odgovorni rabi interneta – v današnjih razmerah je nujno dvigniti delež medijsko pismenih staršev in otrok, ki znajo kritično presojati verodostojnost podanih informacij na spletu in tehnologijo uporabljati varno in odgovorno (v zadnjem času opažamo, da postajajo oblike spletnega nasilja med mladimi vse bolj skrajne, prav tako opažamo trend normalizacije spletnega nasilja med mladimi in vse večjo brezbrižnost in neobčutljivost odraslih, kar je popolnoma nesprejemljivo). Pomembno je, da prepoznavamo in

obravnavamo nastajajoča tveganja (npr. seksualizirane vsebine, ki jih otroci in mladostniki ustvarjajo sami, prenos nasilnih in starosti neprimernih vsebin v živo) in izzive, ki vplivajo na duševno in telesno zdravje, kot so spletno nadlegovanje, vključno s spletnim nadlegovanjem na podlagi spola, pomanjkljivo skrb za zasebnost in problematiko prekomerne rabe interneta in naprav z zasloni (leta 2022 je 54 % slovenskih devetošolcev in 64 % dijakov poročalo, da jim primanjkuje spanca zaradi uporabe interneta). V raziskavi iz leta 2018 je več kot polovica slovenskih mladostnikov poročala, da so že doživeli spletno nadlegovanje;

9. da ni primerno in v največjo korist otrok, da se odpirajo vrata šolanju na daljavo – osnovna šola je obvezna in zato bi moralo biti nujno, da če ni nekih posebnih zdravstvenih ali drugih okoliščin, šolanje poteka v šoli, saj je šola tudi prostor sekundarne socializacije in pridobivanja različnih kompetenc za življenje;

10. da je predstavitev **uvedbe t. i. razširjenega programa s tremi vsebinskimi sklopi preskopa**, saj ni jasno niti obrazloženo, kaj vse naj bi ta področja zajemala tako kvantitativno kot kvalitativno – zato obstaja bojazen, da bo to prepuščeno posameznim šolam in njihovim vodstvom, zaradi česar bo prihajalo do velikih razlik med šolami, kar se bo navsezadnje pokazalo pri otrocih. Treba bi bilo sistemsko urediti področje razširjenega programa. Ta naj bi nadomestil jutranje varstvo, podaljšano bivanje, kar je razumeti tako, da bodo vanj vključeni zgolj otroci do vključno 5. razreda osnovne šole (pa še to ne nujno vsi), ne pa tudi otroci od 6. do 9. razreda, ki bodo tako izpadli iz teh vsebin;

11. da se pri prenovi nacionalnega programa vzgoje in izobraževanja v šolskem prostoru ne sme pozabiti na **inkluzijo** – kako pripraviti šolski prostor, da bodo učenci lahko živeli različnost, tako da bodo v šolski prostor ustrezneje vključeni otroci s posebnimi potrebami (npr. gibalno ovirani – še vedno ni povsod zagotovljena dostopnost, otroci z avtizmom, gluhi in naglušni, slepi in slabovidni – še vedno so prisotne težave sistemske nedostopnosti slepim in slabovidnim otrokom prilagojenega učnega gradiva, prav tako tudi ni ustreznih prilagoditev pri udeležbi otrok na različnih tekmovanjih iz znanja), romski otroci in otroci tujci, ki prebivajo v Sloveniji;

12. da **je pridobivanje ustreznih spremljevalcev za otroke s posebnimi potrebami vse težje, pri čemer so potrebe vse večje**, kandidati pa so navadno vse manj strokovno usposobljeni;

13. da bi bilo treba ob prenovi učnih programov **bolj dosledno zagotoviti vključujoče izobraževanje, ki zagotavlja enake možnosti tudi otrokom s posebnimi potrebami, skladno z mednarodnimi standardi** (Konvencija o pravicah invalidov, Konvencija o otrokovih pravicah in Unesco), upoštevajoč različne potrebe in pristope;

14. Konvencija (Združenih narodov) o otrokovih pravicah in Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic med temeljnimi načeli navajata tudi **participacijo otrok v postopkih sprejemanja predpisov in zakonodaje, ki se nanaša nanje** (tak pozitiven primer je bila vključitev otrok v več faz priprav rešitev pri pripravi zakonskih podlag in vzpostavljanju Hiše za otroke v Sloveniji, ko je projekt podpiral Svet Evrope in Norveški finančni mehanizem) – v ta namen imajo ZPMS in druge nevladne organizacije posebne projekte, naj med njimi na tem mestu navedemo Otroške parlamente, kjer so otroci že dajali predloge tudi glede prenove šolskega sistema (tudi glede enakovredne obravnave učencev, zanimivejšega poučevanja, razporejanja ocenjevanja in predlogov za ukinitev ocenjevanja določenih predmetov z ocenami, ugotovitev, da je v učnih načrtih preveč snovi, zato pogosto ni vsa predelana, gradnja dobrih medosebnih odnosov ipd.);

in PREDLAGAMO,

1. naj se **uvajanje novih obveznih predmetov ne odraža v povečanju števila ur pouka (na teden oziroma v celotnem šolskem letu),** ampak naj se temu ustrezno prilagodi obstoječe učne načrte in obseg snovi po posameznih predmetih;

2. naj se v vseh razredih osnove šole in v vseh razredih srednješolskega izobraževanja **uvede obvezni multidisciplinarni predmet, ki bo otroke v okviru učnega načrta osnovnih in srednjih šol usposabljal o »kompetencah za življenje«** in bo v različnih razredih vseboval različne vsebine glede na starost in zrelost otrok – te vsebine bi bile t. i. mehke vsebine, kot so ozaveščanje, preventiva in preprečevanje nasilja v šolskem okolju in izven njega (zlasti povezava s spletnim nasiljem, saj izsledki študij/raziskav kažejo, da sta nasilje v fizičnem in spletnem prostoru povezana), preventiva glede težav v duševnem zdravju in krepitev zdravega življenjskega sloga in odnosov (krepitev pozitivne samopodobe in samospoštovanja, strategije soočanja z negativnimi čustvi – frustracijami, tesnobo, jezo; asertivna in nenasilna komunikacija, soodgovornost – ne zgolj pravice), človekove pravice in temeljne svoboščine, nediskriminacija, stereotipi, spolna vzgoja, socialne kompetence, medijska pismenost, odnosi (zdravi in nezdravi odnosi, partnersko nasilje, komunikacija, varna raba interneta in informacijsko komunikacijskih tehnologij (IKT) ter medijska pismenost, funkcionalna pismenost, upravljanje osebnih financ (finančna pismenost), integriteta, ekološke tematike, trajnostni razvoj, prva pomoč, osnove bontona, retorika itd.). V ta namen pozivamo k bodisi razširitvi predmeta Etika in državljanska vzgoja z omenjenimi vsebinami in na način, da bo na urniku vseh devet razredov osnovne šole in v vseh razredih srednješolskega

izobraževanja, da bo prilagojen starosti otrok (nadgrajevanje po stopnjah), ali k uvedbi novega predmeta, ki bo na multidisciplinaren način usposabljal otoke o različnih kompetencah za življenje. Glavni cilj takšnega prenovljenega (razširjenega) predmeta ali novega predmeta bi bil v pridobivanju kompetenc za življenje, zato menimo, da bi bilo nujno temu prilagoditi tudi metode poučevanja (delo po skupinah, pogovor, obiski strokovnjakov ali institucij, projektna naloga ipd.) in preverjanje znanja, ki naj rezultira v opisni oceni (v primeru njihove ponovne uvedbe);

3. **sistemski pristop k izobraževanju o varni rabi informacijsko komunikacijskih tehnologij (IKT) in medijski pismenosti – zato pozivamo k sistemskemu vključevanju tematik medijske pismenosti in IKT v učne načrte osnovnih in srednjih šol ter predvsem k uvedbi obveznega predmeta računalništva in informatike v vseh razrednih osnovne in srednje šole**, ki mora vsebovati vse ključne elemente medijske pismenosti oz. medijskega opismenjevanja, s čimer bomo lahko ustvarili varno in spodbudno okolje na internetu, ki bo omogočalo otrokom dostop do kakovostnih vsebin in razvoj njihovih digitalnih spretnosti;

4. naj pristojni **pri prenovi učnih načrtov od vrtca do osnovne šole ter v srednjih šolah** upoštevajo tudi priporočila Prve faze Svetovnega programa o izobraževanju za človekove pravice glede pospeševanja izobraževanja o človekovih pravicah in strpnosti, vključno s pregledom novih in obstoječih učbenikov, ter **naj v komisijo strokovnjakov, ki bo zastavila reformo, po posvetovanju z Varuhom vključijo tudi strokovnjake za področje človekovih pravic** (priporočilo Varuha št. 2 (2022));

5. naj se **učiteljem in šolam zagotovi ustrezna strokovna pomoč pri soočanju z različnimi izzivi na šolah**, dodatna izobraževanja in usposabljanja o t. i. mehkih vsebinah, na terciarni ravni izobraževanja bodočih pedagogov pa naj se razmisli o uvedbi novih predmetov in dopolnitvi učnih načrtov v zvezi s tem;

6. naj se **v okviru novega koncepta razširjenega programa** (ki ga predvideva osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovni šoli) prične **strukturno povezovati z nevladnim sektorjem oziroma neodvisnimi državnimi institucijami**, ki te tematike lahko zadovoljivo dopolnijo (neformalno učenje dopolnjuje formalno; nujno bi bilo vključevanje ljudi iz prakse);

7. **glede izobraževanja učencev na domu**, da bi bilo vsaj v 1. razredu osnovne šole izobraževanje v šoli obvezno (otrok spozna šolo, šolski način dela, pridobi delovne navade, vzpostavi socialne stike itd.), tudi sicer pa bi izobraževanje na domu potrebovalo več omejitev, saj mora biti ključno vodilo največja korist otroka (npr. v primeru zdravstvenih težav, večkratnih selitev, potovanj itd.) in ne le volja staršev; ob tem bi moralo preverjanje znanja pri šolanju na domu

obsegati vse predmete iz učnega načrta in celotno učno snov za posamezni razred (torej ne le nekaterih predmetov);

8. naj pristojni za celotno področje izobraževanja sprejmejo **zakonske rešitve, ki bi ustrezno urejale pregled nad tem, kaj učenci vnašajo v šolski prostor, predvsem pa pregled šolskih torb in preizkus prisotnosti nevarnih predmetov, vseh vrst orožja, drog in alkohola** (priporočili Varuha št. 11 (2022) in št. 88 (2018));
9. naj se pri prenovi učnih načrtov upoštevajo strokovne ugotovitve glede potreb učencev za **več gibanja v šoli in gibalne kulture v šoli** za zagotavljanje boljšega psihofizičnega dravja otrok;
10. naj se **zagotovi vključujoče izobraževanje za vse otroke, tudi tiste s posebnimi potrebami**, upoštevajoč njihove različne potrebe, metode poučevanja in po potrebi tudi prilagoditev minimalnih standardov znanja v izobraževalnem programu.

V Ljubljani, 28. septembra 2023

2.3.4
Dejavnosti Varuha glede zaposlenih in brezposelnih

Posamezne dejavnosti Varuha glede zaposlenih in brezposelnih v letu 2023 so podrobneje predstavljene po naslednjih poglavjih:

2.3.4.1 Pravna varnost izbranega kandidata za zaposlitev – predlog Varuha za dopolnitev Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih

Primer:

Pravna varnost že izbranega kandidata za zaposlitev, s katerim do sklenitve pogodbe o zaposlitvi na koncu ne pride[1]

Zgolj možnost, da izbrani kandidat in delodajalec pogodbo o zaposlitvi podpišeta, preden prvi pri trenutnem delodajalcu poda odpoved pogodbe o zaposlitvi, za pravno varnost kandidatov za zaposlitev ne zadošča, če niti delodajalci niti delavci s to možnostjo niso seznanjeni in je zato ne uporabijo. Varuh človekovih pravic RS je zato predlagal MDDSZ dopolnitev predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih. Pobudnik je v pobudi Varuhu človekovih pravic RS navedel, da je bil izbran na razpisu za prosto delovno mesto v eni od zasebnih gospodarskih družb. Ko je bil obveščen o izbiri, je bil hkrati naprošen, da čim prej poda odpoved pri delodajalcu, pri katerem je bil takrat zaposlen. To je tudi storil. V času teka odpovednega roka ga je bodoči delodajalec napotil na predhodni zdravstveni pregled in usposabljanje iz varnosti in zdravja pri delu, ki ga je tudi opravil. Dan pred predvidenim podpisom pogodbe o zaposlitvi pa so mu iz podjetja sporočili, da ga zaradi upada naročil ne morejo zaposliti. Pobudnik je tako ostal brez dela, pa tudi brez pravic iz naslova brezposelnosti. Pomoč je iskal na IRSD, kjer so mu povedali, da mu ne morejo pomagati in ga napotili na sodno pot. Pojasnjeno mu je bilo, da bi bila pristojnost za posredovanje IRSD podana le, če bi že podpisal pogodbo o zaposlitvi ali če bi kandidiral na javnem natečaju v javnem sektorju in bi mu bil izdan sklep o izbiri.

1 Objavljeno https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/pravna-varnost-izbranega-kandidata-za-zaposlitev-predlog-varuha-za-dopolnitev-predloga-zakona-o-sp/

Varuh pobudniku glede na svoje pristojnosti ni mogel neposredno pomagati. Ker pa se je v njegovi zadevi zastavilo vprašanje pravne varnosti že izbranih kandidatov za zaposlitev, s katerimi nato pogodba o zaposlitvi iz razlogov na strani delodajalca ni sklenjena, se je Varuh odločil to problematiko podrobneje raziskati na podlagi drugega odstavka 9. člena ZVarCP. Varuh je namreč domneval, da primerov, kot je bil pobudnikov, v zasebnem sektorju ni malo. Kandidati za zaposlitev po prejemu obvestila, da so izbrani, zaradi čimprejšnjega izteka odpovednega roka podajo odpoved trenutne pogodbe o zaposlitvi, v dobri veri, da se bodo zaposlili pri novem delodajalcu. Nato pa do dejanskega podpisa pogodbe o zaposlitvi z novim delodajalcem v resnici lahko, iz razlogov na delodajalčevi strani, ne pride. Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) ne predpisuje obveznosti izdaje sklepa o izbiri, kot ga za izbrane uradnike določa 63. člen Zakona o javnih uslužbencih (ZJU), mnogi posamezniki pa se ne zavedajo možnih posledic, ki se lahko zgodijo. Tako je bilo očitno tudi v zgoraj opisanem primeru našega pobudnika.

Varuh je pridobil stališče MDDSZ, ki je veljavno ureditev glede sklenitve pogodbe o zaposlitvi v ZDR-1 ocenilo kot ustrezno. MDDSZ je opozorilo na drugi odstavek 11. člena ZDR-1, ki določa, da se pravice in obveznosti na podlagi opravljanja dela v delovnem razmerju in vključitev v socialno zavarovanje na podlagi delovnega razmerja začnejo uresničevati z dnem nastopa dela, ki je določen v pogodbi o zaposlitvi. S tem je strankama pogodbe omogočeno, da zaradi različnih okoliščin (na primer iztek odpovednega roka delavca pri trenutnem delodajalcu) v pogodbi o zaposlitvi določita poznejši datum nastopa dela, s tem datumom pa začne učinkovati pogodba o zaposlitvi. Pravna varnost kandidata (in tudi delodajalca) je po navedbah MDDSZ zagotovljena predvsem z možnostjo, da se stranki v pogodbi o zaposlitvi dogovorita o datumu nastopa dela. V takšnem primeru je delovno razmerje s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi med strankama sklenjeno, pravice in obveznosti na podlagi opravljanja dela v delovnem razmerju pa se začnejo uresničevati pozneje, z datumom, ki ga na podlagi konkretnih okoliščin in interesov določita stranki.

Varuh se je sicer strinjal s pojasnili glede določb trenutne zakonodaje, vendar ni mogel v celoti slediti mnenju MDDSZ, da je pravna varnost kandidata za zaposlitev s tem povsem ustrezna (oziroma da ne bi mogla biti boljša). Zdi se namreč, da niti delodajalcem niti kandidatom za zaposlitev ni v zadostni meri znano, da lahko pogodbo o zaposlitvi sklenejo pred prenehanjem delovnega razmerja pri trenutnem delodajalcu, v njej pa določijo poznejši datum nastopa dela. Zato lahko tudi prihaja do težav, kot jih je v prej opisanem primeru imel pobudnik, ki se je obrnil na Varuha.

Varuh tudi ni mogel mimo ugotovitve, da so izbrani kandidati za zaposlitev po ZDR-1 v slabšem položaju od izbranih kandidatov za zaposlitev na uradniška delovna mesta v javnem sektorju, ki jim delodajalec pred podpisom pogodbe o zaposlitvi skladno s 63. členom ZJU izda sklep o izbiri.

Po mnenju Varuha zgolj možnost, da izbrani kandidat in delodajalec pogodbo o zaposlitvi podpišeta, preden prvi pri trenutnem delodajalcu poda odpoved pogodbe o zaposlitvi, za pravno varnost kandidatov za zaposlitev ne zadošča, če niti delodajalci niti delavci s to možnostjo niso seznanjeni in je zato ne uporabijo.

Ker je bil v letu 2023 v postopku Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (EVA 2022-2611-0061), **je Varuh predlagal MDDSZ, naj prouči možnost za drugačno zakonsko ureditev na način, ki bi povečala pravno varnost že izbranih kandidatov za zaposlitev, bodisi s približevanjem določbam ZJU, bodisi z drugačnim, jasnejšim zapisom besedila v ZDR-1 – na primer na način, da bi bili delavci oziroma kandidati za zaposlitev, kot šibkejša stran, bolje varovani in seznanjeni s svojimi pravicami ter bi lahko od novega delodajalca zahtevali podpis pogodbe o zaposlitvi z nastopom dela s poznejšim datumom in bi nato šele po podpisu te pogodbe podali odpoved pri trenutnem delodajalcu. (Priporočilo št. 11)** MDDSZ je predlog Varuha zavrnilo z mnenjem, da bi takšen poseg v zakonsko ureditev prekomerno posegel v pravni položaj delodajalca kot druge pogodbene stranke, glede na že veljavno ureditev pa takšen ukrep po njihovem mnenju ne bi bil primeren niti nujen za dosego zasledovanega cilja (tj. zagotovitev pravne varnosti delavca oziroma kandidata). Varuh pojasnila MDDSZ ni mogel sprejeti. Žal sprememba zakonodajnega okvirja ni sledila navedenemu stališču, ki bi zagotavljal večjo varnost delavcev oziroma kandidatov za zaposlitev. 10.0-1/2023

2.3.4.2 Nezakonita odreditev koriščenja letnega dopusta

Primer:

Samovoljno ravnanje občine

Mestna občina Velenje (MO Velenje) je pobudniku odredila izrabo treh dni letnega dopusta v prvem valu epidemije covida-19 v času prvomajskih počitnic, pred in po tem obdobju pa je bil na podlagi istega sklepa delodajalca na čakanju na delo doma iz razloga, ker mu delodajalec ni mogel zagotavljati dela. Varuh je v okviru obravnave pobude ugotovil, da je MO Velenje kršila pravice pobudnika iz delovnega razmerja s tem, ko mu je nezakonito odredila koriščenje kolektivnega letnega dopusta od 28. do 30. 4. 2020, ter s tem, ko tudi po prejemu sklepa Komisije za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi RS nezakonitosti ni odpravila. Varuh je MO Velenje predlagal, da storjeno krivico popravi in pobudniku omogoči koriščenje teh treh dni dopusta. MO Velenje predlogu Varuha ni sledila, zato je pobudo zaključil kot utemeljeno.

Pobudnik je v pobudi Varuhu navedel, da mu je delodajalec, MO Velenje, nezakonito odredil izrabo treh dni letnega dopusta v času od 28. do 30. 4. 2020. Navedeno je potrdila Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi RS, ki je ugodila pritožbi pobudnika in ugotovila, da je bila odredba delodajalca glede koriščenja kolektivnega letnega dopusta nezakonita. Ker delodajalec odločitve Komisije ni želel izvršiti, se je pobudnik obrnil na Varuha.

Varuh je MO Velenje prosil za pojasnila. Ta je navedla, da kolektivni dopust v obdobju prvomajskih počitnic prvega vala epidemije covida-19 sicer res ni bil načrtovan, vendar je po njihovem mnenju kljub temu sledil namenu izrabe letnega dopusta, tj. počitek, pridobitev distance od službenih obveznosti, sprostitev in razvedrilo. Ob načrtovanju kolektivnega letnega dopusta v mesecu aprilu 2020 so primarno izhajali iz takratnih okoliščin – izrednih razmer, ki jih je povzročila epidemija, ki je zaposlenim prinesla veliko stresa ter dodatnih obremenitev. Na MO Velenje so ves čas menili, da je bilo njihovo ravnanje utemeljeno, zato so tudi vztrajali pri svoji odločitvi, pobudnik pa je zaradi nestrinjanja vlagal pritožbe na Komisijo in pozive delodajalcu. Zato sta po navedbah MO Velenje potekli referenčno obdobje in tudi obdobje za prenos, v katerih bi bila mogoča izraba teh treh dni letnega dopusta; po izteku obeh obdobij pa da kot delodajalec nimajo več pravne podlage, da pobudniku omogočijo izrabo letnega dopusta. Dopis Varuhu so zaključili z navedbo, da ima pobudnik po poteku referenčnega obdobja in obdobja za prenos pravico zahtevati ustrezno odškodnino, če meni, da gre za kršitve pogodbenih obveznosti v času trajanja delovnega razmerja, toda zahtevka na delodajalca ni naslovil.

Varuh je pridobil tudi pojasnila IRSD, ki je v zadevi pri MO Velenje opravil inšpekcijski nadzor. IRSD je ugotovil kršitve delovnopravne zakonodaje glede izvajanja določbe 163. člena Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), in sicer s tem, ko je bilo pobudniku v času veljavnega sklepa o čakanju na delo od doma iz marca 2020, ki je to določal od 8. 4. 2020 do preklica – iz razloga, ker delodajalec v času epidemije covida-19 ni mogel zagotavljati dela – odrejeno koriščenje treh dni kolektivnega dopusta za leto 2020 v času od 28. do 30. 4. 2020. Kolektivni dopust je bil odrejen tudi vsem drugim delavcem. Po poteku tega obdobja je bil pobudnik ponovno na čakanju na podlagi istega sklepa, pri tem pa ni bila upoštevana možnost za počitek, rekreacijo in družinske obveznosti delavca.

Na podlagi prejetih pojasnil in vse predložene dokumentacije je Varuh ugotovil, da je MO Velenje kršila pravice pobudnika iz delovnega razmerja s tem, ko mu je nezakonito odredila koriščenje kolektivnega letnega dopusta od 28. do 30. 4. 2020, in s tem, ko tudi po prejemu sklepa Komisije nezakonitosti ni odpravila. Varuh ni mogel slediti pojasnilom MO Velenje, ki je navajala, da je ves čas menila, da je bilo njeno ravnanje utemeljeno in je zato tudi po odločitvi Komisije in izvedenem inšpekcijskem nadzoru IRSD še vedno vztrajala pri svoji odločitvi, saj za takšno ravnanje zaradi ugotovitev drugih pristojnih organov ni bilo podlage.

Sodna praksa je zavzela stališče, da prenosno obdobje za dopust, kot je urejeno v ZDR-12, to je šest oziroma v določenih primerih dvanajst mesecev, ni ustrezno glede na določbe Direktive 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta 4. 11. 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa ter sodno prakso Sodišča Evropske Unije (SEU), saj mora biti obdobje za prenos neizrabljenega letnega dopusta daljše od obdobja za izrabo letnega dopusta. Če delavec dejansko ni imel možnosti izrabe letnega dopusta tudi do poteka obdobja za prenos, ga lahko še vedno izrabi. Pri tem pa pravica do izrabe letnega dopusta ni neomejena, saj jo je tudi SEU, razen izjemoma, omejilo na obdobje 15 mesecev za prenos[3], ob izpolnjenih pogojih pa ima delavec pravico do ustrezne odškodnine. Vendar to ne pomeni, da delavec, ki mu delovno razmerje sploh (še) ni prenehalo in mu delodajalec med trajanjem delovnega razmerja ni pravilno omogočil izrabe letnega dopusta, nima drugih pravic. Zaradi zagotovitve ustreznega sodnega varstva oziroma učinkovitega uveljavljanja njegovih pravic ima pravico zahtevati izrabo letnega dopusta oziroma (ob izpolnjenih pogojih) tudi pravico do ustrezne odškodnine zaradi kršitve pogodbenih obveznosti v času trajanja delovnega razmerja. Drugačna razlaga bi to pravico delavca izvotlila.

Varuh je glede na navedeno zavzel stališče, da bi MO Velenje kršitve pravic delavcu še vedno lahko odpravila na način, da bi mu omogočila izrabo treh dni letnega dopusta iz leta 2020, saj pobudnik doslej dejansko ni imel možnosti koriščenja teh dni. Varuh je pobudniku predlagal, da na MO Velenje naslovi zahtevek za izplačilo odškodnine, MO Velenje pa, da popravi krivico, ki jo je pobudniku storila.

MO Velenje je predlog Varuha zavrnila, pri tem pa za tako ravnanje ni navedla nobenih novih prepričljivih razlogov. Pobuda je bila utemeljena. Varuh zato ostaja mnenja, da je MO Velenje pobudniku kršila pravice iz delovnega razmerja. Obravnavo pobude je zaključil s ponovnim predlogom pobudniku, da na MO Velenje naslovi zahtevek za izplačilo odškodnine, MO Velenje pa, da popravi krivico, ki jo je pobudniku storila. 10.2-4/2023

2 Op: zadeva je bila obravnavana pred sprejemom novele ZDR-1D
3 prim. sodbo Vrhovnega sodišča RS št. VIII Ips 42/2019 s 14. 1. 2020

2.3.4.3 Problematizacija potrebnega soglasja ustanovitelja pri odločanju o izplačilu redne delovne uspešnosti ravnateljem

Primer:

Ustreznost pravne ureditve podaje soglasja k redni delovni uspešnosti ravnateljev

Varuh je prejel pobudo, vezano na problematiko izplačevanja redne delovne uspešnosti ravnateljem. Izpostavili so, da je po njihovem mnenju veljavna pravna ureditev povržena arbitrarnosti ustanovitelja zavoda in postavlja pod vprašaj načeli enakega varstva pravic in pravne države iz 22. in 2. člena Ustave RS. Obstoječi pravni podlagi, to sta Pravilnik za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev s področja šolstva (v nadaljevanju: Pravilnik)[4] in Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju (v nadaljevanju: Uredba)[5] so ocenili kot potencialno problematični. Višino dela plače za delovno uspešnost ravnatelja namreč v skladu s prvim odstavkom 16. člena Pravilnika ob obravnavi in potrditvi letnega poročila zavoda za preteklo leto določi svet zavoda, ter, da je pri odločanju o višini dela plače za redno delovno uspešnost svet zavoda, v skladu s tretjim odstavkom 7. člena Uredbe, dolžan pridobiti soglasje ustanovitelja in finan erja – ministrstva, pristojnega za izobraževanje.[6] To so ocenili kot neustrezno, saj se sredstva za delovno uspešnost ravnatelja zagotavljajo iz državnega proračuna (in ne iz proračuna lokalne skupnosti – ustanovitelja),[7] veljavna ureditev pa po njihovem mnenju pomeni samovoljo lokalne skupnosti pri podaji ali odklonitvi soglasja, do katere pa v praksi pogosto pride brez obrazložitve.

Pri tem je po mnenju pobudnikov sporno predvsem dejstvo, da veljavna ureditev za primere odklonitve soglasja k delovni uspešnosti ravnatelja, kot jo je določil svet zavoda, ne določa nobenih kriterijev oziroma objektivnih meril za odklonitev soglasja. To v praksi pomeni, da je odločanje o redni delovni uspešnosti velikokrat povsem arbitrarno. Poleg tega so kot problematično ocenili tudi, da ravnatelj, ki mu je bilo soglasje k redni delovni uspešnosti zavrnjeno, v skladu z veljavno pravno ureditvijo, zoper takšno odločitev nima na voljo nobenega pravnega sredstva oziroma nad tovrstnimi odločitvami ni vzpostavljenega nadzornega mehanizma.

4 Pravilnik o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev s področja šolstva: Uradni list RS, št. 81/06, 22/08, 39/08 – popr., NPB1, 104/09, NPB2, 4/10, NPB3, 6/12, NPB4, 28/21 in NPB5.
5 Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 68/17, 4/18, 30/18, 116/21, 180/21, 29/22, 89/22, 112/22, 157/22 in 25/23).
6 Navedeno izhaja tudi iz okrožnice MIZŠ številka 6030-1/21/33 z 11. 3. 2021, dostopno na: https://www.os-jmdol.si/files/2023/03/12181_Soglasje_ustanovitelja_del_uspesnost_direktorji.pdf.
7 Tretji odstavek 7. člena Uredbe.

Varuh se je v skladu z 9. in 28. členom Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) ter ob hkratnem sklicevanju na 6. člen ZVarCP za razjasnitev okoliščin zadeve obrnil na MVI, MVU ter na nekatere lokalne skupnosti. Ob tem jih je pozval k opredelitvi do izpostavljenih navedb v zvezi s tolmačenjem omenjenega Pravilnika oziroma o podaji soglasja k izplačilu redne delovne uspešnosti ravnateljem.

MVI je Varuhu pojasnilo, da bi, glede na določbo petega odstavka 7. člena Uredbe, skladno s katerim mora vloga za izdajo soglasja vsebovati poslovno poročilo in utemeljitev izplačila dela plače za delovno uspešnost na podlagi meril, določenih s pravilnikom pristojnega ministra, po njihovem mnenju lahko ustanovitelj soglasje odklonil, če bi ne bili izpolnjeni pogoji, ki jih določa Uredba oziroma Pravilnik. Kakšne kriterije lokalna skupnost uporablja v primeru odklonitve soglasja, jim, kot so navedli, ni znano. Glede nadzornih mehanizmov na tem področju pa so izpostavili pristojnost IJS, ki je pristojen za nadzor nad plačnim sistemom. V zvezi s pravnim varstvom so pojasnili, da lahko po njihovem mnenju tako ravnatelj kot tudi javni uslužbenec uveljavlja pravno varstvo skladno z delovnopravno zakonodajo – zahteva lahko torej odpravo kršitev na podlagi 200. člena Zakona o delovnih razmerjih. Ob tem so Varuha seznanili, da se pri iskanju odgovorov in stališč v povezavi z izplačevanjem redne delovne uspešnosti opirajo tudi na spletno stran MJU, kjer so objavljena tudi pogosta vprašanja in odgovori, povezani z izplačilom redne delovne uspešnosti.8

MJU je v svojem odgovoru Varuhu pojasnilo, da Uredba določa zgolj fi cijo podanega soglasja v primeru molka ustanovitelja oziroma pristojnega ministrstva, ne določa pa kriterijev za odklonitev soglasja ustanovitelja (lokalne skupnosti) k redni delovni uspešnosti ravnatelja. Na podlagi navedenega je lokalna skupnost kot ustanovitelj zavoda pri sprejemanju odločitve o podelitvi soglasja k redni delovni uspešnosti ravnatelja avtonomna. Ker po Varuhovi oceni MJU ni podalo celostnega odgovora na pobudo in pa z vidika tveganja, ki ga iz njegovega poziva razume, je nanj naslovil dodaten dopis, v katerem mu je, na podlagi drugega odstavka 39. člena ZVarCP priporočil, da ponovno opravi pregled veljavnih pravnih podlag za določanje redne delovne uspešnosti ravnateljev. Ob tem je Varuh posebej predlagal MJU, da preveri problematiko obstoječega načina podaje soglasja in upoštevanja kriterijev ter (ne)obrazložitve odločitev o podanem soglasju k izplačilu redne delovne uspešnosti ravnateljem. Varuh je MJU hkrati tudi povabil, da ga s svojimi aktivnostmi v tej zvezi seznanja.

Varuh je, kot omenjeno, v zvezi z izpostavljeno problematiko naslovil pobude tudi na nekatere lokalne skupnosti ter jih ob tem posebej pozval, da podajo svojo oceno, ali je pri odločanju o podaji soglasja k redni delovni uspešnosti ravnateljev dosledno spoštovano načelo enakega varstva pravic iz 22. člena URS oziroma da naj Varuha seznanijo, na kakšen način zagotavljajo dosledno spoštovanje omenjenega načela. Varuh je na lokal-

8 Dostopno na spletni povezavi: https://www.gov.si/teme/placni-sistem/.

ne skupnosti naslovil tudi vprašanje, na kakšen način obveščajo ravnatelje o podaji soglasja k izplačilu redne delovne uspešnosti, ali tovrsten dopis vsebuje tudi obrazložitev in ali so jim morebiti znane pravne poti, ki jih ima na voljo ravnatelj, če soglasje k izplačilu njegove redne delovne uspešnosti ni podano.

Iz odgovorov lokalnih skupnosti izhaja skupno mnenje, da je načelo enakega varstva pravic iz 22. člena URS dosledno spoštovano. V podkrepitev so navedli, da pri pripravi gradiv za obravnavo in odločanje na sejah preverjajo skladnost predlogov s pravno podlago, pri kriterijih, ki se nanašajo na delo, pa sledijo presoji članov svetov javnih zavodov, v katerih ima občina predstavnike. Večina sklepov lokalnih skupnosti o izdaji soglasja k izplačilu redne delovne uspešnosti ravnateljev ne vsebuje obrazložitve, saj za to, kot so izpostavili, ni pravne podlage. Tovrsten sklep po mnenju lokalnih skupnosti tudi nima narave posamičnega upravnega akta, izdanega v upravnem postopku. Lokalne skupnosti so večinsko navedle, da jim pravne poti, ki jih ima na voljo ravnatelj, če soglasje k izplačilu njegove redne delovne uspešnosti ni podano, niso znane. Vse lokalne skupnosti so se v svojih odgovorih sklicevale na avtonomnost odločanja.

Varuh je skrbno preučil navedbe v pobudi in prejetih odgovorih na svoje poizvedbe. Pomisleke oziroma morebitna tveganja pri obstoječem sistemu je ocenil kot umestne. Ne glede na to, da je Varuh predlagal MJU, naj opravi pregled obstoječe pravne ureditve, je pobudnikom svetoval, naj se na MJU s svojimi vprašanji in predlogi za izboljšave izpostavljene problematike obrnejo tudi sami.

Kot sklepno je Varuh pobudnikom pojasnil, da v skladu s svojimi pristojnostmi trenutne pravne ureditve ne more opredeliti kot takšne, ki neposredno posega v človekove pravice in temeljne svoboščine. Ne glede na to, pa glede na vse pojasnjene težave ocenjuje, da obstaja tveganje – iz tega razloga in kot že zgoraj pojasnjeno, je na MJU naslovil predlog, da pregleda obstoječe določbe, vezane na pravno ureditev določanja oziroma podaje soglasja k redni delovni uspešnosti ravnateljev, hkrati pa, da razmisli o možnostih za izboljšave ter preprečevanje tveganj arbitrarnosti. (Priporočilo št. 10) Varuh bo omenjeno problematiko še naprej spremljal.

2.3.4.4 Pravica do denarnega nadomestila

Primer:

Izguba pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti zaradi nezakonite odpovedi pogodbe o zaposlitvi invalidke

Na Varuha se je obrnila pobudnica, ki ji je bila zavrnjena pravica do denarnega nadomestila med brezposelnostjo na podlagi 7. alineje 63. člena Zakona o urejanju trga dela (ZUTD). Ta določa, da pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti ne more uveljaviti zavarovanec, ki je postal brezposeln po svoji krivdi ali volji – skladno s 7. alinejo drugega odstavka 63. člena ZUTD je to tudi v primeru delodajalčeve redne odpovedi v nasprotju z določbami zakona, ki ureja delovna razmerja, ki določajo posebno varstvo delavca pred odpovedjo, delavec pa za zavarovanje svojih pravic ni zahteval arbitražne odločitve ali sodnega varstva.

Pobudnica je v pobudi navedla, da je delovna invalidka III. kategorije s priznano pravico do dela s krajšim delovnim časom od polnega (6 ur dnevno, 30 ur tedensko). 1. 3. 2023 ji je bila s strani delodajalca (tuje družbe) vročena odpoved pogodbe o zaposlitvi, ki jo je, zaradi ukinjanja poslovanja družbe v RS in postopnega odpuščanja vseh zaposlenih, dejansko pričakovala. Pobudnica je takoj naslednji dan podala prijavo v evidenco brezposelnih oseb preko spletne strani ZRSZ, že par dni kasneje pa je govorila s svetovalko, ki ji je podala vse informacije glede odpovedi in statusa invalida. Po prenehanju delovnega razmerja je pobudnica podala vlogo za priznanje pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti. Navedla je, da je v času reševanja vloge po telefonu govorila s pristojno osebo za reševanje vloge, ki ji je rekla, da bo ne glede na to, da je kot invalidka delala 6 ur dnevno, prejela nadomestilo za 8-urni delavnik.

Nihče od navedenih oseb pobudnice ni opozoril, da za odpoved pogodbe o zaposlitvi invalida veljajo posebna pravila in da bi delodajalec moral pred podajo odpovedi iz poslovnega razloga pridobiti predhodno pisno soglasje Komisije za ugotovitev podlage za odpoved pogodbe o zaposlitvi (Komisija), ki deluje pri MDDSZ. Pobudnica kot nepoznavalka prava tega ni mogla vedeti. Pričakovala je, da ji bo delovno razmerje zaradi objektivnih razmer pri delodajalcu slejkoprej prenehalo. Naredila je vse, kar ji je bilo naročeno za zavarovanje svojih pravic. Večkrat je govorila s svetovalko na ZRSZ, ki nikoli ni niti omenila, da za odpoved pogodbe o zaposlitvi invalida veljajo posebna pravila in da se, če tem ni zadoščeno, šteje, da je invalidu delovno razmerje prenehalo po njegovi krivdi in zato do denarnega nadomestila med brezposelnostjo ni upravičen. Pobudnica je bila z vsem tem seznanjena šele, ko je prejela odločbo ZRSZ, s katero je bila njena vloga zavrnjena.

Varuh je prvi podoben primer – ko je invalid izgubil pravico do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, ker ni vložil tožbe zoper odpoved pogodbe o zaposlitvi, saj ni podvomil o njeni zakonitosti, ZRSZ pa je že po preteku roka za vložitev tožbe ugotovil, da je bila odpoved nezakonita – obravnaval že v letu 2012. Varuh je že takrat poudaril, da gre v konkretnem primeru za delavca invalida, ki ni vedel, da mora delodajalec v skladu z zakonodajo pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi pridobiti mnenje Komisije pri MDDSZ. Zato ni vedel, da je bila odpoved pogodbe o zaposlitvi nezakonita, niti ni bil seznanjen s 63. členom ZUTD. Res velja, da nepoznavanje prava škoduje. Vendar pa v konkretnem primeru, ob predpostavki, da v upravnem postopku velja načelo varstva pravic strank (7. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)), Varuh ni mogel sprejeti, da se vse breme preloži na delavca, ki je že tako prikrajšan z izgubo zaposlitve. **Že v letu 2012 je Varuh zavzel stališče, da je določba osme alineje drugega odstavka 63. člena ZUTD neustrezna, če delavci z njo niso ustrezno seznanjeni.** MDDSZ in ZRSZ sta navedbe Varuha takrat zavrnila. **Ker se je pobudnik prvič oglasil na ZRSZ šele, ko je rok za pritožbo že potekel, so menili, da jim ni mogoče očitati opustitve načela varstva pravic strank.**

Varuh je od takrat dalje v Letnih poročilih o delu Varuha opozarjal, da ureditev ni ustrezna in MDDSZ pozival, da spremeni 63. člen ZUTD tako, da delavec ne bo izgubil pravice do nadomestila za primer brezposelnosti, kadar zaradi delodajalčeve redne odpovedi v nasprotju z določbami Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), ki določajo posebno varstvo delavca pred odpovedjo, za zavarovanje svojih pravic ni zahteval arbitražne odločitve ali sodnega varstva. Priporočilo Varuha je bilo s strani Vlade RS in MDDSZ vsako leto zavrnjeno zaradi nestrinjanja. V Letnem poročilu za leto 2021 je Varuh zapisal, da zaradi vsakokratne zavrnitve realizacije zaradi nestrinjanja priporočila tokrat ne ponavlja več, bo pa nanj vsekakor spomnil v primeru morebitnega novega konkretnega primera, ki bi to pokazal za potrebno.

Letošnji primer je enak kot prej omenjeni primer iz leta 2012, s to razliko, da se je pobudnica že dan po vročitvi odpovedi pogodbe o zaposlitvi prijavila v evidenco brezposelnih oseb in je bila v času, ko je bil še odprt rok za vložitev tožbe zoper odpoved, celo več kot enkrat v stiku s svetovalko z ZRSZ. Svetovalka je bila seznanjena s kopijo odpovedi pogodbe o zaposlitvi in z dejstvom, da je pobudnica delovna invalidka III. kategorije. Kljub temu svetovalka ni preverila, ali bi se glede uveljavljanja pravic na ZRSZ lahko kje zapletlo, vsekakor pobudnice skladno s pojasnilno dolžnostjo organa ni opozorila na njene pravice oziroma ni poskrbela, da nevednost stranke v postopku ni v škodo pravic, ki ji gredo po zakonu, kot to določa četrti odstavek 7. člena ZUP.

Varuh je v okviru obravnave pobude doslej pridobil pojasnila ZRSZ, ki je zavrnil kakršnokoli odgovornost za nastalo situacijo. ZRSZ je v odgovoru med drugim navedel, da bi lahko pobudnici podal le splošno informacijo,

da v skladu z ZDR-1 invalidi uživajo posebno varstvo pred odpovedjo in da pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti ne more uveljavljati zavarovanec, kadar mu je delodajalec redno odpovedal pogodbo o zaposlitvi v nasprotju z določbami zakona, ki ureja delovna razmerja, ki določajo posebno varstvo delavca pred odpovedjo, delavec pa za zavarovanje svojih pravic ni zahteval arbitražne odločitve ali sodnega varstva. V primerih, ko se stranke obrnejo na ZRSZ še pred prenehanjem delovnega razmerja, jim ta posreduje splošne informacije oziroma jih napoti na pristojne. Varuh je po pogovoru s pobudnico ocenil, da bi že to zadoščalo – če bi namreč pobudnici kdorkoli omenil, da za invalide glede odpovedi pogodbe o zaposlitvi veljajo posebna pravila in da naj preveri, če je bilo vse storjeno zakonito, bi bila na to pozorna in bi zadevo preverila. Tako pa je verjela, da je bilo vse zakonito in da je storila vse potrebno za zavarovanje svojih pravic.

Varuh je ZRSZ prosil za informacijo, v koliko primerih v zadnjih dveh letih je bila pravica do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti zavrnjena iz razloga, določenega v 7. alineji drugega odstavka 63. člena ZUTD. ZRSZ je sporočil, da je bilo v letu 2021 takih primerov 104, v letu 2022 88, v prvih desetih mesecih leta 2023 pa 67. Varuh meni, da je številka lahko zaskrbljujoča, saj lahko le ugibamo, koliko od teh brezposelnih oseb je izgubilo svojo pravico na podoben način kot pobudnica. Dejstvo namreč ostaja, da če pobudnica ne bi imela statusa invalida, bi na ZRSZ prejela vse pravice, kot so jih dobili tudi vsi njeni bivši sodelavci.

Varuh z obravnavo pobude še ni zaključil, glede na vse navedeno pa že sedaj ponovno opozarja, da ureditev ni ustrezna, če delavci z njo niso primerno seznanjeni. Zato **MDDSZ poziva, da 63. člen ZUTD spremeni tako, da delavec ne bo izgubil pravice do nadomestila za primer brezposelnosti, kadar zaradi delodajalčeve redne odpovedi v nasprotju z določbami Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), ki določajo posebno varstvo delavca pred odpovedjo, za zavarovanje svojih pravic ni zahteval arbitražne odločitve ali sodnega varstva, ker ni vedel, da zanj kot varovano kategorijo veljajo drugačna pravila glede odpovedi. (Priporočilo št. 12)**
11.1-1/2023

2.3.4.5. Izključitev iz programa socialne vključenosti

Primer:

Izključitev nezaposljive osebe iz programa socialne vključenosti[9]

Pobudnica je bila več let vključena v program socialne vključenosti v enem od zavodov, ki imajo koncesijo MDDSZ za izvajanje programov socialne vključenosti in zaposlitvene rehabilitacije. Varuh je v okviru obravnave pobude ugotovil, da navedbe pobudnice držijo in da je bila iz programa izključena neupravičeno oziroma na neprimeren način.

Pobudnica je v pobudi Varuhu človekovih pravic RS navedla, da je bila pri zavodu, ki izvaja programe usposabljanja, rehabilitacije in zaposlovanja invalidov (zavod) neupravičeno izključena iz programa socialne vključenosti. Program je redno obiskovala od leta 2016 do 2021, ko je zaradi zdravstvenih težav pogosto manjkala. Čeprav je vse izostanke opravičila z zdravniškim potrdilom, jo je zavod zaradi pogostih izostankov iz programa najprej izključil, po posredovanju MDDSZ, na katero se je pritožila, pa z njo sklenil dogovor o mirovanju. Pred iztekom obdobja mirovanja je poklicala na zavod, da bi se pogovorila o ponovni vključitvi v program. Posledično je od zavoda prejela dva dopisa, v katerih so ji očitali neupoštevanje pravil izvajalca in dalj časa trajajočo neopravičeno odsotnost ter jo obvestili o prekinitvi dogovora o vključitvi v program socialne vključenosti. Pobudnica je v pobudi Varuhu navedla, da sklenjenega dogovora ni kršila in da je bila iz programa izključena neupravičeno.

Varuh je zavod prosil za pojasnila. Ta je zanikal navedbe pobudnice, da je bila neupravičeno izključena iz programa socialne vključenosti. Navedli so, da je iz programa niso izključili zaradi neopravičenih izostankov, ampak zaradi neupoštevanja pravil izvajalca – spoštljiva in primerna komunikacija do vseh, sodelovanje s strokovnimi delavci, sprejemanje navodil in vodenja, sprejemanje in spoštovanje dogovorov, aktivno sodelovanje v vseh aktivnostih programa, sprejemanje dolžnosti in pravic z enako mero odgovornosti – in zato, ker v času mirovanja na lastno pobudo ali željo z zavodom ni vzpostavljala kontakta, niti jih ni obveščala o spremembah ali o možnostih, na katerih bi lahko gradili odnose vnaprej, kar je trajalo skoraj leto dni. Nadalje so navedli, da je v dopisu, naslovljenem na pobudnico, v katerem so navajali neupravičeno izostajanje, prišlo do tipkarske napake. Želeli so poudariti, da v času statusa mirovanja na lastno pobudo ni nikoli vzpostavila kontakta z zavodom.

Pojasnila zavoda Varuha niso v celoti prepričala, zato je naknadno pridobil še pojasnila za pobudnico pristojnega CSD in poročilo koordinatorke obravnave v skupnosti CSD (koordinatorka). Na podlagi vse pridobljene in

9 Objavljeno https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/izkljucitev-nezaposljive-osebe-iz-programa-socialne-vkljucenosti/

proučene dokumentacije je Varuh zavzel stališče, da pojasnil zavoda ne more v celoti sprejeti, kar je utemeljil s sledečim:

V dogovoru o mirovanju, ki ga je z zavodom podpisala pobudnica, je navedeno, da pobudnica »zaradi slabega zdravstvenega stanja programa ne obiskuje in je trenutno v mirovanju; ob koncu koledarskega leta se ponovno srečamo in preverimo možnosti za vključitev v program.« Ob koncu leta in v dopisu Varuhu pa je nato zavod pobudnici očital, da v času mirovanja ni stopila v stik z izvajalcem in ga ni obveščala o spremembah in napredku. Varuh ni našel podlage za to zahtevo, saj je bil dogovor o vključitvi v program v tem času v mirovanju. Nikjer v dogovoru o mirovanju ni eksplicitno navedeno, da bi se morala pobudnica v času mirovanja javljati oziroma vzpostavljati stik z izvajalcem, celo več, navedeno je, da se ponovno srečajo konec leta. Če je zavod od pobudnice pričakoval, da se bo javila že prej, bi to morali v dogovor o mirovanju zapisati, ne pa da so ji, ko se je obdobje mirovanja iztekalo in je pobudnica v sodelovanju s svojim zdravnikom ocenila, da se ji je zdravstveno stanje izboljšalo do te mere, da bi se lahko ponovno vključila v program, ponovno očitali neupravičeno izostajanje. Navedbe zavoda o »tipkarski napaki« Varuha zato niso prepričale.

Osebe s posebnimi potrebami, med katerimi je tudi pobudnica, potrebujejo posebno, skrbno in sočutno obravnavo. Če je izvajalec ocenil, da je program, v katerega je bila vključena pobudnica, zanjo prezahteven oziroma neprimeren, bi bilo primerno, da bi zanjo, tudi v sodelovanju s koordinatorko obravnave v skupnosti CSD, našli drugo, primernejšo rešitev in to že prej, ne nujno šele po izteku obdobja mirovanja. Ne zdi se primerno, da je zavod pobudnico izključil, predvsem ker ni neupravičeno manjkala in s tem pravil programa ni kršila. Če so ji očitali druge kršitve, pa ni jasno, ali so to kadarkoli prej storili pisno oziroma ali je bila pobudnica predhodno opozorjena na morebitne posledice.

Varuh je Zavod seznanil z vsem navedenim in zavzel stališče, da je bila pobudnica iz programa izključena neupravičeno oziroma na neprimeren način. Varuh razume, da ponovna vključitev v program ni smiselna, če so med pobudnico in izvajalcem nesoglasja do te mere, da nadaljnje plodno sodelovanje ni mogoče. Vseeno Varuh meni, da je zavod kršil pravice pobudnice in jim predlagal, da v prihodnje v podobnih primerih ravnajo drugače in uporabnike predhodno pisno opozorijo na mogoče posledice. Varuh je zavodu dal možnost, da se odzove na mnenje in njegov predlog, vendar ta te možnosti ni uporabil. Varuh je s svojim mnenjem seznanil tudi pristojni CSD in MDDSZ kot skrbnika pogodbe o izvajanju programa socialne vključenosti. Pobuda je bila utemeljena. 9.2-6/2023

2.3.4.6. Obveščanje pobudnikov

Primer:

Obveščanje pobudnikov o določenih dejanjih oziroma stanju postopka

Inšpekcijski organ mora v konkretnem primeru najprej jasno ugotoviti, s kakšnim zahtevkom se posameznik obrača na organ in na podlagi ugotovitev nadalje ustrezno postopati.

Na Varuha človekovih pravic RS (Varuh) se je obrnila pobudnica z očitkom dolgotrajnosti obravnave podane prijave na IRSŠol.[10] Varuh se je za pojasnila obrnil na IRSŠol. Po prejemu in preučitvi vseh odgovorov je ugotovil, da je bila pobuda utemeljena. IRSŠol je šele po posredovanju Varuha pobudnico seznanil z ukrepi oziroma ugotovitvami inšpekcijskega nadzora.

V okviru obravnavane pobude je Varuh še opozoril, da je treba ločiti različne pravne položaje, v katerih organi obveščajo osebe o določenih dejanjih oziroma stanju postopka.

Pobuda/prijava za inšpekcijski nadzor ni zahteva za uvedbo inšpekcijskega postopka, ampak podlaga za morebitno odločitev organa, da postopek uvede po uradni dolžnosti. Vlagateljica oziroma vlagatelj pobude, prijave, sporočila ali druge vloge nima položaja stranke,[11] vendar pa lahko uveljavlja položaj stranskega udeleženca, če izkaže svoj pravni interes, pri čemer samo zaradi tega, ker je vložil prijavo, še ne pridobi statusa stranskega udeleženca.[12]

Navedeno pomeni, da prijavitelji določenih nepravilnosti ne morejo uveljavljati preko položaja stranke, ker ga imata samo oseba, zoper katero teče inšpekcijski postopek, in pa oseba, ki bi bila prizadeta z izrečenim ukrepom inšpektorja zoper zavezanca. Prijavitelj ima predvsem možnost, da ga inšpektor pisno seznani z ukrepi oziroma ugotovitvami inšpekcijskega nadzora. Zakon o šolski inšpekciji (ZSoll) v četrtem odstavku 11. člena določa, da je inšpektor dolžan prijavitelja obvestiti o dejanjih, ki jih je opravil v zvezi s pobudo, in o izvršenih ukrepih, če ta tako zahteva. Navedeno pa ne pomeni, da se prijavitelja samo obvesti, na primer, da je postopek uveden, saj se ne ve, kako bo končan. ZSoll ne vsebuje izrecne določbe o tem, kdaj je najpozneje treba prijavitelja obvestiti o ukrepih inšpektora-

10 Zaradi reorganizacije IRSŠŠ v IRSŠol in IRSŠpo v času obravnave pobude se v zadevi uporablja kratica IRSŠol.

11 24. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru v četrtem odstavku določa, da ima v postopku inšpektorja položaj stranke v postopku zavezanec.

12 Sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije opr. št. I Up 58/2019 z 9. 10. 2019. Več v Jerovšek in Kovač, Posebni upravni postopki, 2008. V navedenem primeru lahko prizadeti prijavitelj na podlagi 43. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) v povezavi z drugim odstavkom 229. člena ZUP uveljavlja položaj stranskega udeleženca, če izkaže svoj pravni interes, tudi s pritožbo zoper odločbo, če zanjo izve. Pravni interes bo izkazal tisti, ki zatrjuje, da v postopek vstopa zaradi varstva svojih pravnih koristi.

ta, zato velja na tem mestu izpostaviti prvi odstavek 24. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN),[13] ki določa, da mora inšpektor obravnavati prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge v zadevah iz svoje pristojnosti in vlagatelje na njihovo zahtevo obvestiti o svojih ukrepih najpozneje po opravljenem nadzoru in sprejetem zadnjem ukrepu oziroma ustavitvi postopka.

Ob tem pa ne glede na navedeno o(b)staja tudi pravica tretjih oseb, ki niso neposredno udeležene v uvedenem postopku, da na podlagi drugega odstavka 82. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) vpogledajo v spis zadeve.[14] Drugi odstavek 82. člena določa, da »pravico iz prejšnjega odstavka ima tudi vsakdo drug, ki verjetno izkaže, da ima od tega pravno korist«. V skladu s sodno prakso mora prosilec verjetno izkazati, da ima od pregleda dokumentacije upravne zadeve neposredno (tedaj obstoječo ter ne morebitno ali prihodnjo) osebno korist (ne tujo ali javno), ki je oprta na zakon ali drug zakonit predpis (dejanska korist ne zadostuje).[15] Organ, ki vodi postopek, lahko od zainteresirane osebe zahteva, da obstoj svoje pravne koristi obrazloži pisno ali ustno na zapisnik.[16]

Za razliko od strank in stranskih udeležencev, pri katerih ima pravica do vpogleda v spis iz prvega odstavka 82. člena ZUP[17] nedvomno procesno naravo, pa je pri tretjih osebah, ki niso neposredno udeležene v postopku, pravna narava te pravice drugačna. Zanje pravica iz drugega odstavka 82. člena ZUP ni del njihovega procesnega položaja v upravnem postopku, ampak je posebna zakonska pravica, ki ima svoj specifični namen in se o njej odloča v posebnem postopku.[18] Pravica do pregleda dokumentacije po drugem odstavku 82. člena ZUP je neodvisna od priznanja statusa stranskega udeleženca in je zato treba pogoje za njeno uresničitev preizkušati ločeno. Dokazni standard izkazanega pravnega interesa za pregled dokumentacije je nižji kot pri ugotavljanju statusa stranskega udeleženca, saj je treba pravno korist le verjetno izkazati.[19]

Upravni organ sme torej tretji osebi v inšpekcijskih postopkih posredovati posamezne dokumente iz spisa zadeve pod pogojem, da ta izkaže pravni

13 Prvi odstavek 3. člena ZIN določa, da se za inšpekcije, katerih delovanje urejajo posebni zakoni, ta zakon uporablja samo glede tistih vprašanj, ki niso urejena s posebnimi zakoni.
14 Prim. Pregled dokumentov, obvestila o poteku postopka in dostop do informacij javnega značaja – pravica do sodnega varstva, Pravna praksa, št. 44, 2011, str. 20.
15 Sodba Upravnega sodišča RS I U 511/2014 s 25. 11. 2014 in I U 1051/2018-10 s 7. 7. 2020.
16 Glej Janez Breznik: »Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem«, GV Založba, Ljubljana 2001, str. 264–266.
17 Prvi odstavek 82. člena ZUP določa, da imajo stranke pravico pregledovati dokumente zadeve in na svoje stroške prepisati ali preslikati potrebne dokumente v fi ični ali elektronski obliki. Pregledovanje, prepisovanje in preslikavanje dokumentov nadzoruje določena uradna oseba ali pa poteka v informacijskem sistemu organa ali v informacijskem sistemu za sprejem vlog, vročanje in obveščanje, v katerem stranka svojo istovetnost dokaže s svojim kvalificiranim potrdilom za elektronski podpis.
18 Sklep Upravnega sodišča RS I Up 633/2011 s 23. 2. 2012.
19 Sodba Upravnega sodišča RS I U 1793/2020-14 s 1. 3. 2022.

interes, kot to določa 82. člen ZUP. Pri tem je Varuh poudaril, da se navedeni položaj ne sme zamenjati z zgoraj navedenim položajem, ko vlagatelj skladno z določili 24. člena ZIN zahteva le obvestilo o dejanjih postopka. Kadar vlagatelj prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge izrecno zahteva, da ga inšpektor obvesti o svojih ukrepih, je torej inšpektor po 24. členu ZIN zavezan, da vlagatelja najpozneje po opravljenem nadzoru in sprejetem zadnjem ukrepu oziroma ustavitvi postopka obvesti o ukrepih inšpektorja.[20]

Ob tem pa je Varuh še poudaril, da lahko vsak posameznik vloži zahtevo za dostop do informacije javnega značaja. Če inšpekcijski organ prejme vlogo za dostop do informacij javnega značaja, jo mora obravnavati po določbah Zakona o dostopu informacij javnega značaja (ZDIJZ) in ločeno od matičnega upravnega inšpekcijskega postopka.[21] O vlogah odločajo uradne osebe, ki jih organi določijo na podlagi 9. člena ZDIJZ. Do splošnih ugotovitev in ukrepov inšpektorja, ki so navadno navedene v zapisniku inšpekcijskega nadzora, lahko tako prosto dostopa vsakdo z dejanskim interesom, če je to informacija javnega značaja po 4., 5. in 6. členu ZDIJZ. Glede na navedene pravne podlage je Varuh opozoril IRSŠol, da je torej treba ločiti različne pravne položaje, v katerih organi obveščajo osebe o določenih dejanjih oziroma stanju postopka. Pri vsaki obravnavi zahteve za dostop do dokumentov je treba najprej ugotoviti, s kakšnim zahtevkom se stranka obrača na organ. Če organ ne ve, na kateri podlagi želi posameznik dostopati, pa mora organ posameznika pozvati k dopolnitvi v smislu 67. člena ZUP. 19.1-6/2023

20 Inšpektor mora obravnavati prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge v zadevah iz svoje pristojnosti in vlagatelje na njihovo zahtevo obvestiti o svojih ukrepih najpozneje po opravljenem nadzoru in sprejetem zadnjem ukrepu oziroma ustavitvi postopka (prvi odstavek 24. člen ZIN).

21 Po določbah ZDIJZ mora organ v roku treh dni po prejemu vloge preveriti, ali je vloga popolna in jo v nasprotnem primeru poslati prosilcu v dopolnitev. Če ta ugotovi, da z informacijo ne razpolaga, ve pa, kateri organ z njo razpolaga, mora vlogo ravno tako v roku treh dni od prejema zahteve odstopiti temu organu. V primeru, da z vložitvijo vloge niso izpolnjeni pogoji za odločanje, organ vlogo zavrže. Organ mora o vlogi odločiti v roku 20 delovnih dni od prejema popolne vloge. V izjemnih primerih pa lahko ta rok podaljša s sklepom do največ 30 delovnih dni. V primeru, da organ vlogo za dostop do informacij javnega značaja odobri, o tem napravi uradni zaznamek in informacije na želeni način posreduje prosilcu. V primeru, da njegovi vlogi delno ali v celoti ne ugodi, pa se izda odločba. V celotnem postopku odločanja se subsidiarno upoštevajo določbe ZUP.

2.5.4
Dejavnosti Varuha glede otrok

2.5.4.1 Mednarodne dejavnosti Varuha

Varuh je v zvezi z varovanjem otrokovih pravic zelo aktiven tudi na mednarodni ravni. Sodeluje v okviru Mreže evropskih ombudsmanov za otrokove pravice (ENOC), Mreže ombudsmanov za otrokove pravice v državah jugovzhodne Evrope (CRONSEE) in Jadransko-ionske iniciative (EUSAIR). Mednarodno sodelovanje omogoča pretok informacij o primerih dobrih in slabih praks, iskanje skupnih rešitev, srečanja pa so pomembna tudi zato, ker smo združeni močnejši.

Maja se je Varuh v Stockholmu na Švedskem udeležil srečanja varuhov otrokovih pravic v okviru evropske mreže ENOC. Govorili so o neodvisnem položaju varuhov za otrokove pravice v Evropi in o pomoči otrokom v stiski. Varuh je predstavil pooblastila in delo institucije Varuha človekovih pravic na področju skrbi za pravice otrok v Sloveniji. Poudaril je prednosti delovanja varuha otrokovih pravic v okviru krovne institucije Varuha človekovih pravic in pomen neodvisnosti varuha otrokovih pravic, posebej z vidika ločenosti od državnih oblastvenih organov. Posebno pozornost so varuhi otrokovih pravic namenili položaju otrok, ki se znajdejo v stiski. Udeležencev se je posebej dotaknila predstavitev ukrajinske varuhinje otrokovih pravic, ki je zelo konkretno predstavila izjemno težke življenjske usode otrok, ki so se znašli v vojni. Problematiko otrok beguncev so natančno orisali tudi predstavniki Poljske, Slovaške in Madžarske. V tej luči so varuhi potrebno pozornost namenili tudi obvladovanju duševnih stisk med mladimi. Varuh je poudaril številna prizadevanja institucije Varuha na tem področju, posebej pa je izpostavil tudi prizadevanja na področju problematike medvrstniškega nasilja in nasilja v družini.

Septembra se je Varuh v Bruslju v Belgiji udeležil mednarodne konference evropske mreže ombudsmanov za pravice otrok ENOC. Osrednja tema srečanja je bilo vprašanje, kako otroka, skladno s Konvencijo o otrokovih pravicah, postaviti v središče družbe. Udeleženci so se strinjali, da je nujno graditi za otroke boljši svet, bolj prijazen in pravičen, bolj razumevajoč in vključujoč, to pa je mogoče le s povezovanjem in vključevanjem vseh deležnikov: državnih organov, civilne družbe, strokovne javnosti in drugih. Ombudsmani za pravice otrok so izrazili prepričanje, da morajo biti ranljive skupine deležne njihove posebne pozornosti, še posebej je nujno, da je pod nadzorom uresničevanje pravic številnih otrok s posebnimi potrebami. Varuh je med drugim opozoril tudi na medvrstniško nasilje in nasilje v družini ter s tem odprl razpravo. Spomnil je, da Varuh do tega pojava zavzema ničelno toleranco in si prizadeva, da žrtve nasilja postanejo vidne ter da se jim v sistemu skrbi nemudoma in ustrezno pomaga. Ombudsmani za pravice otrok so se strinjali, da imajo pri

spreminjanju družbe na bolje pomembno vlogo in odgovornost, za to pa je treba velike mere občutljivosti in vztrajnosti, saj gre »za tek na dolge proge«.

2.5.4.2 Pomen zdrave prehrane za otroke

Varuh izpostavlja, da je povsem jasno, da ima otrok s prehransko dieto enake potrebe po hranilih in energiji kot njegov zdrav vrstnik. Če je le možno, je jedilnike v šolah treba načrtovati tako, da se otrok ne počuti drugačnega od drugih ali pa prikrajšanega za določene jedi. Temelj uspešnega vodenja dietne prehrane predstavlja tesno sodelovanje zdravnika, dietetika, starša in otroka. Šolska prehrana naj bi sledila predvsem ciljem (1) z zdravstvenega vidika, ko želi zagotoviti prehrano, ki temelji na fizio oških potrebah šolske mladine in ki vpliva na zdravstveno stanje prebivalstva, (2) z vidika ekonomskega cilja kot gospodarne porabe sredstev, vloženih v organizirano prehrano, (3) ter s socialnega vidika v smislu ustvarjanja možnosti za pravilno prehranjevanje vseh prebivalcev.[1]

Primer:

Šole lahko neobvezne obroke prehrane zagotavljajo tudi s postopnim uvajanjem upoštevanja medicinskih diet

Glede zakonske ureditve, ki v prehodnem obdobju opredeljuje tudi možnost, da šola ponudi nekatere neobvezne obroke, kljub temu da teh obrokov ni mogoče zagotoviti tudi otrokom z medicinsko predpisano dieto, Varuh meni, da bi lahko bila bolj sporna in neustrezna tista ureditev, po kateri otrokom na sploh ne bi bila ponujena možnost neobveznega obroka zgolj zato, ker šola ne more zagotoviti vseh oblik dietne prehrane.

Varuh je obravnaval problematiko, ki se nanaša na določilo četrtega odstavka 4. člena Zakona o šolski prehrani (ZŠolPre-1), ki v drugem odstavku določa, da dietne obroke organizira šola v okviru dodatne ponudbe, in sicer v skladu s svojimi zmožnostmi. Pobudniki menijo, da bi opustitev posebne ureditve, ki otrokom z alergijami, celiakijo, sladkorno boleznijo, fenilketonurijo, drugimi presnovnimi motnjami, kronično ledvično boleznijo, kronično vnetno črevesno boleznijo, epilepsijo, odporno na zdravila, ter z intolerancami na živila kot dolgotrajno bolnim osebam onemogoča prilagojene obroke, pomenila, da so v neenakopravnem položaju z učenci, ki nimajo diete in ki bi se jim obrok vendarle zagotavljal.

Varuh je prejel odziv Ministrstva za vzgojo in izobraževanje (MVI) s pojasnilom, da je v osnovnih šolah postala akutna tudi problematika šolskih kuhinj in v marsikateri šoli že zdaj s težavo zagotavljajo pripravo tolikšnega števila obrokov, predvsem pa imajo izrazite težave pri pripravi dietnih obrokov, ki zahtevajo ločeno pripravo, včasih tudi popolnoma ločen pros-

1 Šmid, Zagotavljanje dietne prehrane v osnovni šoli, Pedagoška fakulteta, Ljubljana, 2014.

tor. Prav tako imajo šole prostorske težave z jedilnicami. Vsakršen poseg v sistem organizirane šolske prehrane pomeni poseg v kompleksen preplet dejavnikov, kot so kadrovske, prostorske in organizacijske zmožnosti ter opremljenost posameznih šol, higienski režim z dietami, zahteve na področju javnega naročanja in zagotavljanja obveznih deležev lokalno, ekološko pridelanih živil itd. Uvedba brezplačnega kosila v osnovnih šolah in obenem obveza, da šole zagotovijo dietne obroke za učence z medicinsko predpisano dieto tudi pri kosilu, terja tudi večja vlaganja v posodobitev kapacitet in infrastrukture šolskih kuhinj in jedilnic.

Obveza priprave dietnih obrokov tudi pri kosilu za šole pomeni izredno veliko breme, ki zahteva spremembo pri organizaciji razdeljevanja kosil, predvsem pa organizaciji priprave vseh obrokov, ki jih šola ponudi učencem. Pripravo dietnih obrokov mora šola namreč organizirati tako, da ne pride do navzkrižne kontaminacije, kar zahteva tudi ločeno pripravo glede na posamezno vrsto diete. Ob trenutnih prostorskih in kadrovskih zmožnostih bodo morale nekatere šole tako prilagoditi pripravo obrokov tudi v časovnem smislu. Zato je vlada ob spremembi zakona predlagala določilo glede zagotavljanja dietnih obrokov učencem z medicinsko predpisano dieto za obroke, ki sodijo v obvezno ponudbo. Ni pa želela dodatno posegati na področje ponudbe obrokov, ki sodijo v tržno dejavnost šole, saj je treba spremembe v tako kompleksnem in občutljivem sistemu vpeljevati postopoma, ob tehtnem premisleku in načrtovano. V ta namen je z zakonom predviden tudi pilotni projekt za osrednje šolske kuhinje, v kateri bi lahko pripravili zdrave obroke za več vzgojno-izobraževalnih zavodov. Pilotni projekt bo ponudil možnost za iskanje in preizkušanje novih rešitev, ki bi jih bilo možno prenesti v prakso. MVI še pripomni, da je organizacija šolske prehrane v Sloveniji v svetovnem vrhu. MVI nima podatka o tem, da bi v drugih evropskih sistemih v osnovnih šolah organizirali štiri obroke dnevno.

Glede na besedilo 4. člena ZŠolPre-1, da se do 1. 9. 2027 malica, od tu dalje pa tudi kosilo, štejeta za obvezni obrok, ki ga šola mora zagotavljati in ob tem upoštevati tudi medicinsko predpisane diete, je Varuh pobudo obravnaval le glede obrokov, ki jih šola ni dolžna zagotoviti, če pa jih zagotavlja, jih ni dolžna enako zagotoviti vsem učencem – torej tudi tistim z medicinsko predpisanimi dietami.

Varuh sprejema pojasnila, da je priprava dietnih obrokov sočasno z nedietnimi tako zahteven zalogaj, da ga bodo pristojni morali reševati postopoma – s prvotnim poudarkom na obveznem zagotavljanju kosil, tudi dietnih, od 1. 9. 2027 dalje. Na tak način bo MVI našlo rešitve, ki bodo dolgoročno omogočale vzpostavitve priprave in razdeljevanja obrokov na tak način, da najpozneje v nekaj letih dejansko ne bo več vzrokov za nezagotavljanje vseh dietnih obrokov, saj vsaj za zdaj Varuh še ni seznanjen z razlogi, ki bi utemeljevali, da v šoli, ki lahko pripravi eno dietno malico in kosilo, ne bi bilo mogoče zagotoviti še kakšne dodatne dietne malice.

Dejstvo, da vse šole v Republiki Sloveniji ob prvi četrtini 21. stoletja niso zmožne zagotavljati dietnih obrokov, gotovo ni skladno z mnogo cilji različnih mednarodnih dokumentov, obenem pa to tudi ni način za zagotavljanje otrokove največje koristi. Hkrati je velika pridobitev na poti k doseganju navedenih ciljev to, da se zagotovi danes en obrok, jutri dva, vse to pa z vzpostavljanjem pogojev, da se lahko na vseh šolah zagotovijo tudi obroki, ki jih zakon (še) ne opredeli kot obvezne.

Po mnenju Varuha so na vseh šolah, ki se odločijo za zagotavljanje neobveznih obrokov, a ne tudi tistih, prilagojenih otrokom z medicinsko dieto, ti otroci nesporno slabše obravnavani. Hkrati pa so v objektivnih okoliščinah zahtevanih predpogojev za pripravo in serviranje dietne hrane podani utemeljeni razlogi za to, da dietnih obrokov, razen ene malice, danes žal ni mogoče zagotavljati povsod. Z zakonsko širitvijo kategorije obveznega zagotavljanja obroka (vključno z dietnimi) na kosilo (kot najzahtevnejšega obroka za pripravo in razdeljevanje) pa bodo z uveljavitvijo te rešitve po mnenju Varuha najverjetneje povsod dani pogoji za zagotavljanje tudi dietnih neobveznih obrokov. Bi pa bilo po drugi strani najbrž mogoče ugotoviti, da tudi pri zagotavljanju neobveznih obrokov ni mogoče povsem izključiti možnosti diskriminacije, kadar bi se izkazalo, da v konkretnem primeru težave pri zagotavljanju dietne prehrane niso nepremostljive.

Kot določa 13. člen ZŠolPre-1, se iz državnega proračuna do 31. 8. 2027 zagotavljajo tudi sredstva za subvencioniranje enega kosila dnevno na učenca iz socialno manj vzpodbudnega okolja. Ker pobuda ni imela navedb v tej smeri, Varuh ni podrobneje preiskoval vprašanja, kakšen je do 31. 8. 2027 položaj otrok, ki imajo pravico do subvencije za kosilo, hkrati pa imajo medicinsko predpisano dieto, ki je po veljavni zakonodaji šole pri kosilu še niso dolžne upoštevati. Če bi se pojavil družine konkreten primer težav, ki bi lahko predstavljale poseg v pravice, pa Varuh spodbuja, naj se prizadeti obrnejo tudi nanj.

Varuh vsekakor spodbuja, naj bo vpeljevanje zmožnosti za nudenje dietnih obrokov v vseh šolah čim hitrejše, saj se s tem zagotavlja bistveno višja raven varovanja pravic otrok. Poleg ustreznih pogojev na sistemski ravni je velikega pomena gotovo tudi prizadevanje šol samih, saj so določene pristojnosti soodločanja dane svetu staršev, v okviru katerega lahko, med drugim, starši sami preverjajo objektivnost okoliščin, ki na posamezni šoli preprečujejo zagotavljanje dietnih obrokov.

Varuh bo spremljal delo MVI glede tega vprašanja in spodbujal, da spremembe ne bodo nujno čakale na zakonodajno spremembo po 1. 9. 2027. Gotovo bodo že precej prej znani rezultati pilotnega projekta osrednje šolske kuhinje in rešitve, ki jih bo prinesel. **0.1-9/2023**

Priporočilo št. 13: Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj bo vpeljevanje zmožnosti za nudenje dietnih obrokov za vse šole čim hitrejše, saj se s tem zagotavlja bistveno višja raven varovanja pravic otrok.

2.5.4.3 Enaka obravnava otrok

Diskriminacija oziroma neenakopravnost pomeni vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje, omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, katerega cilj ali posledica so bodisi oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti. Pojem enakopravnosti je kot tak tesno povezan z načelom pravičnosti (*iustitia*), ki je neločljiv spremljevalec vsakega prava kot takega.

Varuh spodbuja udejanjanje načela pravičnosti v družbi, ki predstavlja podlago enakopravnosti. To se zdi Varuhu bistvenega pomena ne le zaradi primerov, ki jih obravnava, temveč predvsem zaradi sporočilne vrednosti družbeni skupnosti. **Zato je treba, da država ravna skladno z načeli pravičnosti** (po Rawlsu):

1. **Prvo načelo: Vsakdo ima enako pravico do popolnoma primernega sistema enakih temeljnih pravic in svoboščin, ki je mogoč za vse.**
2. **Drugo načelo: Družbene in ekonomske neenakosti morajo zadostiti dvema pogojema: (a) prinašati morajo največ prednosti najšibkejšim članom družbe in (b) povezane morajo biti s funkcijami in položaji, ki so na voljo vsem, to pa ob pogoju poštene enakosti možnosti.**

Načelo priznavanja enakosti se mora razprostirati na enakost možnosti, kajti za obravnavo ljudi z enakim spoštovanjem in obzirnostjo je pogoj, da imajo v določenem oziru enako možnost. Temelj je formalno načelo enakega obravnavanja. Državni organi morajo zagotoviti, da se bo uresničevalo načelo enakosti pred zakonom, kar pomeni, da mora biti enakopravnost na podlagi Ustave in zakonov v čim večji meri zagotovljena tudi v izvedbeni pravni praksi. Načelo enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave zavezuje normodajalca, da zagotovi enakost subjektov pri abstraktnem urejanju pravnih razmerij s predpisom ali splošnim aktom (torej ne le pri urejanju z zakonom), od izvajalca norme pa zahteva njeno dosledno in nearbitrarno uporabo. Načela enakosti ni mogoče pojmovati preprosto kot splošne enakosti vseh, pač pa kot enakopravno obravnavanje enakih dejanskih stanj.

Primer:

Otrokom s primerljivimi potrebami je treba omogočiti primerljivo koriščenje pravic

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije bi bile kršene pravice iz 14. in 56. člena Ustave RS, če se eden od učencev zaradi zdravstvenih težav, v nasprotju z drugimi učenci z enakimi težavami, ne bi mogel udeležiti šole v naravi zgolj zaradi nejasnosti, kako bo financi ana nujna prisotnost dodatnega spremljevalca otroka. Poseg je verjetno preprečila hitra intervencija in otroku je bila udeležba v šoli v naravi omogočena.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je prejel pobudo z navedbo, da se otrok ne more udeležiti šole v naravi, ker šola nima pogojev, da bi zagotovila spremljevalca in varnost za otroka. Otrok ima namreč sladkorno bolezen tipa 1, starši pa so bili z informacijo seznanjeni šest dni pred predvidenim odhodom. Na šoli so sicer bili tudi drugi otroci z enako boleznijo, ki pa bi se šole v naravi udeležili.

Varuh je v zvezi s pobudo na šolo nemudoma naslovil poizvedbo. Šola je med drugim pojasnila, da je pri pristojnem ministrstvu iskala informacije glede financi anja, in sicer v smislu, ali bo ministrstvo sofinanci alo dodatnega spremljevalca, ki bi bil potreben za omenjenega otroka (preostalim otrokom z enako diagnozo je bil spremljevalec že zagotovljen), ali gre strošek na račun dviga cene vsem otrokom. Šola je prejela odgovor, da bi za šolo v naravi financi anje začasnega spremljevalca lahko zagotovili iz sredstev ministrstva, naslednji dan pa, da to ni mogoče oziroma celo, da spremljevalca ni mogoče financi ati iz fonda denarja šole v naravi. Šola je zanikala, da bi starši prejeli pojasnilo, da otrok v šolo v naravi ne more, in pojasnila, da še aktivno iščejo možne rešitve.

Varuh je prejel informacijo, da je na koncu otrok dejansko šel v šolo v naravi, in po prepričanju pobudnikov je do ustrezne rešitve prišlo tudi zaradi posega Varuha. **19.1-14/2023**

Priporočilo št. 14: Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj se vsem otrokom, ki imajo zdravstvene težave in ki se zaradi dejstva, da jim ne bi bilo treba zagotoviti spremljevalca, ne bi mogli udeležiti šole v naravi, pa bi si to želeli, spremljevalec ustrezno zagotovi.

Primer:

Razlike med obravnavo ljudi ne smejo temeljiti na tem, pod katero ministrstvo sodi ponudnik storitve

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije zgolj dejstvo, da je ena od oseb vključena k ponudniku storitev po drugi zakonski podlagi kot druga oseba, ob vseh preostalih enakih relevantnih okoliščinah ne sme utemeljevati bistvene razlike v materialnem položaju obeh oseb, saj to ne bi bilo skladno z določbo 14. člena Ustave Republike Slovenije v povezavi z določbami 50., 52. in 56. člena Ustave. Ministrstvo za solidarno prihodnost bo skrbelo za potrebne zakonske popravke.

Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je Zavod Republike Slovenije za šolstvo (ZRSŠ) seznanil s problematiko plačila potnih stroškov osebi, ki je vključena v Center za usposabljanje, delo in varstvo.

V zadevi je bilo oblikovano stališče Ministrstva za solidarno prihodnost (MSP), da iz Pravilnika o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev (pravilnik) izhaja, da so stroški prevoza za dnevne prihode in odhode financi ani za osebe, ki so v Centru za usposabljanje, delo in varstvo vključene v dnevno varstvo. Stroški prevoza za osebe, ki so pri izvajalcu storitve vključene v celodnevno oskrbo (kar velja tudi v konkretnem primeru), niso vključeni v storitev in tako tudi niso financi ani. Učenci, ki so usmerjeni v celodnevno oskrbo, imajo pravico do nastanitve v Centru za usposabljanje, delo in varstvo vse dneve v letu, tudi med koncem tedna in prazniki (v nasprotju s tistimi, vključenimi v vzgojno-izobraževalne zavode). Financiranje prevoza ni opredeljeno niti v Zakonu o socialnem varstvu (ZSV). Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (MVI) meni, da v svoji zakonodaji nima pravnih podlag za financi anje stroškov prevoza učencem, ki so usmerjeni v socialnovarstveni zavod in so v pristojnosti MSP. Po njihovem mnenju so socialnovarstveni zavodi vendarle vpisani v razvid za izvajanje posebnega programa vzgoje in izobraževanja, v Zakonu o organizaciji in financi anju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) pa ni pravne podlage za financi anje zadevnih stroškov prevoza.

ZRSŠ je vztrajal pri stališču, da otroku brezplačen prevoz ob pouka prostih dnevih pripada ne glede na to, v kateri zavod je usmerjen. Kot temeljna in ključna predpisa, ki zagotavljata enakopravno obravnavo in obseg pravic, ZRSŠ navaja Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (ZUOPP-1) in Zakon o osnovni šoli (ZOsn).

Zaključne ugotovitve Varuha so, da bo MSP pristopilo k spremembi zakonodaje na tak način, da se zagotovi uresničevanje največjih koristi ranljivih skupin družbe, ob tem pa tudi posebna skrb za otroke in zlasti njihova enaka obravnava v Zakonu o socialnem varstvu, ki je trenutno v fazi noveliranja. Financiranje stroškov prevoza ob pouka prostih dnevih tudi zagotovljeno tudi uporabnikom, ki so vključeni v Posebni program vzgoje in izobraževanja ter v celodnevno institucionalno varstvo.

Varuh pozdravlja odločitev MSP, da bo zadeva v najkrajšem času ustrezno rešena. Ob tem pa poudarja, da je kljub morebitnim nejasnostim, kdo naj bi bil zagotavljal sredstva za prevoze, pravilno stališče ZRSŠ, da morajo biti pravice do brezplačnega prevoza ob pouka prostih dnevih enako deležni otroci, ki so usmerjeni v posebni program vzgoje in izobraževanja in imajo v odločbi določeno pravico do oskrbe, naj bodo vključeni v zavode za vzgojo in izobraževanje otrok s posebnimi potrebami ali v socialnovarstvene zavode.

Varuh je že glede drugih vprašanj opozarjal na nesprejemljivost različnih položajev oseb zgolj na podlagi tega, da so posamezniki, ki so sicer v povsem primerljivem položaju tako glede svojih potreb kakor tudi glede storitev, ki so jim omogočene, vključeni bodisi v šolske ali pa v socialnovarstvene zavode. Varuh sicer sprejema pojasnila, da gre na podlagi različne zakonodaje za ločena sistema storitev v javni mreži (šolski in socialnovarstveni), pri čemer je treba upoštevati specifi e obeh področij in namen posameznih pravic. Hkrati je Varuh izrazil tudi prepričanje, da ob reševanju vprašanj ne bo spregledana zahteva po enaki obravnavi enakih položajev, saj zgolj dejstvo, da je eden od otrok vključen k ponudniku storitev po drugi zakonski podlagi kot drugi otrok, ob vseh preostalih enakih relevantnih okoliščinah namreč ne sme utemeljevati bistvene razlike v materialnem položaju obeh otrok. Po mnenju Varuha to ne bi bilo skladno z določbo 14. člena Ustave Republike Slovenije v povezavi z določbami 50., 52. in 56. člena Ustave. Skladno z določbo 14. člena Ustave je enake treba obravnavati enako in neenake različno. Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) je izoblikovalo standardno formulacijo za razmejevanje med neupravičenim in upravičenim razlikovanjem, ki je na splošno uporabna za vse primere razločevanja iz 14. člena Ustave. Defini anje ESČP vsebuje dve ključni zahtevi. Razlikovanje, ki je sprejemljivo, mora izpolnjevati dva pogoja: (a) razlikovanje mora biti stvarno in razumno upravičeno ali pa mora zasledovati legitimen namen in (b) podana mora biti razumna sorazmerna zveza med namenom in sredstvi, uporabljenimi za dosego namena. Preizkus se uporablja za vse oblike razlikovanja in v vseh okoliščinah.

Varuh pričakuje, da bo, kot zagotovljeno, zadevno vprašanje dejansko razrešeno v najkrajšem možnem času z ustreznimi zakonskimi rešitvami.
21.4-10/2023

Primer:

Malico je treba dijakom enako zagotavljati, tudi kadar svoje šolske obveznosti izvajajo v obliki delovne prakse

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije bi to, da dijaki na praktičnem usposabljanju v nasprotju z vsemi preostalimi dijaki in

zaposlenimi ne bi imeli primerljivo (zakonsko) urejene pravice do malice, predstavljalo poseg v pravico do enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave Republike Slovenije (Ustava) v povezavi s pravicami iz 49. in 57. člena Ustave. Vlada Republike Slovenije je stališče Varuha sprejela in se zavezala k zakonski ureditvi.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je bil seznanjen z vprašanjem pravice do zagotavljanja oziroma financi anja prehrane dijakov srednjega poklicnega izobraževanja v času, ko izvajajo praktično usposabljanje z delom v okviru svojega izobraževalnega programa. Dijaki, ki jim sicer pripada subvencionirana šolska prehrana, naj bi v času izvajanja praktičnega usposabljanja pri delodajalcu ostajali brez malice, saj po trenutno veljavni zakonodaji naj ne bi bili upravičeni do subvencionirane prehrane v tem delu izvedbe svojega izobraževanja. Varuh se je seznanili z dopisom (takratnega) Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport iz januarja 2023, ki navaja, da skladno z določili Zakona o šolski prehrani (ZŠolPre-1) šola dijakom ne zagotavlja malice v času praktičnega usposabljanja dijakov, ki je sicer sestavni del izobraževalnega programa, a ni pouk in poteka zunaj matične šole, pogosto tudi v drugem kraju. Kot navaja navedeni dopis, se v času izvajanja praktičnega usposabljanja dijakov z delom malica zagotavlja skladno s panožnimi kolektivnimi pogodbami oziroma s pogodbami, sklenjenimi med šolami in delodajalci.

Vsebina je bila vključena tudi na dnevni red 6. seje Odbora za izobraževanje, znanost in mladino Državnega zbora Republike Slovenije 7. 6. 2023, na kateri je bil zavrnjen amandma s predlogom, da bi bila dikcija 4. člena ZŠolPre-1 spremenjena na tak način, da bi bilo določeno, da šolska prehrana po tem zakonu pomeni organizirano prehrano učencev in dijakov v dneh, ko poteka pouk v skladu s šolskim koledarjem, in v času praktičnega usposabljanja z delom.

Varuh je ugotovil, da imajo tako dijaki v času pouka kot tudi zaposleni po pogodbi o zaposlitvi zakonsko opredeljene določene pravice v zvezi s prehrano, zgolj skupina dijakov, ki opravlja praktično usposabljanje z delom, pa je obravnavana bistveno drugače, tako glede na preostale dijake kot na zaposlene.

Varuh je vprašanje z izpostavljeno tematiko naslovil na Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje ter Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Končno stališče obeh ministrstev je bilo primerljivo – težavo nekako prepoznavajo, toda reši naj jo tisto drugo ministrstvo. Varuh je nato Vladi RS predlagal, naj pomaga pri razrešitvi težave. Po mnenju Varuha je s stališča varstva pravic posameznikov vseeno, na katerem od zakonodajnih področij se vprašanje rešuje, ni pa ustrezno reševanje na ravni kolektivnih pogodb ali celo na ravni pogodb med šolami in delodajalci, saj to ne bi zadostno zagotavljalo primerljivega varstva pravic dijakov na praktičnem usposabljanju in drugih dijakov oziroma zaposlenih po pogodbi o zaposlitvi pri istem delodajalcu.

Vlada RS je v odzivu pojasnila, da se je izkazalo, da je najprimernejša rešitev sprememba Zakona o poklicnem in strokovnem izobraževanju, v katerem bo treba med dolžnostmi delodajalca izrecno navesti, da mora dijakom v času praktičnega usposabljanja delodajalec zagotavljati prehrano ali povrniti stroške za prehrano v višini cene malice, določene na podlagi zakona, ki ureja šolsko prehrano. Poleg tega bo treba med prekrškovne določbe dodati podlago za kaznovanje delodajalca za prekršek, če ne izpolni svojih dolžnosti.

Veljavna ureditev torej po mnenju Varuha ne upošteva zahteve po primerljivi obravnavi oseb v primerljivih položajih, se je pa Vlada RS zavezala, da bo težava odpravljena z ustrezno zakonsko spremembo. Varuh pričakuje, da bo ustrezna sprememba realizirana čim prej. **19.1-21/2023**

Priporočilo št. 15: Varuh priporoča Vladi Republike Slovenije, da v najkrajšem možnem času pripravi ustrezne zakonske podlage, da bo vsem dijakom srednjega poklicnega izobraževanja zagotovljeno financiranje prehrane v času, ko izvajajo praktično usposabljanje z delom v okviru svojega izobraževalnega programa.

2.5.4.4 Enakopravno vključevanje invalidnih otrok in otrok s posebnimi potrebami v družbo

Enakopravno vključevanje invalidnih otrok in otrok s posebnimi potrebami je eden izmed najpomembnejših demokratičnih segmentov pri vzpostavljanju demokratičnih načel in socialne integracije. Zato je še posebej pomembno, da Varuh vsakič znova opozarja na morebitno diskriminacijo. Temelj te diskriminacije je pomanjkanje razumevanja za izzive, s katerimi se ti posamezniki srečujejo v življenju, to pa pogosto izhaja iz neznanja, negotovosti in strahu pred neznanim.

Konvencijo o pravicah invalidov (KPI), Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah ter Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, če omenimo le najbolj relevantne na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Izpostavljamo, naj bo pri vseh dejavnostih državnih in zasebnih ustanov, glavno vodilo otrokova korist (3. člen KOP).

Prvi odstavek 7. člena KPI določa, naj države pogodbenice sprejemajo vse potrebne ukrepe, s katerimi invalidnim otrokom zagotavljajo, da bi lahko enako kot drugi otroci uživali vse človekove pravice in temeljne svoboščine. Podobno določbo vsebuje tudi 2. člen KOP, ki določa, da države pogodbenice spoštujejo in vsakemu otroku, ki sodi pod njihovo pravno pristojnost, jamčijo s to konvencijo priznane pravice brez kakršnegakoli razlikovanja, med drugim tudi glede na invalidnost.

Enakost in nediskriminacijo oseb z ovirami, med katere uvrščamo tudi otroke s posebnimi potrebami, na splošno ureja v 5. členu. Ta v prvem in drugem odstavku 5. člena določa, naj države pogodbenice priznavajo, da so vsi ljudje enaki pred zakonom in da so upravičeni do enakega pravnega varstva in zakonskih ugodnosti, ter naj zagotavljajo invalidom enake pravice ne glede na okoliščine. Prepoved diskriminacije na podlagi ovir, ki jih ima posameznik, se nanaša tako na enakost v zakonu, ki pomeni, da so osebe z ovirami upravičene do enakega obsega pravic kot splošna populacija, kot tudi na enakost pred zakonom, ki pomeni, da se vsakokratni zakon uporablja na enak način tako za osebe z ovirami kot tudi za splošno populacijo.

V zvezi s pravicami invalidnih otrok Varuh izpostavlja tri različne konvencijske koncepte, ki urejajo tri različne dejanske situacije.

Prvi je t. i. **koncept primerne prilagoditve**, ki pomeni potrebne zakonodajne, upravne in druge ukrepe, ki ne nalagajo nesorazmernega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebni, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Koncept je povezan z individualnimi potrebami posameznika v konkretni situaciji, zato se kot najbolj relevanten kaže v povezavi s pravico do dela in izobraževanja (seveda pa uporaba omenjenega koncepta primernih prilagoditev ni omejena le na ti dve področji). Obveznost držav pogodbenic, da za spodbujanje enakosti in odpravo diskriminacije sprejmejo vse ustrezne ukrepe za zagotovitev primernih prilagoditev, je določena v tretjem odstavku 5. člena KPI.

Konceptu primerne prilagoditve je soroden **koncept dostopnosti** iz 9. člena KPI, ki določa, naj države pogodbenice invalidom omogočajo neodvisno življenje in polno sodelovanje na vseh področjih življenja, sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi invalidom zagotavljajo, da bi lahko imeli enako kot drugi dostop do fizičnega okolja, prevoza, informacij in komunikacij, vključno z informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami in sistemi, ter do drugih objektov, naprav in storitev, ki so namenjene javnosti ali se zanjo opravljajo v mestu in na podeželju. Ta pravica se od pravice do primernih prilagoditev razlikuje v tem, da se zagotavlja za večjo skupino oseb, in ne individualno.

Tretji koncept, ki ga je treba omeniti, je **koncept pozitivne diskriminacije** iz četrtega odstavka 5. člena KPI, ki zagotavlja pravno podlago za sprejem posebnih ukrepov za preferenčno obravnavo oseb z ovirami, namen česar je zagotavljanje vsebinske/dejanske enakosti v primerjavi s splošno populacijo. Priročnik za uresničevanje KOP navaja, da drugi odstavek 23. člena KOP, ki otrokom s posebnimi potrebami priznava posebno skrb, države članice zavezuje k sprejemanju posebnih ukrepov, namen česar pa je izenačevanje možnosti otrok s posebnimi potrebami (Unicef (2007). Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child).

KPI v 11. členu opredeljuje unikatno človekovo pravico, ki določa, naj sprejmejo države pogodbenice vse potrebne ukrepe za zagotovitev varstva in varnosti invalidov v nevarnih razmerah, ki vključujejo oborožene spopade, humanitarne krize in naravne nesreče, vse to pa v skladu z obveznostmi po mednarodnem

pravu, tudi po mednarodnem humanitarnem pravu in mednarodnem pravu o človekovih pravicah.

V povezavi s pravico do zdravja otrok s posebnimi potrebami Varuh ugotavlja, da je ta urejena v 25. členu KPI ter 24. členu KOP. V 25. členu KPI določa, naj države pogodbenice priznavajo invalidom pravico do najvišjega dosegljivega zdravstvenega standarda brez diskriminacije zaradi invalidnosti in sprejmejo vse ustrezne ukrepe, da bi invalidom zagotovile dostop do zdravstvenih storitev, primernih njihovemu spolu, vključno z zdravstveno rehabilitacijo. V ta namen morajo države pogodbenice zagotoviti, da so osebam z ovirami zdravstvene storitve in programi zagotovljeni v enakem obsegu in enaki kakovosti ter z enakimi standardi kot drugim ljudem; da se jim zagotavljajo posebne zdravstvene storitve, ki jih zaradi invalidnosti potrebujejo, ter storitve za zmanjšanje in preprečevanje nadaljnje aktivnosti (tudi pri otrocih in starejših); da se jim zagotavljajo te storitve čim bliže skupnosti, v kateri živijo; in da se zdravstvena oskrba invalidom zagotavlja na podlagi svobodnega in zavestnega soglasja. Podobno določbo vsebuje tudi 24. člen KOP, ki določa, naj države pogodbenice priznavajo otrokovo pravico do najvišje dosegljive ravni zdravja ter do storitev ustanov za zdravljenje bolezni in zdravstveno rehabilitacijo; države pogodbenice pa si bodo prizadevale zagotoviti, da ne bi bil noben otrok prikrajšan za pravico do takega zdravstvenega varstva.

V povezavi s pravico do izobraževanja invalidov Varuh poudarja, da je ta urejena v 24. členu KPI in da od držav pogodbenic zahteva uresničevanje brez diskriminacije in na podlagi enakih možnosti v vključujočem izobraževalnem sistemu na vseh ravneh ter da vključuje tudi vseživljenjsko učenje; dalje določa tudi, da invalidi ne smejo biti izključeni iz brezplačnega osnovnošolskega ter srednješolskega izobraževanja, države pogodbenice pa morajo invalidom zagotoviti primerne prilagoditve, odvisne od posameznikovih potreb, ter pomoč, ki bi invalidom zagotovila polno in enakopravno sodelovanje v izobraževanju in skupnosti. Upoštevajoč 2. člen KOP, ki določa, da države pogodbenice spoštujejo s to Konvencijo priznane pravice brez kakršnegakoli razlikovanja glede na invalidnost in jih jamčijo vsakemu otroku, ki sodi v njihovo pravno pristojnost, menimo, da je 28. člen treba izvajati na tak način, ki ni diskriminatoren do invalidov in otrok s posebnimi potrebami (enako torej, kot določa že 24. člen KPI).

Posebej relevantni mednarodni pogodbi, ki na področju izobraževanja invalidov in otrok s posebnimi potrebami zavezujeta tudi Slovenijo, sta Konvencija o pravicah invalidov (KPI) in Konvencija o otrokovih pravicah (KOP). Izpostavljamo, naj bo pri vseh dejavnostih državnih in zasebnih ustanov glavno vodilo otrokova korist (3. člen KOP).

Primer:

Celostna zgodnja obravnava predšolskih otrok s posebnimi potrebami

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije meni, da je takojšnje odzivanje na zaznane težave na področju celostne zgodnje obravnave predšolskih otrok s posebnimi potrebami nujno za ustrezno varovanje njihovih pravic. Stališča Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstva za vzgojo in izobraževanje, Ministrstva za zdravje in Ministrstva za solidarno prihodnost so primerljiva s tem.

Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je Zavod RS za šolstvo (ZRSŠ) seznanil z nekaterimi težavami na področju celostne zgodnje obravnave predšolskih otrok s posebnimi potrebami na podlagi Zakona o celostni zgodnji obravnavi predšolskih otrok s posebnimi potrebami (ZOPOPP), ki se je začel uporabljati v letu 2019. Izpostavljeno je bilo predvsem pomanjkanje enotnih meril in kriterijev, ki bi bili vodilo pri delu multidisciplinarnih timov (MDT) in centrov za zgodnjo obravnavo; dalje predstavljajo težavo tudi pomanjkanje ustreznega strokovnega kadra, nepopolnjenost timov in neenaka kadrovska pokritost Mreže razvojnih ambulant s centri za zgodnjo obravnavo po Sloveniji ter odsotnost nekaterih podzakonskih aktov, ki jih predvideva ZOPOPP.

Varuh je v zvezi z navedenim pridobil pojasnila Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), Ministrstva za vzgojo in izobraževanje (MVI), Ministrstva za zdravje (MZ) in Ministrstva za solidarno prihodnost (MSP).

MDDSZ je v odgovoru pojasnilo, da 11. člen ZOPOPP predvideva nov institut z nazivom predstavnik družine. Ta naj bi nudil družini otrok s posebnimi potrebami pogovor, podporo in informacije o programih v podporo družini otrok s posebnimi potrebami oziroma pomoč pri sodelovanju z drugimi institucijami. Na predlog starša otroka s posebnimi potrebami sodeluje predstavnik družine na sestankih MDT v okviru pristojnega centra za zgodnjo obravnavo, in sicer za namen podpore tej družini, skladno z ZOPOPP. MDDSZ zaznava tudi potrebo po večjem številu predstavnikov družine, zato bodo pripravili tudi novo javno naročilo za izbor izvajalcev izobraževanja za predstavnika družine in v nadaljevanju objavili Javni poziv za imenovanje novih predstavnikov družine po ZOPOPP, s čimer bodo povečali število predstavnikov družine oziroma zagotovili na terenu številnejšo pomoč družinam otrok s posebnimi potrebami oziroma rizičnimi dejavniki. MDDSZ je v sodelovanju z MZ in MIZŠ, da bi se uredila celostna zgodnja obravnava, oblikovalo seznam strokovnjakov na centrih za socialno delo, ki po potrebi sodelujejo z MDT v okviru centrov za zgodnjo obravnavo po ZOPOPP, in sicer v primerih, v katerih je treba zagotoviti pomoč s področja socialnega varstva. Prav tako je na podlagi sprejetega Pravilnika o predstavniku družine na področju celostne zgodnje obravnave predšolskih

otrok s posebnimi potrebami ministrstvo imenovalo predstavnike družine (devet predstavnikov družin v okviru sedmih nevladnih organizacij).

MSP navede, da je bilo v letu 2021 v program za predšolske otroke vključenih 23 otrok, od tega sta bila dva vključena tudi v institucionalno varstvo otrok v zavodu. Razvoj mreže storitev na tem področju je opredeljen v nacionalnem programu za področje socialnega varstva, trenutno v Resoluciji o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2022–2030. Cilj aktualnega programa socialnega varstva, (do leta 2030) zagotoviti mesta za vključitev v dnevno varstvo s posebnim programom vzgoje in izobraževanja za skupno 250 oseb (cilj B.3), je bil presežen že v letu 2021, saj izvajalci razpolagajo s skupno 373 mesti (386 dejansko vključenih) za izvajanje storitve posebnega programa vzgoje in izobraževanja. Glede na cilj, zagotoviti okvirno 230 mest za celodnevno (24-urno) institucionalno varstvo otrok in mladostnikov, je bilo v letu 2021 na voljo 199 mest.

Razvoj storitve pomoči na domu za otroke s posebnimi potrebami in njihove družine je umeščen tudi v predlog Nacionalnega izvedbenega načrta 2023–2025.

MSP išče rešitve v smeri zagotovitve določenega števila kapacitet, ki bodo namenjene zgolj kratkotrajnim namestitvam v CUDV za otroke, ki sicer bivajo v domačem okolju ter zanje skrbijo starši oziroma skrbniki. Takšna namestitev bi lahko bila potrebna v primerih hospitalizacije skrbnikov, smrti v družini, ob nenadnih dogodkih ali za razbremenitev družine. Pravilnik o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev sicer omogoča takšno obliko namestitve, v praksi pa so pogosto vse kapacitete v CUDV zasedene in otrok ne morejo sprejeti.

MSP cilje in načela celostne zgodnje obravnave otrok s posebnimi potrebami in otrok z rizičnimi dejavniki v predšolskem obdobju v okviru CUDV zasleduje predvsem z zagotavljanjem: največje koristi otroka in pospešitvijo razvoja otroka ter zmanjševanjem možnosti za razvoj trajnih posebnih potreb; psihosocialne pomoči v socialnovarstvenih zavodih, ponujene staršem ob rojstvu otroka; strokovne ocene otrokovih zmožnosti in posebnih potreb; celovite zdravstvene oskrbe otroka; celovite in koordinirane pomoči otroku in družini; dalje MSP zasleduje omenjene cilje in načela tudi z informiranjem staršev, rejnikov in skrbnikov o otrokovih obravnavah in napredku ter utrjevanjem samozavesti staršev, sooblikovanjem njihove aktivne vloge in obenem povečanjem zmogljivosti družin pri skrbi za otroka – pri vsem navedenem je v individualiziranem pristopu pomoči otroku in družini zagotovljeno sodelovanje avtonomnih, strokovnih in odgovornih strokovnih delavcev ter strokovnjakov.

Na MSP se zavedajo, da je skrb za otroka s posebnimi potrebami, zlasti če je v težkem stanju, za starše pogosto fizično in psihično izjemno naporna, zaradi česar so lahko izčrpani in tudi izgoreli. Zavedajo se tako njihovih stisk pri zagotavljanju ustrezne nege, varstva in oskrbe kot tudi potreb

otrok s posebnimi potrebami. Razumejo tudi, da ima vsaka družina svoje potrebe in specifične značilnosti, zato želijo zagotavljati in razvijati različne storitve in oblike podpore ter s tem družinam omogočiti izbiro, ki jim najbolj ustreza.

Glede pomanjkanja ustreznega strokovnega kadra, nepopolnjenosti timov in neenake kadrovske pokritosti Mreže razvojnih ambulant s centri za zgodnjo obravnavo po Sloveniji MZ pojasnjuje, da je področje celostne zgodnje obravnave otrok s posebnimi potrebami še v prehodni razvojni fazi in da je trenutna mreža razvojnih ambulant postavljena v skladu s smernico, naj regijska razvojna ambulanta v posledici pomeni upoštevanje razvojnih možnosti, dostopnosti in učinkovitosti. V okviru strokovnega kadra primanjkuje zlasti logopedov in specialnih pedagogov, saj jih na trgu dela ni; je pa razvojnim ambulantam vendarle uspelo pridobiti psihologe. V navedenem prehodnem obdobju so tako logopedi kot specialni pedagogi in psihologi obenem vključeni še v specializacijo, ki je nujno potrebna za kakovostno in učinkovito delo razvojne ambulante. MZ že obravnava predloge razvojnih ambulant o teritorialni širitvi oziroma povečanju števila timov. Za obravnavo posebnih potreb, povezanih z duševnim zdravjem, pa je bilo od leta 2019 vzpostavljenih 19 centrov za duševno zdravje, ki prevzemajo celostno zgodnjo obravnavo predšolskih otrok na področju navedenih posebnih potreb.

Po mnenju Varuha prejeti odgovori niso najbolj konkretni in zgolj delno podajajo odgovore na odprta vprašanja. Varuh je zato ZRSŠ predlagal, naj se v zvezi z vprašanjem pomanjkanja enotnih meril in kriterijev, ki bi bili vodilo pri delu MDT in centrov za zgodnjo obravnavo, povežejo neposredno z MZ. Čeprav MZ tega v odgovoru sicer izrecno ni opredelilo, bi bilo njihov odgovor mogoče razumeti celo v smislu, da naj bi bila priprava meril in kriterijev v pristojnosti ZRSŠ oziroma da so merila in kriteriji morda že ustrezno zajeti v smernicah, ki so bile dorečene v okviru pilotnega projekta Celostna zgodnja obravnava otrok s posebnimi potrebami in njihovih družin in krepitev kompetenc strokovnih delavcev. Varuh namreč ne razpolaga z vsemi potrebnimi strokovnimi znanji, da bi lahko to vprašanje neposredno razreševal, je pa Varuh zagotovil ZRSŠ svojo ponovno vključitev, če bi pri komunikaciji z ministrstvi prihajalo do težav.

V zvezi z opozorili glede odsotnosti podzakonskih aktov in predlogom glede financi anja področja vzgoje in izobraževanja predšolskih otrok s posebnimi potrebami so pristojni po oceni Varuha problematiko prepoznali in bo vključena v postopek priprave predpisov, ki naj bi bil zaključen do septembra letos. Glede na zavedanje MZ bo v postopku nujno tudi vključevanje zunanjih deležnikov. Varuh predvideva, da bo MZ k sodelovanju povabilo ZRSŠ, morda je celo smiselno, da predlog za vključitev v postopek priprave pravnih aktov MZ poda kar ZRSŠ sam.

Po mnenju Varuha najbolj kritična težava ostaja pomanjkanje ustreznega strokovnega kadra, kar ga Varuh zaznava tudi na številnih drugih področ-

jih. Nekateri ukrepi za zmanjšanje težave so sicer že bili sprejeti, vprašanje pa je, ali so zadostni. Varuh sicer nima oblastnih pooblastil in težave ne more neposredno razreševati, bo pa k temu skušal tudi na tem področju prispevati z orodjem, ki ga ima na voljo – s stalnim opozarjanjem.

Varuh v sicer zelo težavni situaciji kot pozitivno prepoznava, da se vsi deležniki izvršilne veje oblasti v državi očitno zavedajo težav in jih vidijo primerljivo z ZRSŠ, kar je eden od predpogojev za uspešno razrešitev teh težav. Bistveno težje je, po mnenju Varuha, namreč premagovati težave, pri katerih imajo ključni deležniki diametralno nasprotna stališča, ne glede na to, da se pri razreševanju vsake težave lahko pojavijo zastoji in tudi morebitni konfli ti pri opredeljevanju potrebnih podrobnosti. V takšnih primerih lahko Varuh v okviru svojih pristojnosti skuša prispevati k hitrejšemu in učinkovitejšemu ravnanju v smeri zagotavlja pravic ene najranljivejših skupin prebivalstva. **21.4-2/2023**

Priporočilo št. 16: Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvu za solidarno prihodnost in Ministrstvu za zdravje hitro odzivanje na zaznane težave na področju celostne zgodnje obravnave predšolskih otrok s posebnimi potrebami, saj je to nujno za ustrezno varovanje njihovih pravic.

Primer:

Otroci s posebnimi potrebami v glasbenih šolah

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije pozdravlja odločitev Ministrstva za vzgojo in izobraževanje, da se aktivno posveča sistemskim spremembam, ki bi izboljšale možnosti za vključevanje otrok s posebnimi potrebami v glasbene šole.

Varuh človekovih pravic RS je že v Letnem poročilu Varuha za leto 2022 predstavil nekatere okoliščine vključevanja otrok s posebnimi potrebami v glasbene šole in ob tem izrazil pričakovanje, da bodo ob pripravi ustreznih zakonodajnih sprememb posebne potrebe otrok upoštevane tako v postopku opravljanja sprejemnih izpitov kot v postopku izobraževanja, hkrati pa tudi, da bo opravljena tehtna presoja in oblikovana ustrezna rešitev, ki bi sistemsko omogočila vključevanje v dodatne nove programe tudi otrokom s posebnimi potrebami, ki sicer niso zmožni opraviti sprejemnega izpita, so pa zmožni zelo dobro izkoristiti dobrobiti, ki jih posamezniku lahko prinese vključevanje v glasbeno dejavnost.

Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (MVI) je Varuha seznanilo, da je z namenom inkluzivnosti in pravičnega dostopa do glasbenih šol skladno z

Akcijskim programom za invalide 2022–2030 v letu 2022 že bila izvedena analiza stanja inkluzivnosti glasbenega šolstva z vidika vključevanja učencev s posebnimi potrebami. Poročilo s študijo je bilo oktobra 2023 v sklepni fazi. V skladu z načelom inkluzije, upoštevanjem specifično ti učencev s posebnimi potrebami ter z organizacijo in izvedbo glasbenega pouka v javni mreži glasbenih šol so v študiji identifici ali štiri področja glasbenega izobraževanja, po katerih so razvrstili dobljene rezultate: (1.) organizacija in financi anje glasbenega izobraževanja učencev s posebnimi potrebami; (2.) sprejemni preizkus glasbene nadarjenosti; (3.) izvedba in organizacija pouka instrumenta in nauka o glasbi ter (4.) seznanjenost učiteljev in ravnateljev glasbenih šol z glasbenim izobraževanjem učencev s posebnimi potrebami in senzibiliziranost za to tematiko ter izobraževanje in usposabljanje na področju dela z učenci s posebnimi potrebami. V poročilu bodo na podlagi študije predstavljena znanstveno in strokovno utemeljena možna izhodišča in smernice po zgoraj naštetih področjih glasbenega izobraževanja, ki bodo osnova za pripravo in oblikovanje načrta sprememb. Vmesne ugotovitve na podlagi rezultatov študije v splošnem kažejo na potrebo po sistemskih spremembah s celostnim pristopom. Študija bo vključevala tudi predstavitev sistemov tujih praks z osredotočenostjo na identifici ane težave, dobre rešitve in prakse iz navedenih alinej ter predloge za sistemske spremembe sistema glasbenega šolstva z namenom vključevanja otrok s posebnimi potrebami. Rezultatom študije bodo sledile tudi nadaljnje aktivnosti ministrstva. **21.4-3/2022**

Primer:

Letovanja v zdravstvenih kolonijah in udeležba v skupinah za usposabljanje za obvladovanje bolezni ter obnovitvena rehabilitacija invalidov v letu 2023

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je bil opozorjen na grožnjo, da bi v letu 2023 lahko izpadlo financi anje (1) letovanja šolarjev v zdravstvenih kolonijah, (2) udeležbe v organiziranih skupinah za usposabljanje otrok in mladostnikov za obvladovanje bolezni oziroma stanja ter (3) obnovitvene rehabilitacije invalidov, a je po posredovanju pri Ministrstvu za zdravje prejel zagotovila, da do tega ne bo prišlo.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je bil seznanjen, da so se v zadnjih mesecih na Ministrstvo za zdravje (MZ) obračali predstavniki Nacionalnega sveta invalidskih organizacij, Zveze prijateljev mladine in Rdečega križa Slovenije, opozarjajoč na vprašanje, ki je bilo do odločitve Ustavnega sodišča RS št. U-I-23/20 z 11. 11. 2022 urejeno v 50., 51. in 52. členu Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja (OZZ). Pojavljala so se namreč vprašanja, kako bodo navedeni programi izvedeni v letu 2023, saj naj bi bila z odločitvijo Ustavnega sodišča odpravljena edina veljavna

pravna podlaga za financi anje in izvedbo razpisa. Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ) sicer to ureja v 23. členu, kot bo veljal od 1. 1. 2024 dalje, kar naj bi grozilo, da bi po desetletjih kontinuitete pri izvajanju programov v letu 2023 ta možnost izpadla, kar bi prizadelo skoraj 10.000 oseb.

V zvezi z navedenim je Varuh zaprosil za stališče MZ, in sicer do vprašanj, ali obstoječi predpisi po mnenju MZ pomenijo oviro za izvedbo razpisa ZZZS za letovanja šolarjev v zdravstvenih kolonijah, udeležbo v organiziranih skupinah za usposabljanje otrok in mladostnikov za obvladovanje bolezni oziroma stanja ter obnovitveno rehabilitacijo invalidov v letu 2023; če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, pa tudi pojasnilo, ali se že pristopa k razreševanju težave oziroma ali se namerava v prihodnje ter na kakšen način. Varuh je tudi omenil možnost, da se rešitev išče v možnih interpretacijah obstoječih predpisov, ki bi ZZZS omogočili izvedbo razpisa tudi v letu 2023, če je izvedba programov dejansko ogrožena.

MZ je Varuha v odgovoru obvestilo, da se problematike zavedajo in so že aktivno pristopili k iskanju rešitev. Ob dejstvu, da pri pristojnem ministrstvu obstaja zavedanje težave in očitno tudi volja za njeno rešitev, Varuh glede na svoje pristojnosti in pooblastila ni videl možnosti za dodatno posredovanje, pobudnikom pa je predlagal, naj ga nemudoma seznanijo, če bi se pojavila stališča ali ravnanja, ki bi bila v nasprotju z želenim ciljem. **21.0-40/2022**

Primer:

Prilagoditve, namenjene invalidom, morajo upoštevati dejanske primanjkljaje, ovire oziroma motnje

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je posameznikom treba omogočiti opravljanje mature s prilagoditvami glede na njihove primanjkljaje, ovire oziroma motnje. V nasprotnem lahko pride do posegov v pravice, ki jih ščitijo Konvencija o pravicah invalidov in tudi 4. člen ZMat ter 11. člen ZIMI. Če pa je ovira dejansko prisotna pri omogočanju prilagoditev v podzakonskih aktih, je po mnenju Varuha nujna sprememba vsebine takšnih podzakonskih aktov, saj bi to pomenilo, da so takšni podzakonski akti tudi v nasprotju z določbo 120. člena Ustave RS.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je na podlagi pobude Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (MVI) in Državno komisijo za splošno maturo (DK SM) opozoril na položaj pobudnice, dijakinje, ki bo opravljala maturo. Pobudnica je izpostavila težave pri doseganju prilagoditev, zanjo potrebnih pri opravljanju mature, ki jih je neuspešno uveljavljala z razpoložljivimi pravnimi sredstvi.

Varuh je MVI in DK SM zaprosil za stališče, in sicer (1) tako splošno, zakaj prilagoditve, ki so po mnenju različnih strokovnjakov konkretni dijakinji

lahko pomembno v pomoč in jih je tudi šola z velikim uspehom dijakinji med šolanjem omogočala, niso predvidene kot možne prilagoditve pri opravljanju mature, (2) kot tudi konkretno glede možnosti opravljanja mature konkretne dijakinje, kakšni so vsebinski razlogi za to, da želenih prilagoditev dijakinja pri maturi ne bi smela uporabiti. Varuh je oba naslovnika tudi pozval, naj v primeru morebitne odsotnosti vsebinskih razlogov za prepoved uporabe želene prilagoditve preučita možnosti za to, da bi se dijakinji z očitno posebej specifičnimi težavami omogočila specifična rešitev v obliki prilagoditve, ki bi omogočala, da bi bili njeni rezultati na maturi odraz zgolj njenega znanja in pripravljenosti.

Varuh je pridobil odgovora MVI ter DK SM št. 0120-1/2023 z 22. 5. 2023, ki sta (povzeto) navajala, da so možne le prilagoditve za posamezno skupino kandidatov s posebnimi potrebami, določene v Preglednici možnih prilagoditev načina opravljanja mature za kandidate s posebnimi potrebami (Preglednica). Toda Preglednica ne predvideva uporabe bralnih folij ali uporabe temno modrega papirja, stališče stroke je namreč, da ni dovolj dokazov v prid obstoju t. i. skotopičnega sindroma (irlen), prav tako ne dokazov o učinkovitosti barvnih filt ov pri odpravljanju z omenjenim sindromom povezanih težav; sindrom prav tako ni uvrščen v mednarodno klasifi acijo bolezni. Iz stališča stroke izhaja tudi, da je »vsakršno navajanje, oglaševanje ali predstavljanje t. i. sindroma irlen kot medicinske diagnoze in z njim povezano dobičkonosno »zdravljenje« z barvnimi filtri, ki naj bi olajšali težave, [je] zavajajoče in lahko celo nevarno,« dalje pa tudi, da bi bilo priznavanje predlaganih pripomočkov neodgovorno, saj so lahko težave, ki jih nekateri pripisujejo sindromu, v resnici simptomi drugih pomembnih zdravstvenih težav s potencialno resnimi posledicami, ki zahtevajo ustrezno strokovno obravnavo.

Varuh iz pojasnil ni prejel odgovora na vprašanje, kateri so vsebinski razlogi za to, da želenih prilagoditev kandidatka ne bi smela uporabiti. Uporaba pripomočkov ni mogoča iz formalnih razlogov, saj niso predvideni v podzakonskem aktu. Stališče stroke – ki med drugim navaja, da je »dobičkonosno ‚zdravljenje' z barvnimi filtri, ki naj bi olajšali težave, zavajajoče in lahko celo nevarno,« dalje pa še, da »bi bilo priznavanje predlaganih pripomočkov neodgovorno, saj so lahko težave, ki jih nekateri pripisujejo sindromu, v resnici simptomi drugih pomembnih zdravstvenih težav s potencialno resnimi posledicami, ki zahtevajo ustrezno strokovno obravnavo« – pa je po mnenju Varuha mogoče razumeti le na tak način, da diagnoze t. i. skotopičnega sindroma ni mogoče prepoznati, saj za to (še?) ni zadostnih znanstvenih dokazov. Stališče stroke je dalje moč razumeti na tak način, da bi lahko bilo nevarno in neodgovorno, če bi ob prepoznavi simptomov, ki jih nekateri pripisujejo sindromu, odstopili od nadaljnje strokovne obravnave in iskanja ter zdravljenja pravih vzrokov za simptome, saj bi s tem lahko bile spregledane zdravstvene težave s potencialno resnimi posledicami. Takšna vsebina stališča stroke je po mnenju Varuha nedvomno izjemno pomembna za vse strokovnjake, ki obravnavajo otroke

oziroma osebe s takšnimi simptomi, Varuh pa ne prepoznava povezave med stališčem stroke in utemeljevanjem vsebinskih razlogov, zakaj takšne »neznanstvene« pomoči ne bi smeli uporabiti pri pristopu k maturi.

Skladno z določili Zakona o maturi (ZMat) je treba način opravljanja mature seveda prilagoditi vsem kandidatom s posebnimi potrebami, ki so bili v izobraževalne programe usmerjeni z odločbo o usmeritvi, in sicer ob upoštevanju njene vsebine. Dodatno so prilagoditve v utemeljenih primerih omogočene tudi vsem drugim kandidatom glede na njihove primanjkljaje, ovire oziroma motnje. Navedena zakonska ureditev je nedvomno tudi izpeljava določb Konvencije o pravicah invalidov, ki države podpisnice zavezuje k temu, da pri uresničevanju pravice do izobraževanja zagotavljajo primerne prilagoditve glede na posameznikove potrebe, pri čemer je primerna prilagoditev defini ana kot potrebna in primerna sprememba ter prilagoditev, ki ne nalaga nesorazmernega ali nepotrebnega bremena, kadar so v posameznem primeru prilagoditve potrebne, da se invalidom na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje vseh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Enaka zaveza izhaja tudi iz določbe 11. člena Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI).

Po mnenju Varuha so lahko prilagoditve zelo različnih oblik, pri čemer je izjemnega pomena tudi ustrezna prilagodljivost in kreativnost pri izbiri in omogočanju teh prilagoditev – posebej glede prilagoditev, ki kandidatom za maturo omogočajo opravljanje mature na tak način, ki bi omogočal, da je rezultat mature v največji možni meri odraz dejanskega znanja in pripravljenosti kandidata, ne pa morebitnih primanjkljajev, ovir ali motenj. Varuh meni, da je mogoče razlikovati med prilagoditvami, ki kandidata same po sebi postavljajo v ugodnejši položaj od drugih kandidatov (daljši čas opravljanja izpita, prekinitev med opravljanjem izpita, vključevanje pomočnika, uporaba posebnega prostora, izključevanje posameznih nalog, prilagojeno ocenjevanje, prednost pri vrstnem redu in podobno), pri čemer je navidezna prednost namenjena zgolj kompenzaciji zaradi primanjkljajev, ovir ali motenj kandidata in s tem zgolj izenačevanju izhodiščnih pogojev. V teh primerih je po mnenju Varuha ključno, da so pogoji strožji in so prilagoditve dejansko vezane na znanstveno ugotovljene pomanjkljivosti, ovire ali motnje kandidata. V nasprotnem bi namreč lahko prihajalo do nedovoljene prednosti kandidata pred drugimi. Drugačna pa je po mnenju Varuha situacija, ko je narava prilagoditev takšna, da kandidatu ne prinaša nikakršne prednosti pred drugimi kandidati, še posebej, ko kandidat za potrebne prilagoditve lahko poskrbi sam in s tem ne nastajajo dodatni stroški ali obremenitve. V tem primeru je po mnenju Varuha potrebna bistveno višja stopnja prilagodljivosti odločevalcev in naklonjenost kandidatom kot v primerih, ko se pojavi dvom o obstoju primanjkljaja, oviranosti ali motnje.

V konkretnem primeru Varuh kot nesporno sprejema dejstvo, da znanost in stroka (še?) ne prepoznavata t. i. skotopičnega sindroma, čeprav Varuh

stališče stroke razume na tak način, da možnost obstoja takšnega sindroma tudi (še?) ni ovržena. Je pa iz preučene dokumentacije razvidno, da očitno obstajajo osebe s simptomi, ki jim povzročajo težave pri branju besedil (primanjkljaji, ovire ali motnje), ne glede na to, kaj (katera medicinska diagnoza) so dejanski razlogi teh simptomov. Izkušnje nekaterih pedagoških delavcev kažejo tudi na to, da je pri tovrstnih simptomih moč doseči izboljšanje težav z uporabo barvnega papirja ali folij. Tovrstne izkušnje seveda ne morejo nadomestiti znanstvenih dognanj, vendar pa jih po mnenju Varuha vsaj do ustrezne znanstvene razjasnitve vzrokov takšnih simptomov ni mogoče enostavno zavreči zgolj z navedbo, da niso znanstveno dokazani. Oseba, ki težave empirično doživlja, za obstoj svojih težav namreč ne potrebuje znanstvenega dokaza.

Varuh meni, da je z ustreznim znanstvenoraziskovalnim delom nujno treba raziskovati in iskati odgovore na vprašanja, kaj posameznikom takšne težave povzroča in kako jih odpraviti ali vsaj omiliti; do takrat, ko bodo pridobljeni vsi potrebni odgovori, pa je po mnenju Varuha, kot že omenjeno, nujna večja stopnja prilagodljivosti in dobrohotnosti, kar bi posameznikom z znanstveno nedokazanimi težavami pri dostopu do mature vseeno lahko omogočilo lažje premagovanje teh težav, še toliko bolj v primerih, ko s tem kandidatu ni omogočena nikakršna prednost pred drugimi kandidati in nikomur niso povzročeni dodatni stroški ali kakršnekoli nevšečnosti. Po mnenju Varuha lahko v nasprotnem pride do posegov v pravice, ki jih ščitijo Konvencija o pravicah invalidov in tudi 4. člen ZMat ter 11. člen ZIMI. Če pa je ovira v takšnem ravnanju dejansko prisotna v podzakonskih aktih, je po mnenju Varuha nujna sprememba vsebine takšnih podzakonskih aktov, saj bi to pomenilo, da so takšni podzakonski akti tudi v nasprotju z določbo 120. člena Ustave RS.

Varuh je predlagal, naj se še pred letošnjim pristopom k maturi za konkretno dijakinjo omogočijo ustrezne prilagoditve za opravljanje mature. Predlog Varuha ni bil sprejet; je pa pozneje v zvezi z istim vprašanjem tudi Zagovornik načela enakosti prepoznal diskriminacijo in pristojnim podal priporočilo za razrešitev težave. **19.1-18/2023**

Priporočilo št. 17: Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj se posameznikom omogoči opravljanje mature s prilagoditvami glede na njihove primanjkljaje, ovire oziroma motnje. V nasprotnem lahko pride do posegov v pravice, ki jih ščitijo Konvencija o pravicah invalidov in tudi 4. člen ZMat ter 11. člen ZIMI.

Primer:

Z drobnimi koraki naprej

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije pozdravlja odločitev Ministrstva za vzgojo in izobraževanje, da se poveča število razpoložljivih delovnih mest za osebe, ki pripravljajo prilagojena osnovnošolska gradiva za otroke s težavami z vidom.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je v vednost prejel dopis Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje (MVI), v katerem je bilo opozorjeno, da letos Center IRIS v poletnem času ne bo prilagajal učnega gradiva za šolsko leto 2023/2024. Pozneje je bil Varuh seznanjen z odzivom naslovnika (MVI), v katerem je bilo pojasnjeno, da Center Iris, skladno z dogovorom z MVI, ne bo prilagajal gradiv v poletnih mesecih (takšna je bila praksa dotlej).

Spreminja se torej le način prilagajanja, o čemer so seznanili tudi šole. Prilagajanje gradiv za prihajajoče šolsko so v Centru Iris že začeli. Od šol so pridobili podatke o potrebah po učbenikih, seznam uskladili s knjižnico slepih in glede na povpraševanje izbrali gradiva, ki jih bodo prilagajali v šolskem letu 2023/2024. Najpomembnejša sprememba pri prilagajanju gradiv je ta, da jih ne bodo prilagajali med poletjem in da ne bodo prilagajali celotnih učbenikov, temveč njihovo vsebino sproti, po poglavjih. S 1. 9. 2023 bodo šole tako dobile »samo« nekaj poglavij iz posameznega učbenika, nato pa bodo sproti prilagajali preostala poglavja oziroma tista, ki jih šole pričakujejo.

Varuh je odziv MVI prepoznal kot ustrezen ter kot zagotovilo, da bo vse gradivo pripravljeno pravočasno in otrokom s težavami z vidom ne bo moten učni proces. Posebej pa Varuh pozdravlja odločitev MVI, da se odobrijo dodatne zaposlitve, potrebne v postopku prilagajanja gradiv, kar bi moralo pozitivno delovati na dosegljivost prilagojenih gradiv otrokom, ki jih potrebujejo.

Varuh po odzivu, prejetem od MVI, obravnave pobude ni nadaljeval, saj je bil dosežen odziv naslovnika, hkrati pa Varuh to vprašanje izpostavlja kot droben korak v smeri k boljšemu varstvu pravic oseb s posebnimi potrebami. **21.4-12/2023**

2.5.4.5 Zaščita otrok pred hrupom

Otroci živijo v istem hrupnem bivalnem in naravnem prostoru kot odrasli. Dolgotrajna izpostavljenost hrupu ima po mnenju Varuha lahko različne učinke na zdravje, vključno z občutkom neprijetnosti, motnjami spanja, negativnimi učinki na kardiovaskularni in metabolni sistem ter s kognitivnimi motnjami pri otrocih. V bivalnem in delovnem okolju lahko predstavlja hrup pomembno motnjo za otroka. Hrup je po definiciji nezaželen, moteč ali škodljiv zvok. Hrup

v okolju lahko moti vsakdanje dejavnosti, kakršna je sporazumevanje, moti zbranost pri umskem delu, moti dnevni in nočni počitek, vse to pa neposredno ali posredno škodljivo vpliva na zdravje. Hrup v vrtcih in šolah vpliva na otrokov jezikovni razvoj, učenje, pomnjenje in opravljanje bolj zahtevnih nalog, kar vpliva tudi na socialni razvoj otroka in lahko prepreči razumevanje pomembnih varnostnih sporočil. Hrup povzroča stres, vznemirjenost, lahko tudi občutek nemoči; negativno lahko vpliva na učenje, jezikovne sposobnosti, motivacijo in koncentracijo ter tako vpliva tudi na spomin in uspešnost izvajanja bolj ali manj zahtevnih nalog, povzroča lahko tudi razdražljivost in motnje vedenja. Pri otrocih lahko hrup izzove stres, kar je povezano s povišanim srčnim utripom in hormonskim odzivom. Hrup lahko povzroča tudi motnje spanja ter zmanjša možnost potrebne obnove telesnih in možganskih funkcij. Posredno lahko hrup vpliva na glasnejše govorjenje, kar lahko privede do hripavosti in okvare glasilk. Ugodno zvočno okolje omogoča zdrav razvoj otroka. To je še posebej pomembno v današnjem času, ko veliko otrok v prvih letih svojega življenja precejšen del dneva preživi v šolah oziroma drugih vzgojno-varstvenih ustanovah.

Primer:

Hrup vojaškega usposabljanja moti učni proces otrok

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je treba pri izvajanju vadbenih dejavnosti Slovenske vojske upoštevati tudi potrebe okoliškega prebivalstva, vključno s potrebami šolajočih se otrok in ustreznih pogojev za izvajanje njihovega pouka. Pristojni ministrstvi se strinjata.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je v vednost prejel sporočilo ravnatelja osnovne šole z vplivnega območja strelišča Poček. Sporočilo je opozorilo na nemogoče pogoje za delo v šoli in pri pošolskih obveznostih zaradi izvajanja vojaških vaj na bližnjem vadbišču.

Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (MVI) je na Varuhovo prošnjo pojasnilo, da je z namenom pridobitve dodatnih informacij v zvezi z omenjeno zadevo in z namenom seznanitve Ministrstva za obrambo (MORS) o pobudi ravnatelja šole po iskanju rešitve sklicalo sestanek s predstavniki MORS. Z namenom iskanja morebitne možne rešitve glede na izpostavljeno problematiko, in sicer o možnostih prilagoditev vadbenih aktivnosti Slovenske vojske na Počku na tak način, da bi zagotovili kar najbolj nemoteno izvajanje vzgojno-izobraževalnega programa v vrtcih in šolah, ki se nahajajo v bližini oziroma v vplivnem polju vojaškega vadišča, so na sestanku soočili poglede na izpostavljene težave in se pogovorili o možnostih oblikovanja trajnejše rešitve. Slovenska vojska je v javnost že posredovala informacijo, da se bo v prihodnjem letu število aktivnosti in tudi njihova intenzivnost prilagodila ter zmanjšala. Kljub vsemu pa se morajo nekatere aktivnosti na Počku nujno izvajati, če želimo imeti aktivno in izurjeno vojsko. Pomembno je, da so te aktivnosti za okolje čim manj moteče. Glede hrupa so

bile na sedmih lokacijah izvedene sistematične meritve, ki niso pokazale pretiranega odstopanja od hrupa, ki ga sicer povzroča običajni dnevni ropot. Težavo predstavljajo predvsem aktivnosti z reaktivnimi letali, in sicer preleti letal ter streljanje v tarčo, ter občasno streljanje z večjim orožjem, ki povzroča močnejši hrup. Te aktivnosti bo, če se želi uslišati pobudo okoliških prebivalcev, treba prilagoditi in zmanjšati v največji meri.

MORS si bo prizadeval za upoštevanje dinamike vzgojno-izobraževalnih procesov in šolskega koledarja, predvsem pa tudi za to, da se vojaške vadbene aktivnosti ne bi izvajale v obdobju opravljanja nacionalnega preizkusa znanja. Prav tako bodo proučili najboljše možnosti v korist učencev in nemotenega izvajanja pouka. Zato bo treba izkoristiti čas šolskih počitnic, prilagoditi pa tudi režim letenja letal, in sicer višino in čas letenja. Vsaka aktivnost bo vnaprej napovedana. Načrt prilagoditev bodo predhodno uskladili z lokalno skupnostjo in nato še znotraj MORS in Slovenske vojske. Skupina za sodelovanje z lokalno skupnostjo in za sodelovanje Slovenske vojske s celotnim lokalnim prebivalstvom je že ustanovljena. Prav tako načrtujejo imenovanje koordinatorja, ki bi mesečno komuniciral z MORS, Slovensko vojsko in lokalno skupnostjo ter usklajeval dejavnosti. **19.1-25/2023**

Priporočilo št. 18: Varuh priporoča Ministrstvu za obrambo in Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj se pri izvajanju vadbenih dejavnosti Slovenske vojske upoštevajo potrebe okoliškega prebivalstva, vključno s potrebami šolajočih se otrok in z ustreznimi pogoji za izvajanje njihovega pouka.

Primer:

Hrup ob rednem usposabljanju pripadnikov Civilne zaščite na vadbišču Poček motil učni proces dijakov

Varuh človekovih pravic je ugotovil, da je bil z izvedbo rednega usposabljanja pripadnikov Civilne zaščite v času opravljanja poklicne in splošne mature iz matematike moten učni proces za dijake bližnjih šol, s tem pa tem dijakom niso bile zagotovljene enake možnosti kot dijakom v drugih predelih Slovenije. Varuh je ocenil, da je s posredovanjem pri vseh deležnikih uspel, da so ti prepoznali problematiko in jo s skupnim sodelovanjem začeli reševati.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je obravnaval pobudo v zvezi s hrupom ob vojaških vajah na vadbišču Poček, v kateri je bilo

izpostavljeno, naj se učencem in dijakom, ki se šolajo v bližini vadbišča, zagotovijo enaki pogoji dokončanja šolskega leta, kot to velja za preostale predele Slovenije. Iz pobude je izhajalo, da je bilo že v preteklih letih opozorjeno, da je junijski termin izvajanja vojaških vaj v neposredni bližini šole neprimeren, saj se takrat izvajata poklicna in splošna matura. Izpostavljen je bil primer izpita iz matematike na splošni in poklicni maturi v juniju 2023, ko se je izvajalo tudi redno usposabljanje pripadnikov občinskega štaba Civilne zaščite Postojna, ki je bilo pretirano moteče za dijake.

Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (MVI) je Varuhu v odgovor na njegovo poizvedovanje pojasnilo, da si bodo prizadevali za čimprejšnji sestanek s predstavniki MORS, Slovenske vojske, lokalne skupnosti in vodstva šol v bližini vadišča, saj vojaške vaje predstavljajo težavo pri zagotavljanju kakovostnega učnega procesa na šolah, ki so v bližini osrednjega vadišča. MVI je navedlo, da bodo predlagali, da bi taki sestanki postali stalni pred začetkom šolskega leta in bi se lahko šole za čas vojaških vaj primerno pripravile z organizacijo drugih dejavnosti, zaradi katerih otroci ne bi bili nujno v šoli, ali pa da bi vojaške vaje potekale v času počitnic.

MORS je Varuha seznanil, da se Slovenska vojska izjemno trudi, da bi bile vojaške aktivnosti na katerikoli lokaciji čim manj moteče in obremenjujoče za državljane in tudi za okolje. O vseh svojih vojaških aktivnostih sproti obvešča po spletnih straneh ali drugih medijih. Slovenska vojska predstavlja obrambne sile Republike Slovenije. Vojaško obrambo države izvaja samostojno ali v sodelovanju z zavezniškimi državami v okviru zavezništva NATO na podlagi mednarodnih pogodb. Zavezništvo pa je lahko pri svojem poslanstvu uspešno le, če izvaja skupna usposabljanja, urjenja in vaje tako doma kot v tujini. Območje Osrednjega vadišča Slovenske vojske Postojna (OSVAD) ima v sistemu obrambe države strateški pomen. Je edino območje v Republiki Sloveniji, na katerem se izvajajo zahtevnejše oblike usposabljanja Slovenske vojske. Brez OSVAD Slovenska vojska ne more uresničevati prve naloge in svojega poslanstva iz 37. člena Zakona o obrambi, tj. usposabljanja in izobraževanja za vodenje oboroženega boja za obrambo države. V obrambnem sistemu Republike Slovenije se zavedajo, da tudi njihove aktivnosti vplivajo na življenje civilnega prebivalstva in na okolje, zato vedno stremijo k pravočasnemu obveščanju javnosti o svojih aktivnostih, ki jih izvajajo samostojno ali s partnerskimi vojskami. Vojaške vaje so nujni sestavni del aktivnosti Slovenske vojske in kot take neizogibne. MORS je poudaril, da se bodo trudili, da bodo v prihodnje te aktivnosti čim manj moteče za lokalno prebivalstvo in da bodo skupaj z županom Občine Postojna poiskali rešitve za to, da bi v primerih večjih aktivnosti tudi pouk v šolah lahko tekel čim bolj nemoteno.

MVI je naknadno pojasnilo, da je sklicalo sestanek s predstavniki MORS z namenom iskanja možne rešitve za prilagoditev vadbenih aktivnosti Slovenske vojske na Počku na tak način, da bi zagotovili kar najbolj nemoteno izvajanje vzgojno-izobraževalnega programa v vrtcih in šolah, ki so v

bližini vojaškega vadišča oziroma v njegovem vplivnem polju. Na sestanku so soočili poglede na izpostavljene težave in se pogovorili o možnostih oblikovanja trajnejše rešitve. Na sestanku je bilo pojasnjeno, da se bo v prihodnjem letu število aktivnosti Slovenske vojske zmanjšalo, prav tako se bo prilagodila njihova intenzivnost. Kljub vsemu pa se morajo nekatere aktivnosti na Počku nujno izvajati z namenom zagotovitve aktivne in izurjene Slovenske vojske. Pomembno je, da so te aktivnosti za okolje čim manj moteče. Ob tem je bilo pojasnjeno, da je MORS dalo izdelati okolijsko poročilo, iz katerega izhaja, da so bile glede hrupa na sedmih lokacijah izvedene sistematične meritve, ki pa niso pokazale pretiranega odstopanja od hrupa, ki ga sicer povzroča običajni dnevni ropot (avtocesta). Težavo predstavljajo predvsem aktivnosti z reaktivnimi letali, in sicer preleti letal in streljanje v tarčo, ter občasno streljanje z večjim orožjem, ki povzroča močnejši hrup. Te aktivnosti bo treba prilagoditi in zmanjšati v največji meri, če se želijo uslišati pobude okoliških prebivalcev. MORS je na sestanku poudaril, da si bodo prizadevali za upoštevanje dinamike vzgojno-izobraževalnih procesov in šolskega koledarja, predvsem da se vojaške vadbene aktivnosti ne bodo izvajale v obdobju opravljanja nacionalnega preizkusa znanja. Prav tako bodo proučili najboljše možnosti v korist učencev in nemotenega izvajanja pouka. Zato bo treba izkoristiti čas šolskih počitnic, prilagoditi pa tudi režim letenja letal, in sicer višino in čas letenja. Vsaka aktivnost bo vnaprej napovedana. Načrt prilagoditev bodo predhodno uskladili z lokalno skupnostjo in nato še znotraj MORS in Slovenske vojske. V zvezi s tem je MORS poudaril, da je že ustanovljena skupina za sodelovanje z lokalno skupnostjo in za sodelovanje Slovenske vojske s celotnim lokalnim prebivalstvom. Prav tako načrtujejo imenovanje koordinatorja, ki bi mesečno komuniciral z MORS, Slovensko vojsko in lokalno skupnostjo ter usklajeval dejavnosti. V razpravi je MVI predlagal, naj se prejeta pojasnila posredujejo vsem vzgojno-izobraževalnim zavodom na vplivnem območju vadišča Poček, da bi zaposleni in drugi deležniki bolje razumeli situacijo in bili opolnomočeni glede izvajanja vojaških vadbenih aktivnosti. MORS je predlog sprejel. Ob zaključku srečanja so se dogovorili, da se državni sekretar MORS in državna sekretarka MVI udeležita sestanka z ravnatelji vzgojno-izobraževalnih zavodov v Postojni, prav tako tudi s predstavniki lokalne skupnosti.

Varuh je pobudo na podlagi navedenega štel za utemeljeno, saj je bil z izvedbo rednega usposabljanja civilne zaščite v času opravljanja poklicne in splošne mature iz matematike moten učni proces za dijake bližnjih šol, s čimer tem dijakom niso bile zagotovljene enake možnosti kot dijakom v drugih predelih Slovenije. Varuh ocenjuje, da je s posredovanjem pri vseh deležnikih uspel, da so ti prepoznali problematiko in jo s sodelovanjem začeli tudi reševati. Varuh je ob tem pozdravil predstavljene rešitve MVI in MORS ter izrazil upanje, da bodo zaživele tudi v praksi. **19.1-26/2023 in 19.1-43/2023**

2.5.4.6 Pomen ustreznega učnega okolja za izvajanje učnega procesa

Varuh poudarja, da prostor pomembno oblikuje človeka, saj vpliva na njegovo počutje in ustvarjalnost. Oblikuje človekove družbene vrednote ter bivalno in splošno kulturo. Prostor in čas pogosto jemljemo kot nekaj samoumevnega, o čemer v vsakdanjem življenju navadno ne razmišljamo, pa vendar sta to temeljni kategoriji, ki opredeljujeta naše bivanje. Občutljivost za prostor se spreminja tudi na področju izobraževanja – tudi v okoliščinah, v katerih je bil šolski prostor razumljen instrumentalno,nekateri arhitekti niso pozabili na ustvarjanje lepega, na razvijanje občutka za lepoto. V sredini prejšnjega stoletja se je razumevanje vloge in pomena šolskega prostora močno spremenilo. Prostor je postal razumljen kot pomemben sooblikovalec šolskega ozračja, pa tudi šolskega življenja. Šola vzgaja tudi s svojo postavitvijo v prostor, s svojo zasnovo, z detajli in opremo. V šoli mlad človek preživi veliko svojega časa. Vrtci in šole so metafora za naše prve »uradne« vzgojiteljice. Otrok v svojem nežnem, najbolj dojemljivem obdobju približno dvanajst let v svojo podzavest vsak dan vgrajuje izkušnjo prostora. Prav na podlagi te izkušnje oblikuje tudi svojo osebnost ter občutek za prostorsko estetiko, urejenost in kulturno ozaveščenost. Zato je pomembno, da so vrtci in šole oblikovani in urejeni kakovostno. Kakovost bivalnih ambientov vpliva na naše zdravje, počutje, delo, ustvarjalnost, pa tudi na naš odnos do sočloveka in prostora samega. V dobro oblikovanih, lepih prostorih so tudi odnosi pozitivni, kulturna zavest posameznika, ne glede na njegovo starost, je na višji ravni. Slabo oblikovani ali nevzdrževani prostori pa nas vse napeljujejo k nadaljnjemu uničevanju in nespoštovanju. Mladostna izkušnja lepega pomaga, da znamo v odrasli dobi lepoto sami prepoznati, jo oblikovati in tudi prenesti na druge. Če želimo imeti urejeno državo, napredno gospodarstvo in ustvarjalne generacije, moramo otroke, pa tudi odrasle, obdati z urejenim prostorom in z dobro arhitekturo, ki spoštuje naravni in kulturni kontekst. Poleg pridobivanja znanja v šolskih prostorih poteka tudi sklepanje prijateljstev in različnih družbenih skupin, oblikuje se zavest o lastnem položaju v družbi vrstnikov ter odnos do soljudi in prostora, izoblikujejo se tudi estetska merila. Šolski prostor torej z vsebino in videzom pomembno vpliva na celovitost mladega človeka.[2]

Primer:

Primernost prostorov za učni proces otrok

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije lahko zagotavljanje storitve, ki bi zaradi pomanjkanja ustreznega prostora sicer lahko bila ogrožena, upravičuje izvajanje storitve v manj ustreznem prostoru; še posebej, če gre za začasno rešitev, toda ta nikakor ne sme postati (dolgo) trajna. Številna opozorila (tudi) Varuha, da je nujno treba več pozornosti

2 Ivanič, M., in Kuhar, Š. (2008). Sodobna arhitektura šol v Sloveniji 1991–2007.Wien&New York: Springer Verlag.

nameniti zagotavljanju primernih pogojev za nudenje storitev predvsem najranljivejšim skupinam prebivalcev, seveda ne smejo pomeniti, da je treba ukiniti izvajanje vseh storitev, ki se trenutno izvajajo v neoptimalnih pogojih.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je prejel dopis več staršev z opozorilom, da se je osnovna šola (šola) odločila, da bo pouk za učence posebnega programa vzgoje in izobraževanja osnovne šole izvajala v prostoru nekdanjega bara v kleti sosednje fakultete, ki je neprimeren, brez zadostne dnevne svetlobe, v prostoru je še vedno točilni pult z ostrimi robovi, na katerem se lahko kdo poškoduje, zaradi dolge poti do zasilnega izhoda pa bi med gibalno oviranimi lahko prišlo tudi do smrtnih žrtev v primeru morebitnega požara, potresa ali druge nesreče, saj jih ne bi bilo mogoče pravočasno evakuirati.

Varuh je na šolo naslovil pisno poizvedbo in jo tudi osebno obiskal. Ob obisku je Varuh prejel informacije, da zadevo že obravnavajo inšpektorati za področje šolstva, zdravja in požarne varnosti. Sam prostor je za potrebe šole našla in zagotovila občina. Gre pa za začasno rešitev – spomladi se predvidoma začne zidava prizidka, ki naj bi zmanjšal obstoječo prostorsko stisko. Gradbeno dovoljenje je že pridobljeno. V pisnem odzivu je šola pojasnila še, da se iz leta v leto povečuje število otrok, ki se vključujejo v osnovno šolo s prilagojenim programom (OŠPP), število teh otrok v zadnjih desetih letih skoraj podvojilo. Šola je imela pred tem že dva oddelka zunaj prostorov šole. Vsi, vključno s predmetnim programom, pa so v neposredni bližini šole, kar je prednost.

Varuh je strokovno oceno prepustil pooblaščenim inšpektorjem, vseeno pa je lahko laično ocenil, da so prostori nekdanjega bara v kleti fakultete v neposredni bližini šole očitno neprimerni za izvajanje pedagoškega procesa v osnovni šoli. Prostor je že po svoji opremi (gostinski pult, kamnite talne obloge) očitno namenjen gostinski dejavnosti, kar bi terjalo večji poseg, da bi ga bilo moč prepoznati kot primernega za izvajanje osnovnošolskega programa. Druga očitna težava prostora je po mnenju Varuha bistveno zmanjšana osvetljenost z dnevno svetlobo in tudi otežena vidljivost iz prostora v zunanjost. Po tem merilu bi po mnenju Varuha morala biti površina oken najmanj nekajkrat večja od obstoječe, da bi sploh bilo mogoče razmišljati o primernosti prostora za celodnevno prisotnost otrok.

Varuh pri svojem delu obiskuje številne prostore, v katerih se izvajajo različne vzgojno-izobraževalne, socialnovarstvene, zdravstvene ali druge javne storitve, pri katerih prostorske okoliščine same po sebi posegajo v pravice uporabnikov, če ne v druge, pa vedno v pravico do dostojanstva. Do posegov v pravice posameznikov prihaja že s tem, da država in lokalne skupnosti ne zmorejo vedno zagotavljati nujnih sredstev za prilagajanje na spremembe, na katere (tudi) Varuha že leta opozarjajo različni strokovnjaki, in to na različnih področjih. Pogostost, obseg in kompleksnost različnih težav se večajo, tako pri otrocih kot pri odraslih in starejših, za-

gotavljanje materialnih sredstev za ohranjanje in povečevanje zmogljivosti izvajalcev storitev pa nikakor ni na ravni, ki bi jo terjalo omenjeno povečevanje potreb.

V sistemu prepoznane težave seveda ne morejo biti opravičilo, jih pa po mnenju Varuha pri obravnavi konkretne pobude tudi ni mogoče popolnoma zanemariti, saj je vedno pomembno tudi, koliko sredstev je objektivno lahko na voljo za reševanje naslovnih težav.

Po laični oceni Varuha je, ob navedenih pomanjkljivostih, zadevni prostor dovolj velik in prijetno opremljen. Pri tem je pomembno tudi, da ima (največ) 18 sočasno prisotnih otrok na voljo podporo šestih zaposlenih, kar zagotovo lahko pomembno vpliva na zagotavljanje varnosti otrok tudi v manj kot optimalnih prostorskih pogojih.

Varuh je šoli sicer priporočil, naj preuči možnosti, da se zagotovijo drugi primernejši prostori oziroma da se vsaj najbolj izpostavljeni robovi pulta zaščitijo za primer morebitnega padca otroka, seveda pa tudi, naj se dosledno upoštevajo vse ugotovitve pristojnih inšpekcijskih služb ter njihovi morebitni predlogi in priporočila.

V konkretnem primeru Varuh ni prejel informacij, da bi inšpekcijske službe prepoznale nepravilnosti; si bo pa Varuh tudi dalje, enako kot doslej, prizadeval, da bi se stalno zagotavljali udobni, varni, zdravi, spodbudni prostore, predvsem ko gre za ranljive osebe, uporabnike takšnih prostorov. Še toliko bolj kot zagotavljanje optimalnih prostorskih pogojev pa je po mnenju Varuha pomembno tudi zagotavljanje vseh pogojev na tak način, da bo omogočeno in nudeno kakovostno delo potrebnega števila ustreznih strokovnjakov. **19.1-38/2023**

Priporočilo št. 19: Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj več pozornosti glede primernosti učnega okolja nameni zagotavljanju primernih pogojev za nudenje storitev predvsem najranljivejšim skupinam otrok.

Primer:

Prostorske in kadrovske težave – ne dogodek, temveč stanje

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije ponovno opozarja na trende povečevanja obremenitev različnih storitev na področjih socialnega varstva, šolstva in zdravstva, ki zadevajo ob pogoste prostorske in skoraj vedno prisotne kadrovske težave, ki so izjemna ovira pri zagotavljanju vseh potrebnih in pripadajočih storitev na tak način, da bodo pri tem ustrezno spoštovane tudi človekove pravice vseh uporabnikov.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je v vednost prejel dopis Zavoda RS za šolstvo (ZRSŠ), ki je Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (MVI) seznanil s težavami pri vključevanju otrok v prilagojen program devetletne osnovne šole z enakovrednim izobrazbenim standardom za otroke z avtističnimi motnjami in v prilagojen program devetletne osnovne šole z enakovrednim izobrazbenim standardom za otroke z govorno-jezikovnimi motnjami. V konkretnem primeru je center, ki obravnava gluhe in naglušne otroke in odrasle ter otroke in odrasle osebe z govorno-jezikovnimi motnjami (center), ZRSŠ sporočil, da nimajo prostorskih pogojev za oblikovanje novih oddelkov. Pogoji za vključitev bodo nastali le v primeru, če se bo kateri od učencev prešolal. ZRSŠ je zato MVI pozvalo, naj se nastala situacija rešuje dolgoročno, in ne vsako leto posebej z najemom novih lokacij, saj se staršev in otrok ne more držati v negotovi situaciji glede vpisa.

MVI je Varuha seznanilo z odgovorom ZRSŠ s pojasnilom, da načrtuje novogradnjo centra. Maja 2023 je bil objavljen izid javnega projektnega enostopenjskega natečaja za izbiro najprimernejše rešitve. Začetek gradnje je predviden v prvi polovici leta 2025 in zaključek predvidoma konec leta 2026. MVI kratkoročno išče možnosti za takojšnjo zagotovitev dodatnih učnih prostorov za potrebe centra.

MVI je tudi pojasnilo, da so poleg prostorskih kapacitet težave tudi s hudim pomanjkanjem kadra, ki ga na trgu dela ni. MVI je dalje opozorilo, da so ZRSŠ že pozvali, naj analizira vzroke, zakaj število otrok, usmerjenih v osnovne šole s prilagojenim programom in zavode za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov, nesorazmerno raste in kaj lahko predvidimo oziroma storimo. Odgovor ZRSŠ žal ni ponudil zadostnih rešitev oziroma smernic, kako naprej. Tako MVI kot lokalne skupnosti se trudijo, da bi v danih razmerah povečevali kapacitete, vendar je trendom nemogoče slediti.

MVI je ugotovilo, da je v zadnjem desetletju v vseh tipih ustanov, ki tvorijo mrežo vzporednega izobraževalnega sistema v Sloveniji, prišlo do povečanja števila vključenih učencev. V samostojnih osnovnih šolah s prilagojenim programom in v osnovnih šolah, ki imajo oddelke prilagojenega programa, je bilo v šolskem letu 2013/2014 v 393 oddelkov vpisanih 2.535 učencev, v šolskem letu 2022/2023 pa v 545 oddelkov kar 3.734 učencev, kar pomeni 47-odstotno povečanje števila učencev. V zavodih, specializiranih za otroke s posebnimi potrebami (bodisi zavodih, ki so specializirani za posamezno oviro, ali zavodih, ki so specializirani za otroke s čustvenimi in vedenjskimi motnjami), je bilo v šolskem letu 2013/2014 v 164 oddelkov vpisanih 899 učencev, v šolskem letu 2022/2023 pa v 243 oddelkov kar 1.385 učencev, kar pomeni 54-odstotno povečanje števila učencev (Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje, 2023). V rednih osnovnih šolah je bilo v šolskem letu 2013/2014 vpisanih 163.163 učencev, v šolskem letu 2022/2023 pa 194.645 učencev, kar pomeni 19-odstotno povečanje šolske populacije v zadnjem desetletju.

Varuh zadev, prejetih v vednost, praviloma ne obravnava, vseeno pa primer izpostavlja kot opozorilo na hude težave, tako prostorske kot kadrovske, ki se pojavljajo na različnih področjih, od šolstva in socialnega varstva do zdravstva. Vseh težav se pristojni zavedajo v zadostni meri in dejansko se tudi stalno sprejemajo različni koraki za izboljšanje stanja, ki pa niso nujno vsi enako učinkoviti. Nesporno pomembni sistemi v državi doživljajo hude pritiske v obliki intenzivnega prirasta potrebe po storitvah pri najmlajših, najstarejših in mnogih vmes; vedno večji obseg tudi strokovno vedno bolj zahtevnega dela pa naj bi opravljalo nezadostno število izčrpanih in pogosto neustrezno plačanih ljudi. **21.4-11/2023**

Priporočilo št. 20: Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj pozornost nameni trendom povečevanja obremenitev različnih storitev na področjih socialnega varstva, šolstva in zdravstva, ki zadevajo ob pogoste prostorske in skoraj vedno prisotne kadrovske težave.

2.5.4.7 Problematika dolgotrajnega odločanja v primeru otrok

Dolgotrajnost postopkov je težava, v povezavi s katero Varuh stalno poudarja, da ima na otroke in njihov razvoj bistveno bolj negativen vpliv, kot ga imajo dolgotrajni postopki na stranke že sicer. Zavzemamo se za to, da bi se postopki čim prej zaključili v največjo korist otrok. Pri urejanju pomembnih vprašanj otrokovega življenja pravno sredstvo s potekom preveč časa do odločitve izgublja svoj pomen in namen. Ne glede na ravnanje strank, ki lahko s svojim ravnanjem zavlečejo postopek, bi bilo v tovrstnih postopkih nujno omogočiti hitrejše odločanje; še posebej, ko gre za odločitve, ki se nanašajo na mladoletne otroke. V posameznih primerih lahko pozno odločanje namreč celo povsem izvotli pravico do pravnega sredstva. Odločitve s precejšnjim učinkom na otroka (sprememba v varstvu in vzgoji, odločitev o izobraževalni ustanovi, kraju bivanja otroka, o imenu otroka ...) lahko pomenijo, da so po nekaj mesecih odlašanja okoliščine otrokovega življenja v času odločanja pomembno drugačne, zato se težko presoja odločitev, ki je temeljila na drugačnih okoliščinah.

Poudarjamo, da mora biti postopek, v katerega so vpleteni otroci, hiter in učinkovit. S tem, ko je v sistemu omogočeno in v določenih primerih celo nujno, da nekaj mesecev po vložitvi pravnega sredstva zoper odločitev, ki pomembno vpliva na življenje otrok, to pravno sredstvo pristojnemu sodišču ni še niti predano v obravnavo, ni spoštovana zaveza 3. člena Konvencije (OZN) o otrokovih pravicah, ki terja, da morajo biti pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki, najsi jih vodijo državne bodisi zasebne ustanove za socialno varstvo, sodišča, upravni organi ali pa zakonodajna telesa, otrokove koristi glavno vodilo.

Primer:

Dolgotrajno odločanje centra za socialno delo

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je kršeno načelo dobrega upravljanja iz 3. člena Zakona o varuhu človekovih pravic, kadar odločevalci v roku iz Zakona o splošnem upravnem postopku ne odločajo o vlogah strank, še posebej, kadar so zakonski roki večkratno prekoračeni. V konkretnem primeru se je zadevni center za socialno delo odzval ustrezno, prepoznal svojo odgovornost in nemudoma sprejel ukrepe za preprečevanje podobnih zamud v prihodnje.

Dve pobudnici sta se februarja in marca 2023 neodvisno druga od druge obrnili na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) z navedbo dolgotrajnosti odločanja o pravici pri istem centru za socialno delo (CSD) oziroma tudi navedbo dolgotrajnosti ravnanja pri odstopu pravnih sredstev v reševanje ministrstvu, pristojnemu za socialne zadeve.

Varuh je opravil poizvedbo pri CSD, ki je v celoti potrdil navedbe pobudnic in prevzel odgovornost za zamudo pri delu. Skladno s predlogom Varuha so bile nemudoma sprejete potrebne odločitve, obema pobudnicama je bilo posredovano tudi pisno opravičilo. Na predlog Varuha je CSD tudi raziskal razloge za zamude in sprejel ustrezne organizacijske spremembe za preprečevanje podobnih težav v prihodnje. V tem delu Varuh ocenjuje posredovanje CSD za uspešno.

Varuh je posebej pozoren tudi na dolgotrajnost postopkov odločanja o pravnih sredstvih na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki po mnenju Varuha nedopustno posegajo v pravice posameznikov. Opozorila Varuha so sicer pripoznana, toda Varuh kljub temu žal ne zaznava bistvenih sprememb na bolje. Glede na to, da Varuh nima oblastnih pooblastil, so njegove možnosti omejene na oblikovanje mnenj, predlogov in priporočil; na njihovem vsakokratnem naslovniku pa je, v kolikšni meri jih bo sprejel in upošteval. Za učinkovitejšo obravnavo pravnih sredstev si bo Varuh prizadeval tudi v prihodnje – v pričakovanju, da bodo pristojni dejansko ukrepali v smeri k odpravi ugotovljenih težav. **21.0-10/2023**

Priporočilo (stalna naloga) št. 3: Varuh kot stalno nalogo priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj v postopkih odločanja zagotovi, da v procesih odločanja ne bo prihajalo do prekoračenja zakonskih rokov.

Primer:

Dolgotrajno odločanje ministrstva

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je kršena pravica do odločanja v razumnem roku, če v upravnem postopku o pravnem sredstvu ni odločeno v mesecih. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti že leta prepoznava te težave in si aktivno prizadeva za rešitev.

Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je pobudnica opozorila, da je v okviru uveljavljanja pravice do otroškega dodatka septembra 2022 vložila pravno sredstvo zoper odločitev pristojnega centra za socialno delo. O pravnem sredstvu še ni bilo odločeno.

Varuh je od Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) pridobil pojasnilo, da se ves čas trudijo, da bi rešili čim večje število pritožb, kar pa je ob velikem številu pritožb glede na število javnih uslužbencev, ki pritožbe rešujejo, in neprestanem prilivu novih ter ob vseh drugih zadevah, ki jih je treba reševati na socialnem področju, izredno zahtevno delo.

Pritožbe zoper denarno socialno pomoč in varstveni dodatek se zaradi namena teh pravic (zagotavljanje sredstev za osnovno preživetje oziroma sredstev za kritje stroškov trajnih potrošnih dobrin za osebe, ki z delom ne morejo več vplivati na svoj socialni položaj) rešujejo prednostno. Kriterij za določanje prednosti reševanja pritožb zoper denarno socialno pomoč in varstveni dodatek izhaja iz samega namena pravic. Preostale pritožbe se rešujejo po vrstnem redu, v katerem so prispele na ministrstvo. Opozarjajo, da je hitrost reševanja odvisna tudi od specifično ti posameznega primera.

Na ministrstvu so se intenzivno lotili odprave zaostankov. V sklopu sprejetega vladnega projekta povečanega obsega dela za namen odprave zaostankov je pričakovati, da se bodo zaostanki vsaj bistveno zmanjšali, če ne odpravili, pritožbe pa reševale v rokih, kot jih predvideva zakonodaja.

Varuh navedena pojasnila sicer sprejema, vseeno pa tudi poudarja, da podobne odgovore prejema že célo zadnje desetletje. Ne glede na morebitne objektivne vzroke, ki povzročajo tako dolgotrajno odločanje, je takšno trajanje postopkov po mnenju Varuha nedopustno in predstavlja poseg v pravice posameznika do odločanja v razumnem roku.

Zato je Varuh pobudo štel za utemeljeno, pobudnico pa je dodatno lahko zgolj seznanil, da sme stranka, skladno z določbo 28. člena Zakona o upravnem sporu, pred sodiščem sprožiti upravni spor, enako, kot če bi bila njena pritožba zavrnjena, če organ druge stopnje v dveh mesecih ali pa v krajšem, s posebnim predpisom določenem roku ne izda odločbe o strankini pritožbi zoper odločbo prve stopnje in če je tudi na novo zahtevo ne izda v nadaljnjih sedmih dneh. **21.2-2/2023**

2.5.4.8 Duševno zdravje otrok in mladostnikov

Varuh posveča poseben pomen dobremu duševnemu zdravju otrok. Ni namreč dobrega zdravja otrok brez njihovega dobrega duševnega zdravja. Še posebej smo pozorni na to, da se zagotovi ustrezna in predvsem hitra zdravstvena obravnava za otroke z motnjami v duševnem razvoju. Velika težava pri zagotavljanju dobre zdravstvene oskrbe otrok na področju duševnega zdravja je pomanjkanje ustrezno izobraženih strokovnjakov (psihiatrov, pedopsihiatrov, družinskih zdravnikov, medicinskih sester za duševno zdravje, kliničnih psihologov in psihologov, psihoterapevtov, delovnih terapevtov, socialnih delavcev in drugih). Približno polovica duševnih motenj nastane že v najstniških letih, zato morajo biti organizacije, ki se ukvarjajo z mladostniki, zadostno usposobljene za prepoznavanje znakov in odzivanje nanje. Velika ovira pri promociji in varovanju duševnega zdravja, zdravljenju in uspešni rehabilitaciji oseb z duševnimi motnjami je stigma, zato nacionalni program predvideva sistematične dejavnosti za povečanje ozaveščenosti ter zmanjševanje stigme, diskriminacije in izključenosti oseb z duševnimi motnjami.[3]

Za duševno zdravje otrok in mladostnikov je odgovorna vrsta ustanov: od države, ki s socialno in zaposlitveno politiko uravnava stopnjo blaginje, zdravstvenega in socialnega sistema, ki prva priskočita na pomoč nastajajoči družini, ter sistema vzgoje in izobraževanja, ki lahko ob ustrezni usposobljenosti in občutljivosti strokovnega osebja deluje na vse mlade, zaznava težave, jih pomaga odpravljati, obenem pa se vrtec, šola in starši lahko povežejo z lokalnim okoljem, kar lahko pripomore k še dodatnim varovalnim dejavnikom. V sistemih vzgoje in izobraževanja, zdravstva in socialnega varstva je mogoče ustvariti razmere za zdrav in vsestranski razvoj otrok, ki vključuje tudi dobro duševno zdravje. Ključno je učinkovito preventivno zdravstveno varstvo žensk med nosečnostjo in v obporodnem obdobju ter družine v celoti, saj se skrb za otroka in mladostnika začenja že s skrbjo za nosečnico in za nastajajočo družino. Zavedati se je treba, da se večina duševnih motenj, ki prizadenejo odrasle, začne v obdobju do dvajsetega leta starosti. Promocija duševnega zdravja in zgodnje prepoznavanje duševnih motenj oziroma zdravljenje lahko bistveno izboljšata prognozo. Povečana skrb za otroke in mladostnike na področju duševnega zdravja je zato izjemnega pomena. Duševno zdravje je sestavni del zdravja, zato sta tudi promocija duševnega zdravja in preventiva v boju proti duševnim motnjam pomemben del krepitve zdravja in preventive bolezenskih motenj. Delujeta na ravni posameznika in družbe, da bi se izboljšala kakovost življenja posameznikov in zmanjševala bremena družbe, povezana z duševnim zdravjem. Promocijske in preventivne dejavnosti krepijo varovalne dejavnike in zmanjšujejo vpliv dejavnikov tveganja. Stigmatizacija in diskriminacija sta pomembna dejavnika, ki ogrožata duševno zdravje, zato lahko ukrepi proti izvorom diskriminacije, stigmatizacije in s tem socialne izključenosti zelo pripomorejo k vsem pobudam za izboljšanje duševnega zdravja prebivalcev.[4]

3 MZ, Nacionalni program duševnega zdravja, 2009; Akcijski načrt 2022–2023 za izvajanje Resolucije o nacionalnem programu duševnega zdravja 2018–2028.
4 Prav tam.

Družine oseb z duševnimi motnjami so žrtve stigme, saj jih drugi pogosto krivijo za nastanek ali ohranjanje duševnih motenj. So torej žrtve predsodkov širše družbe in pogosto tudi strokovnjakov, ki vztrajajo pri stereotipnih predstavah o povezanosti duševnih motenj z neustreznim starševstvom. Družine so največkrat najmočnejši in najzanesljivejši zavezniki obolelih ter hkrati skupina, ki se za pravice ljudi z duševnimi motnjami najbolj zavzema. Analiza prvih obiskov mladostnikov pri strokovnjakih v zdravstvenem sistemu kaže, da na primarni ravni zdravstvenega varstva otroci in mladostniki zaradi duševnih motenj obiščejo zdravnika najpogosteje zaradi motenj v duševnem razvoju, hiperkinetičnih motenj, drugih vedenjskih in čustvenih motenj, ki se začnejo navadno v otroštvu. Vsi otroci in mladostniki nimajo zagotovljene enake dostopnosti do kakovostnih storitev in programov na področju promocije in varovanja duševnega zdravja. Izboljšanje, ohranjanje in povrnitev duševnega zdravja otrok in mladostnikov bomo dosegli z medsektorskim sodelovanjem in dopolnitvami sedanje mreže služb ter z zagotovitvijo kakovostnih, varnih, dostopnih in učinkovitih storitev ter programov promocije, preventive, zdravljenja in rehabilitacije.[5]

Dobro duševno zdravje otrok in mladostnikov zahteva posebno pozornost vsake skupnosti, saj se veliko duševnih motenj začne že v otroštvu oziroma v mladostni dobi. V okolja, v katerih otroci in mladostniki preživijo veliko časa (npr. vrtci in šole), je treba strateško umeščati tudi vsebine in programe s področja duševnega zdravja (npr. usposabljanje na področju čustvene in socialne pismenosti, digitalna usposabljanja) in zagotavljati ustrezno usposobljenost strokovnjakov, ki so v dnevnem stiku z otroki in mladostniki (npr. dodatna usposabljanja za vzgojitelje, učitelje, ravnatelje in druge strokovne delavce). Vidik duševnega zdravja je treba upoštevati tudi pri snovanju in izvajanju dejavnosti, ki niso neposredno povezane z duševnim zdravjem, imajo pa nanj velik vpliv (npr. obsežnost učnih načrtov oziroma utemeljenost pričakovanj o doseganju učnega načrta ter vpliv teh pričakovanj na čustvene obremenitve in vedenje otrok). Pozornost je tudi namenjena promociji duševnega zdravja in preventivi duševnih motenj, zlasti v vzgojno-izobraževalnem okolju. Vrtci in šole imajo poleg izobraževalne in vzgojne tudi zelo pomembno socializacijsko vlogo. Ukrepi skušajo sistemsko umestiti skrb za duševno zdravje v šolsko okolje, v svetovalno službo in med vse deležnike vzgoje in izobraževanja. Ena od aktivnosti je priprava kataloga strokovno preverjenih programov varovanja in krepitve duševnega zdravja za otroke in mladostnike, ki morajo biti dostopni vsem otrokom in mladostnikom v Sloveniji. Tudi pri otrocih in mladostnikih je treba izboljšati pismenost o duševnem zdravju ter izvajati programe destigmatizacije otrok in mladostnikov s težavami v duševnem zdravju. Posebna aktivnost je namenjena povečevanju usposobljenosti vratarjev sistema (vzgojitelji, učitelji, pediatri, družinski zdravniki ipd.) na področju zgodnje prepoznave težav v duševnem zdravju. Mreža služb in storitev, ki je namenjena otrokom in mladostnikom (ter družinam), je široka in sega tudi onstran meja posameznih strok. Laična in strokovna javnost potrebujeta orodja, s pomočjo katerih se bosta lažje orientirali po mreži služb in prepoznali storitve, ki so jima na

5 Prav tam.

voljo in jih v danem trenutku potrebujeta. Ukrepi in aktivnosti naslavljajo tudi nekemične oblike zasvojenosti, s katerimi se soočamo tudi v Sloveniji. Zadnja leta smo priča predvsem porastu problematike, povezane z uporabo digitalnih tehnologij, predvsem pri mlajših generacijah. Težave s področja uporabe digitalnih tehnologij so prišle v ospredje tudi v času epidemije covida-19. Obvladovanje posledic te epidemije, ki so pri otrocih in mladostnikih ter njihovih družinah številne in se odražajo večplastno, je ključnega pomena.[6]

Duševne motnje otrok in mladostnikov predstavljajo eno ključnih groženj zdravemu razvoju, osebni izpopolnitvi in aktivnemu vključevanju mladih v družbo v obdobju odraslosti. Predstavljajo vodilni razlog nezmožnosti in slabega življenjskega izida v obdobju odraščanja in prispevajo 45 odstotkov celotnega bremena bolezni v starosti 10–24 let. Kar 50 odstotkov vseh duševnih motenj se začne do 14. leta in kar 75 odstotkov pred 25. letom starosti, zato je njihovo preprečevanje in zdravljenje v razvojnem obdobju ključno tudi za dolgoročno zmanjševanje tega zdravstvenega bremena. Duševne motnje prizadenejo desetino otrok in kar 20–25 odstotkov populacije mladih. Za njihovo uspešno obvladovanje so zato ključne usmerjene preventivne dejavnosti, zgodnja prepoznava otrok in mladostnikov s tveganji in nastajajočimi težavami ter učinkovite zgodnje oblike pomoči. V razvitem svetu se v zadnjih petnajstih letih soočamo z velikim porastom duševnih motenj pri otrocih in mladostnikih, hkrati pa z nezadostno razpoložljivostjo strokovnih služb in s tem tudi slabo dostopnostjo do strokovne pomoči. Zato pri Varuhu kot problematično posebej izpostavljamo pereče pomanjkanje ustreznih strokovnjakov s področja duševnega zdravja pri varstvu pravic otrok.[7]

Primer:

Pomanjkanje sodnih izvedencev pri varstvu pravic otrok

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je kršena pravica do spoštovanja otrokove največje koristi iz 3. člena Konvencije o varstvu otrokovih pravic, kadar sodišče o vprašanju, pomembnem za otroka, ne more odločati zaradi nerazpoložljivosti strokovnjakov, ki sodišču lahko pomagajo z znanji s področij, na katerih jih sodišče nima. Sodišča in Ministrstvo za pravosodje težavo zaznavajo in se ji zoperstavljajo.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je na vsa okrožna sodišča v državi naslovil Zaprosilo za pridobitev podatkov glede trajanja izdelave izvedenskega mnenja v postopkih za ureditev družinskih razmerij. V odziv je prejel tudi dopis Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, ki je med drugim pojasnilo, da je iz informacijskega sistema mogoče pridobiti podatek o številu postopkov, v katerih so bili imenovani sodni izvedenci v družinskih postopkih. Pri tem niso upoštevali postopkov, ki se vodijo na podlagi vloženih začasnih odredb. V obdobju od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2022

6 Prav tam.
7 Prav tam.

je bilo od 19.244 upoštevanih zadev v vpisniku pri 675 zadevah vpisano procesno dejanje »0755 – poslano v izdelavo izvedenskega mnenja«. Le 290 zadev je bilo mogoče upoštevati pri izračunu povprečnega časa trajanja izdelave izvedenskega mnenja, ki znaša 159 dni. Sodišče je poudarilo, da so pridobljeni podatki okvirni, saj se ti v vpisnik vnašajo ročno, zato obstaja možnost napak pri vnosu. Kot je razvidno iz podatkov, pri manj kot desetini vseh upoštevanih zadev izdelava izvedenskega mnenja traja več kot leto dni in v manj kot odstotku več kot dve leti. Varuh sicer ne more izključiti možnosti, da bi natančna analiza vseh postopkov, v katerih je za odločanje o otrokovi koristi nujno znanje izvedencev z deficitarnih področij, lahko pokazala tudi pomembno drugačne rezultate, seveda lahko tudi slabše, vseeno pa so že prepoznani podatki dovolj skrb vzbujajoči, da je tudi Ministrstvo za pravosodje sklenilo oblikovati posebno delovno skupino, v katere delo so vključeni tudi predstavniki Varuha. Varuh je zaznal, da se vsebine, ki naj bi pomagale pri razreševanju težav, pogosto pojavljajo tudi med vsebinami različnih strokovnih posvetov in drugih oblik izobraževanja in izmenjave znanj.

Varuh pričakuje, da se bo dostopnost ustreznih sodnih izvedencev v postopkih, ko gre za ugotavljanje in odločanje o največji koristi otrok, izboljšala do te ravni, da zaradi tega ne bo več prihajalo do kritičnih zastojev v postopkih. **21.1-7/2023**

Priporočilo (stalna naloga) št. 4: Varuh kot stalno nalogo priporoča Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za pravosodje, naj ustrezno rešita pomanjkanje kliničnih psihologov in pedopsihiatrov, saj to neposredno vpliva na dolgotrajnost odločanja v sodnih postopkih, ki zadevajo otroke.

Priporočilo (stalna naloga) št. 5: Varuh kot stalno nalogo priporoča Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj storita vse potrebno, da se zagotovi hitra in kakovostna zdravstvena oskrba otrok in mladostnikov z motnjami v duševnem zdravju.

Primer:

Ko ima izvajalec storitve, ki jo potrebuješ, počitnice

Varuh človekovih pravic RS pozdravlja odločitev, da bo zakonsko urejeno vprašanje varstva otrok in odraslih s posebnimi potrebami, ki so vključeni v posebne programe in programe nižjega izobrazbenega standarda, ob dnevih zunaj šolskega koledarja, ko oskrba šolajočih se otrok/odraslih s

posebnimi potrebami ni zagotovljena (oziroma ko in če je na voljo, fina - ciranje te ni sistemsko urejeno).

Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je na posvetu Za boljšo prihodnost otrok – Posvet za izboljšanje položaja otrok s posebnimi potrebami in otrok, ki živijo v revščini in v nasilju, ki ga je Državni zbor organiziral 3. oktobra 2022, seznanil s problematiko varstva oseb s posebnimi potrebami, ki v času zunaj šolskega koledarja nimajo zagotovljenih storitev pomoči in oskrbe. Varuh je decembra 2022 pridobil odgovor Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) s pojasnilom, da je v izdelavi predlog možnih rešitev, ki naj bi bile z Ministrstvom za vzgojo in izobraževanje (MVI) predvidoma usklajene v mesecu dni.

Varuh je maja 2023 prejel tudi pojasnilo Državnega zbora Republike Slovenije, iz katerega izhaja, da že od konca leta 2022 poteka tesno sodelovanje Nacionalnega sveta invalidskih organizacij Slovenije in Kabineta predsednika Vlade Republike Slovenije, pri katerem se na mesečni ravni konstruktivno iščejo rešitve z odgovornimi resorji. Na poziv predsednice Državnega zbora je MVI podalo obrazložitev, da je bila aprila 2023 imenovana Delovna skupina za pripravo prenove sistema vzgoje in izobraževanja otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami. Naloge delovne skupine so priprava strokovnih izhodišč za spremembo zakonodaje na področju vzgoje in izobraževanja otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, priprava časovnega okvirja priprave in izvedbe postopkov priprave in sprejema tozadevne zakonodaje ter priprava zakona in podzakonskih aktov na omenjenem področju.

V letu 2023 je obravnava problematike prešla z MDDSZ na Ministrstvo za solidarno prihodnost (MSP), ki je pojasnilo, da vsebina sodi na področje dela MVI, ki se je zavezalo do 1. 9. 2023 pripraviti zakonske podlage za ustrezno financi anje varstva otrok s posebnimi potrebami zunaj šolskega koledarja.

Varuh je MVI zaprosil, naj ga seznani z dosedanjimi ugotovitvami in zaključki imenovane Delovne skupine za pripravo prenove sistema vzgoje in izobraževanja otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami ter s potekom postopka priprave zakonskih podlag za ustrezno financi anje varstva otrok s posebnimi potrebami zunaj šolskega koledarja. V drugi polovici avgusta 2023 MVI pojasni, da počitniške dejavnosti niso v pristojnosti MVI, saj niso del osnovnošolskih programov, ki jih v sodelovanju z MVI sprejme Strokovni svet RS za splošno izobraževanje. Šole lahko kljub temu pristopijo k organizaciji počitniškega varstva, vendar mora biti to po sedanji zakonodaji organizirano kot nadstandardni program, ki ga potrdi svet šole in za katerega se pridobijo sredstva lokalne skupnosti, staršev ali iz drugih virov.

MVI skuša najti možnost sistemske ureditve. Izkazalo se je, da t. i. počitniškega varstva ni mogoče urediti v podzakonskih aktih, temveč je treba

spremeniti zakon, ki ureja osnovno šolo. MVI je zato v predlog sprememb zakona, ki ureja osnovno šolo in se intenzivno pripravlja, že vneslo predlog besedila v zvezi z organizacijo počitniškega varstva, pri čemer bi starši prispevali sredstva za prehrano, oskrbo in prevoz. Tovrstno rešitev podpirajo tudi šole in zavodi, ki aktivnosti za otroke med počitnicami večinoma že organizirajo, saj imajo za tovrstne dejavnosti posluh tudi lokalne skupnosti.

Kot je pojasnilo MVI, se je Delovna skupina za pripravo prenove sistema vzgoje in izobraževanja otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami sestala trikrat in pripravlja izhodišča za spremembo zakona, ki ureja usmerjanje otrok s posebnimi potrebami.

Varuh z obžalovanjem ugotavlja, da se še niso realizirale napovedi MDDSZ iz leta 2022, da bi do rešitve lahko prišlo v mesecu dni, prav tako se tudi ni realiziral sklep srečanja z 20. 12. 2022 v Kabinetu predsednika vlade, da bodo do 1. 9. 2023 pripravljene zakonske podlage za ustrezno financi anje varstva otrok s posebnimi potrebami zunaj šolskega koledarja. Obenem Varuh sicer ugotavlja, da prihaja do določenih aktivnosti, in pričakuje, da bo težava tudi zares razrešena s sprejetjem ustreznih pravnih podlag v bližnji prihodnosti. Varuh nima oblastnih pooblastil, zato rešitve težave ne more neposredno zagotoviti, vendar pričakuje, da bo po vseh opozorilih do rešitve težave prišlo v tem šolskem letu. **21.4-6/2023**

Primer:

Igranje nogometnih tekem v vročini

Varuh je podprl stališče Nacionalnega inštituta za javno zdravje (NIJZ) v zvezi s premikom tekmovanj in treningov na zgodnejše in večerne ure zaradi prevelike toplotne obremenitve, saj je stališče sledilo načelu največje koristi otroka na podlagi Konvencije o otrokovih pravicah, hkrati pa je bilo skladno tudi z načelom vzpostavljanja možnosti za kakovostno ukvarjanje s športom v varnem in zdravem okolju in s pravico športnika, da mu izvajalci športnih programov zagotovijo varen proces športne vadbe.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je prejel anonimno pismo staršev, iz katerega je izhajalo njihovo zgražanje nad dejstvom, da otroci (igralci v prvi in drugi slovenski nogometni ligi) igrajo nogometne tekme v takratnih izjemnih vročinskih razmerah. V pismu je bilo poudarjeno, da Nogometna zveza Slovenije (NZS) razporeja tekme v termine, ko je zunanja temperatura previsoka, zaradi česar te tekme za otroke predstavljajo fizični in psihični napor. Iz pisma je izhajalo nerazumevanje dejstva, da morajo otroci odigrati tekme pri 30 °C ali višjih temperaturah ter izvajati fizične napore, medtem ko tekme igralcev članov potekajo v večernih urah. Starši so se ob tem spraševali, kako so zavarovane pravice otrok.

Varuh je starše seznanil, da nima pristojnosti za obravnavo ravnanja fizičnih oseb in pravnih oseb zasebnega prava, v okvir katerih spada tudi NZS. Hkrati pa je navedel, da je v vednost prejel stališče Nacionalnega inštituta za javno zdravje (NIJZ), v katerem so opozorili, da je bila takratna toplotna obremenitev izjemna, zato so neposredno izpostavljanje sončnim žarkom med 10. in 17. uro odsvetovali (še zlasti otrokom, starejšim in nekaterim bolnikom). NIJZ je opozoril, da imajo tudi mladi in zdravi ljudje lahko težave, če se vključujejo v naporne fizične aktivnosti, kot so dolgotrajni pohodi, kolesarjenje ali delo na vročini, še posebej, če prihajajo iz hladnih ali zmernih podnebij in nimajo ustrezne fizične kondicije ter niso aklimatizirani na vroče in vlažne klimatske razmere. Pregrevanje lahko pri posamezniku povzroči izčrpanost zaradi vročine ali tudi toplotni udar. NIJZ je navajal, da je toleranca na toploto v veliki meri odvisna od fizio oških dejavnikov; v nasprotju s hladnimi okolji, v katerih je za zdravje pomembnejše prilagojeno vedenje. Najpomembnejši način odvajanja toplote je fizio oški proces sevanja med mirovanjem in izhlapevanje znoja med vadbo, vendar ta procesa pri temperaturah zraka nad 35 °C in visoki vlažnosti praktično nista učinkovita. NIJZ je glede na napovedane izjemno visoke temperature svetoval, naj se čas treningov premakne na zgodnje jutranje ure (pred 10. uro), čas tekmovanj pa na poznejše ure (po 17. uri); oziroma naj se izvedba prilagodi temperaturam. NIJZ je ob tem prosil, naj NZS o nujnosti prilagoditve trenažnega procesa in tekmovanj na temperaturne pogoje obvesti tudi klube. Varuh se je s stališčem NIJZ strinjal in ga podprl, saj je sledilo načelu največje koristi otroka na podlagi Konvencije o otrokovih pravicah, hkrati pa je bilo skladno tudi z načelom vzpostavljanja možnosti za kakovostno ukvarjanje s športom v varnem in zdravem okolju (druga točka 3. člena Zakona o športu (ZŠpo-1)) in pravico športnika, da mu izvajalci športnih programov zagotovijo varen proces športne vadbe (4. točka prvega odstavka 35. člena ZŠpo-1). Varuh je staršem ob tem še pojasnil, da ZŠpo-1 določa dve možnosti nadzora na področju športa, in sicer lahko vložijo pritožbo pri varuhu športnikovih pravic ali pa podajo prijavo na inšpektorat, pristojen za šport.

Varuh je, ker se je konkretna zadeva nanašala na pravice otrok, na NZS vseeno naslovil prošnjo po posredovanju odziva glede stališča NIJZ. NZS se na Varuhovo prošnjo ni odzvala, poleg tega pa Varuh od staršev ni bil obveščen o morebitnih drugih postopkih po ZŠpo-1, zato je obravnavo zadeve zaradi nepristojnosti zaključil. **19.2-3/2023**

Primer:

Varuh anonimno pobudo odstopil pristojni inšpekciji

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) na podlagi četrte točke prvega odstavka 28. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) v obravnavo ne vzame anonimne pobude. Kljub temu pa, če ugotovi, da

bi anonimno zadevo lahko obravnaval drugi pristojni organ, temu takšne pobude vendarle odstopi v obravnavo.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je prejel anonimno pobudo staršev glede domnevnih nepravilnosti na eni izmed osnovnih šol v Sloveniji. V pobudi je bilo navedeno, da je poslana anonimno, saj da je vodstvo navedene šole že večkrat pokazalo svojo maščevalnost drugače mislečim. Vsebina pobude se je nanašala predvsem na domnevne nepravilnosti pri izvedbi ekskurzije v tujino, opisne pa so bile tudi druge domnevne nepravilnosti, ki naj bi jih šola prikrivala.

Varuh ob prejemu anonimne pobude običajno pobudnika pozove k dopolnitvi, saj anonimnih pobud na podlagi četrte točke prvega odstavka 28. člena ZVarCP ne obravnava. V konkretni zadevi Varuh zaradi popolne anonimnosti pobudnikov ni mogel pozvati k dopolnitvi, zato je konkretno zadevo odstopil v obravnavo Inšpektoratu Republike Slovenije za šolstvo (IRSŠ). Zakon o inšpekcijskem nadzoru v drugem odstavku 24. člena namreč določa, da mora inšpektor obravnavati tudi anonimne prijave. Iz navedb v pobudi in dostopnih medijskih objav Varuh ni zaznal, da bi IRSŠ zadevo že obravnaval, zato je temu inšpektoratu predlagal, naj skladno s svojimi pristojnostmi zadevo obravnava ter poda povratno informacijo z ugotovitvami in morebitnimi ukrepi.

IRSŠ je Varuhu pojasnil, da so na navedeni šoli že opravili izredni inšpekcijski nadzor, v katerem je bila ugotovljena kršitev pravice učencev do osebnega dostojanstva v povezavi z 2.a členom Zakona o organizaciji in financi anju vzgoje in izobraževanja, ki določa varno in spodbudno učno okolje v šoli. IRSŠ je ravnatelju šole predlagal uvedbo postopka disciplinskega ukrepanja zoper strokovnega delavca, kar je ravnatelj sprejel in strokovnemu delavcu izrekel pisno opozorilo pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi. Ob nadzoru je bila pregledana tudi ustreznost izvedbe šolske ekskurzije v tujino, pa tudi interni akti, s katerimi šola določa pravice in dolžnosti učencev ter vzgojno ukrepanje. V tem delu inšpekcijski postopek še ni bil zaključen. IRSŠ je še pojasnil, da je glede navedb o neprimernih pritiskih strokovnega sodelavca in nekaterih drugih zaposlenih zadevo odstopil v obravnavo Policiji.

Varuh je na podlagi pojasnil IRSŠ ocenil, da je bila konkretna zadeva ustrezno obravnavana v inšpekcijskem postopku in je zato obravnavo zadeve zaključil. **19.1-58/2023**

2.5.4.9 Otroški parlament

Varuh se zavzema za to, da bi se otroci in mladostniki vključili v odločevalske procese o vsebinah, ki se nanašajo nanje. S priznanjem otroka kot nosilca pravic, ne le kot predmeta zaščite, ter s celovito obravnavo pravic v vseh ži-

vljenjskih okoliščinah lahko pripomoremo k izboljšanju otrokovega položaja. Pristojnim zato Varuh priporoča, naj ugotovitve otrok in mladih preučijo, njihova mnenja in stališča slišijo in jih tudi ustrezno upoštevajo. Kot je Slovenijo opozoril Odbor za otrokove pravice Združenih narodov ob zadnjem pregledu izvajanja Konvencije, bi morala država pritožbe otrok obravnavati na za otroka občutljiv in hiter način.

Priporočilo št. 21: Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje in Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi obravnavata ugotovitve in predloge 33. nacionalnega otroškega parlamenta in se do vsake ugotovitve in predloga opredelita ter jih ustrezno upoštevata pri odločitvah, ki zadevajo otroke.

2.5.4.10 Sodelovanje z nevladnimi organizacijami na področju varstva otrokovih pravic

Varuh meni, da lahko s civilno družbo dosežemo napredek pri uresničevanju pravic otrok. S srečanji z nevladnimi organizacijami s področja varstva otrokovih pravic se dejansko poglablja sodelovanje s civilno družbo. T**á**ko zavedanje krepi pomen orientacije demokratične kulture glede varstva otrokovih pravic.

Varuh poudarja sinergijo med svojimi dejavnostmi in civilno družbo ter izpostavlja pomen enake obravnave otrok. Varuh posebej izpostavlja razpršenost zakonodaje, ki hromi uresničevanje pravic otrok in onemogoča ustrezno interpretacijo največje koristi otrok na različnih področjih. V Sloveniji je v veljavi zelo veliko zakonov, ki urejajo področje otrokovih pravic. Pogoste menjave nosilcev vodilnih funkcij na ministrstvih, še preden se določeni projekti končajo, in horizontalna neusklajenost sta velika ovira za napredovanje na področju uveljavljanja otrokovih pravic. Kot večji problem, s katerim se srečuje mnogo nevladnih organizacij, se kaže pomanjkanje ustreznih strokovnih kadrov, skrb vzbujajoče pa je tudi neznanje ali slabo poznavanje pravic otrok pri mnogih, ki pri svojem delu prihajajo v stik z otroki ter pri tem uporabljajo neustrezne komunikacijske pristope, tudi stereotipe in predsodke. Problematično je tudi, da se osebe z različnimi posebnimi potrebami ali oviranostmi obravnavajo predvsem kot zdravstveni problem, ne pa tudi v smislu vprašanja, kako jim zagotoviti ustrezno socialno oskrbo in vključenost, so med drugim poudarili. Predstavniki nevladnih organizacij opozarjajo, da je revščina prisotna tudi med otroki, saj jih kar nekaj živi še pod pragom revščine. Uradne statistike mnogokrat zaobidejo otroke, ki so posebej ogroženi, nemalokrat do njih pride le civilna družba. Družbena karantena je pustila pečat tudi na duševnem zdravju otrok, kar priča o njihovih stiskah, zato so nujni programi, ki bi omogočili laj-

šanje teh stisk. Pereče je spletno nasilje med otroki, ni videti napredka na področju obravnave in preprečevanja prisilnih porok ter prostitucije mladoletnih oseb, se še opozarja. K problematiki pravic otrok se žal pristopa parcialno, skrb zanje je na mnogo področjih odvisna od zavzetosti posameznikov in povezana s financi anjem programov, vendar se ti v nekem trenutku običajno zaključijo. Smiselno bi bilo, da bi izkazano uspešni projekti postali del sistema, s tem pa skrb za pravice otrok kontinuirana, ocenjuje Varuh.

Šole so prostor, v katerem učenci preživijo precejšnji del svojega časa, zato so lahko tudi vir informacij o kršitvah pravic, obenem pa tudi prostor, v katerem je mogoče otroke opolnomočiti in kršitve s tem vsaj v nekem obsegu preprečiti. Nujno je okrepiti znanje odraslih, ki delajo z njimi, in otrok, da bi znali ukrepati, če se znajdejo denimo v primežu medvrstniškega ali spletnega nasilja ali morda v drugih težkih okoliščinah. Predstavniki civilne družbe ocenjujejo, da družbena razmerja terjajo, da se kurikulum omehča, učenci razbremenijo podatkovnega učenja in da se v učne načrte sistematično vnesejo vsebine o odnosih, družbenih razmerjih in situacijah, v katerih se lahko znajdejo. Otroci in mladi so sicer izpostavljeni številnim informacijam, pa vendar lačni vsebin, ki bi jim koristile v življenju, so se strinjali sogovorniki.

Menili so tudi, da mora zaščita pravic otrok potekati v smeri k iskanju njihove največje koristi. Treba se je zavedati, da so otroci aktivni nosilci pravic, ne zgolj predmet zaščite. Otroke je treba poslušati in slišati, jim omogočiti prostor za participacijo. Le tako je mogoče izboljšati njihov položaj in jim zagotoviti dostojno življenje.

V Sloveniji se po podatkih nevladnih organizacij še vedno srečujemo s kršitvami pravic romskih otrok, tudi s prisilnimi porokami mladoletnih deklet in fantov. Skrbi predvsem dejstvo, da ti primeri očitnih zlorab otrok vse prepogosto poniknejo v sistemu. Predstavniki civilne družbe so izrazili še prepričanje, da bi izvršilni organ za otroke lahko rešil mnogo odprtih vprašanj, saj segajo težave na številna področja, dosedanje medresorsko usklajevanje pa ni zadostno, prav tako pogosto tudi ne prinaša rešitev.

Da bi bile otrokove koristi in pravice glavno vodilo pri prenovi slovenskega šolskega sistema, je poleg Varuha človekovih pravic še enajst organizacij sprejelo skupno izjavo o napovedani prenovi šolskega sistema za naslednje desetletje in v njej zapisalo deset predlogov za izboljšanje šolstva v državi. Skupno izjavo je torej podpisalo dvanajst organizacij, poleg Varuha še Nacionalni inštitut za javno zdravje (Center za proučevanje in razvoj zdravja, Nacionalni program duševnega zdravja, Program Mira) in nevladne organizacije Mirovni inštitut, PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja, Spletno oko in Safe.si (Center za družboslovno informatiko, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani), Zveza prijateljev mladine Slovenije (ZPMS, vključno z Nacionalno mrežo TOM-telefon), Mestna zveza prijateljev mladine Ljubljana, Mladinska zveza Brez izgovora Slovenija, Znanstveno-raziskovalno središče Koper, Društvo za pomoč žrtvam kaznivih dejanj – Beli obroč Slovenije in Zveza za avtizem Slovenije.

Podpisniki so posebej opozorili na preobremenjenost učencev, ki postaja vse večji izziv. Prenova osnovne šole namreč predvideva dodatno uro tujega jezika, nobene ure pa učenci v ta namen niso razbremenjeni. Pri tem je treba posebno pozornost nameniti učencem na dvojezičnih območjih, saj s tem pridobivajo tretji jezik, in učencem priseljencev, ki jim že slovenščina predstavlja tuji jezik. V skupni izjavi so poudarili še, da je otroke treba naučiti prepoznavati lastne misli, čustva, vedenje in povezavo med njimi ter da je treba spodbujati izobraževanje in usposabljanje učiteljev in otrok o vseh oblikah nasilja. Strinjali so se, da se moramo vsi v državi vprašati, kakšno šolo si želimo za prihodnje desetletje, saj šolanje in šolsko okolje pomembno vplivata tudi na uresničevanje otrokovih pravic, njihove največje koristi in dobrobiti.

Skupna izjava vključuje deset predlogov za izboljšanje šolskega sistema v Sloveniji. Med drugim podpisniki predlagajo, naj se uvajanje novih obveznih predmetov ne odraža v povečanju števila ur pouka. V vseh razredih osnovne in srednje šole naj se uvede obvezni multidisciplinarni predmet, ki bo otroke usposabljal s kompetencami za vsakdanje življenje. Uvede naj se tudi obvezni predmet, ki bo sistemsko pristopil k poučevanju o varni rabi interneta. Pri prenovi učnih načrtov naj se še izraziteje vključuje vidik o izobraževanju o človekovih pravicah, šolam in učiteljem pa naj se zagotovi ustrezna strokovna pomoč pri soočanju z različnimi izzivi, s katerimi se soočajo v smislu opisanega področja. V izjavi se podpisani zavzemajo tudi za večje sodelovanje z nevladnim sektorjem oziroma z neodvisnimi državnimi institucijami v okviru novega koncepta razširjenega programa. Glede izobraževanja učencev na domu pa priporočajo, naj bo vsaj v prvem razredu osnovne šole izobraževanje s fizično prisotnostjo v šoli obvezno. Dodajajo še, naj se pri prenovi učnih načrtov upoštevajo strokovne ugotovitve, da učenci v šoli potrebujejo več gibanja. Predlagajo tudi, naj se v Sloveniji zagotovi dostopnejše izobraževanje za vse otroke, tudi tiste s posebnimi potrebami.

Varuh človekovih pravic bo izjavo z desetimi predlogi posredoval Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, Zavodu RS za šolstvo in pripravljavcem prenove Nacionalnega programa vzgoje in izobraževanja 2023–2033.

Skupna izjava Varuha človekovih pravic in organizacij, ki se zavzemajo za otrokove pravice, o napovedani prenovi nacionalnega programa vzgoje in izobraževanja za naslednje desetletje (gl. tudi poglavje 1.9 Center za človekove pravice).

Priporočilo št. 22: Varuh priporoča Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, naj sprejeto skupno izjavo Varuha in nevladnih organizacij upošteva pri zakonskih rešitvah, ki se nanašajo na vzgojno-izobraževalne programe s tega področja, in pri pripravi napovedane prenove nacionalnega programa vzgoje in izobraževanja 2023-2033.

2.14.4
Dejavnosti Varuha na področju omejitve osebne svobode

2.14.4.1 Priporniki

Pobude pripornikov so se nanašale na različne vidike prestajanja pripora, kot je odločitev o odreditvi pripora (to je sicer mogoče praviloma izpodbijati le v sodnem postopku z rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi), poleg tega pa tudi na izvajanje pripora, kot so na primer slabe bivanjske razmere, zdravstvena oskrba, opravljanje dela, gibanje na prostem, posedovanje predmetov, počitek in druge okoliščine prestajanja pripora (na primer sprejemanje obiskov in pošiljk, nakupe v zavodski prodajalni, možnosti fotokopiranja in preostalo).

Če je bilo treba, je Varuh po prejeti pobudi glede izpostavljenih navedb opravil poizvedbe pri sodišču, na katerem se je vodil kazenski postopek zoper pripornika oziroma URSIKS, in nato presodil o zatrjevani kršitvi. Ob tem je pripornike še naprej spodbujal, 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 URSIKS. Ob tem ne gre pozabiti, da ravnanje s priporniki nadzira tudi predsednik okrožnega sodišča. Predsednik sodišča ali sodnik, ki ga ta določi, mora vsaj enkrat na teden obiskati pripornike in jih po potrebi tudi brez navzočnosti pravosodnih policistov vprašati, kako se z njimi ravna. Predsednik sodišča ali sodnik mora ustrezno ukrepati, da se odpravijo nepravilnosti, ki jih je opazil ob 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).

Pripor pomeni izjemen poseg v pravico do osebne svobode in je dovoljen le toliko, kolikor je to neizogibno potrebno za potek kazenskega postopka in varstvo ljudi. Odredi se s sodno odločbo, zoper katero je dovoljena pritožba, ki omogoča tudi preizkus, ali je tak izjemen ukrep potreben. **Pripor lahko traja le za čas, za katerega je ta določen.** Pomembno je, da (tudi) zavodi za prestajanje kazni zapora, ki neposredno izvajajo pripor, pravilno beležijo predviden iztek pripora in sproti preverjajo ter posodabljajo te informacije. Le tako lahko informacije o izteku pripora, ki jih zavodi tedensko pošiljajo sodiščem, učinkovito služijo svojemu namenu, ki med drugim vključuje opozarjanje sodišč o predvidenem izteku pripora. **V primeru, ki je predstavljen v nadaljevanju, je Varuh ugotovil, da ni bilo tako.**

Primer:

Neustrezno beleženje izteka pripora

V zadevi pobudnika je bil pripor s sklepom sodišča določen za največ trideset dni in se je tako iztekel 12. 6. 2023 dopoldne. S sklepom o podaljšanju pripora je sodišče pripor odredilo na tak način, da se je ta nadaljeval od 13. 6. 2023 dopoldne dalje. Vmesni čas med priporom po sklepu o priporu in njegovim podaljšanjem tako ni bil pokrit s sodno odločbo. Takšno stanje je bilo po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) problematično, saj je bila oseba brez ustrezne sodne odločbe v priporu daljši čas.

Čeprav so sodišča tista, ki morajo biti v prvi vrsti pozorna, ali je s posameznim sklepom sodišča pripor (še) »pokrit«, pa je hkrati nedvomno pomembno, da so tudi zavodi za prestajanje kazni zapora, ki pripor neposredno izvajajo, pozorni, ali takšen pripor (še) temelji na ustrezni sodni odločbi.

Glede na omenjene okoliščine se je Varuh v zvezi z ravnanjem ZPKZ Ljubljana obrnil na Upravo RS za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS).[1] Pri tem je Varuha tudi zanimalo, ali zavodi za prestajanje kazni zapora sicer med podatki, ki so ključni za zakonito in pravilno izvrševanje pripora, posebej beležijo tudi informacijo o izteku ali predvidenem najdaljšem trajanju pripora, kot je to določeno v posameznem sklepu o priporu ali sklepu o podaljšanju pripora.

URSIKS je pojasnila, da se datum izteka pripora ročno vnese v evidenco zaprtih oseb, zavodi pa dnevno vodijo evidenco koledarja iztekov pripora. Poleg tega zavodi tedensko obveščajo sodišča o predvidenih iztekih pripora za pripornike. V obravnavanem primeru je bilo pristojno sodišče od ZPKZ Ljubljana redno, od sprejema pobudnika dalje tedensko obveščeno o predvidenem izteku njegovega pripora. Ob sprejemu pobudnika v pripor je zavod v tej zadevi ročno vnesel datum odrejenega pripora na podlagi zapisnika o zaslišanju pridržanega obdolženca, v katerem datum izteka pripora in trajanje pripora nista bila določena. Ta podatek je bil sicer (v trajanju 30 dni) naveden v obrazložitvi sklepa o odreditvi pripora, ki ga je zavod prejel pozneje. Zato je zavod v aplikacijo e-zapori ob sprejemu pobudnika vnesel datum izteka pripora, skladen z maksimalnim rokom odreditve pripora po ZKP, to je en mesec.

Varuh je menil, da je bilo ravnanje zavoda ob sprejetju osebe v pripor sprva ustrezno, ker zavod še ni imel natančnih podatkov od sodišča glede

1 Na podlagi tretjega odstavka 9. člena Pravilnika o izvrševanju pripora (PIP) mora pristojno sodišče zavodu sklep o podaljšanju pripora vročiti pred potekom roka, do katerega je bil pripor odrejen. Izostanek sklepa o podaljšanju pripora oziroma prepozno vročen sklep o podaljšanju pripora sicer ne povzroči, da se pripornik izpusti iz pripora, glede na to, da PIP v 65. členu določa, da se pripornik iz pripora izpusti samo na podlagi pisnega sklepa o odpravi pripora, izjemoma pa na podlagi telefonskega naročila pristojnega sodišča, ki ga mora zavod dodatno preveriti.

trajanja pripora. Zavod je tako zabeležil predvideni datum izteka pripora, ki je bil skladen z najdaljšim možnim trajanjem pripora po ZKP. Ko je zavod prejel sklep sodišča, ki je določal natančen rok trajanja pripora v dnevih, pa bi moral ta po mnenju Varuha podatke ponovno preveriti. To bi lahko zagotovilo, da so informacije o izteku pripora, ki jih zavodi tedensko posredujejo sodiščem (z namenom opozarjanja sodišč o predvidenem izteku pripora), točne in aktualne. Varuh je zato v zadevi poudaril pomen sprotnega in pravočasnega preverjanja ter posodabljanja vseh relevantnih podatkov, ki vplivajo na iztek pripora.

URSIKS se je z mnenjem Varuha strinjala. S tem namenom je generalni direktor URSIKS konec avgusta 2023 na tedenskem sestanku tudi seznanil direktorje zavodov s konkretnim primerom, poudarjajoč pomen pravilnega in ažurnega beleženja podatkov o priporih. Varuh takšna prizadevanja URSIKS pozdravlja z namenom, da se primeri, kot je opisan, ne bi več ponovili. 15.2-12/2023

Priporočilo št. 32: Varuh priporoča, naj Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij sprejeme vse ukrepe, potrebne za to, da bodo zavodi za prestajanje kazni zapora poskrbeli za sprotno in pravočasno beleženje ter posodabljanje vseh relevantnih podatkov, ki vplivajo na tek oziroma iztek pripora.

Prizadevanje za izboljšanje razmer glede gibanja na prostem v Oddelku Nova Gorica

Prvi odstavek 213.a člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP) določa, da mora biti priprti osebi vsak dan zagotovljeno vsaj dve uri gibanja na prostem. Varuh že dalj časa spremlja problematiko ustreznosti razmer bivanja na prostem v Zavodu za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) Koper, Oddelek Nova Gorica. Na po mnenju Varuha **neprimerne razmere za bivanje na prostem v tem zavodu tako za pripornike kot obsojence** na prestajanju kazni zapora Varuh redno opozarja tako v vlogi Varuha kot tudi na podlagi nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma (DPM) po Opcijskem protokolu h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali ponižujočim kaznim ali ravnanju. Razmere v tem zavodu kot tudi nekatera stališča in priporočila Varuha in DPM v zvezi s tem, so podrobneje predstavljena v nadaljevanju, v primeru konkretne obravnave pobude pripornika. Varuh je v tem primeru (ko je pripor v opisanih razmerah trajal že skoraj leto dni) predlagal, naj se za pripornika – kot možen ukrep za izboljšanje njegovega položaja – preuči tudi možnost njegove premestitve v ZPKZ Koper.[2]

2 ZPKZ Koper, kjer bi se priporniku po mnenju Varuha lahko omogočilo ustreznejše razmere gibanja na prostem, naj bi bil tudi sicer bližje prebivališču njegovih svojcev, ki naj bi ga redno obiskovali.

Namen gibanja na prostem je v zagotavljanju (kot tudi spodbujanju) aktivnega udejstvovanja zaprtih oseb v tem času. Zato je po mnenju Varuha (na kar opozarjajo v nadaljevanju omenjeni mednarodni dokumenti v opombi pod črto) pomembno, da je površina, ki je namenjena temu, dovolj velika, da dejansko omogoča vadbo (tako individualno, kot tudi skupinsko rekreacijo) in tudi primeren sprehod, ki naj ne bi predstavljal le nekaj korakov v vsako stran. Prekratka razdalja temu namenjenega prostora,[3] ki tako dopušča zgolj omejeno gibanje, je sicer po mnenju Varuha (še zlasti na dolgi rok) tudi s psihološkega vidika po vsej verjetnosti neprimerna, saj lahko to še dodatno ustvarja občutek siceršnje utesnjenosti v že tako zaprtem prostoru, kot je zapor.

Različni mednarodni dokumenti[4] poudarjajo pomen gibanja na prostem za zaprte osebe, pri čemer se osredotočajo na njihovo ustrezno fizično aktivnost, duševno zdravje in splošno dobro počutje. K ohranjanju in izboljšanju zdravja zaprtih oseb lahko nedvomno pomembno vplivajo tudi ustrezne razmere, ki osebi (čeprav ji je odvzeta prostost) omogočajo primerno aktivnost v času gibanja na prostem.

Tudi Regionalni urad Svetovne zdravstvene organizacije (SZO) za Evropo v publikaciji Zapori in zdravje iz leta 2014,[5] poudarja, da je ustrezno gibanje in dostop do svežega zraka ključnega pomena za zdravje zapornikov, ne le v smislu fizičnega zdravja, ampak tudi za njihovo duševno dobro počutje in socialno interakcijo. Ob tem tudi priporoča, da bi morali biti zaporniki ustrezno informirani in spodbujani k udeležbi v telesne aktivnosti. Po mnenju avtorjev te publikacije naj bi »dostojen« zaporski režim zagotavljal razmere, v katerih bi

3 Približna velikost sprehajališča v Oddelku nova Gorica znaša 24 m2 oziroma 3 m × 8 m.

4 V 23. členu Standardnih minimalnih pravil Združenih narodov za ravnanje z zaporniki (Pravila Nelsona Mandele) je navedeno, da morajo zaporniki, ki niso zaposlen pri delu zunaj, imeti na voljo vsaj eno uro primerne vadbe na prostem dnevno, če vreme to dopušča. Posebna pozornost se namenja mladim zapornikom in drugim, primerne starosti in telesne postave, za katere je priporočena udeležba pri telesni in rekreacijski vadbi. V ta namen jim je treba zagotoviti prostor, naprave in opremo. Podobna priporočila vsebujejo tudi t. i. Evropska zaporska pravila (Priporočilo št. R (2006) 2 Sveta Evrope): Točka 27.1 priporoča, da bi moral vsak zapornik imeti vsaj eno uro telovadbe na prostem dnevno, če vreme dopušča. Točka 27.2 določa, da naj se v primeru slabega vremena zapornikom omogoči vadba na drugačen način. Točka 27.3 poudarja vključitev zaprtih oseb v primerno organizirane dejavnosti, ki spodbujajo fi ično pripravljenost in ki bodo dovoljevale dodatne vaje in možnosti rekreacije. Točka 27.4 navaja, da naj zaporske oblasti omogočajo te dejavnosti s primernimi napravami in opremo. V prilogi, ki jo vsebujejo priporočeni standardi minimalne bivalne površine na osebo v zaporu, ki jih je sprejel Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT) – (Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards, CPT/Inf (2015) 44), površina namenjena gibanju na prostem ni na primer izražena v kvadratnih metrih, ampak opisno in sicer, da bi morala biti takšna zunanja vadbena dvorišča prostorna (spacious) in primerno opremljena na tak način, ki bo zaprtim osebam omogočal dejansko priložnost fi ičnega naprezanja (denimo da se ukvarjajo s športom). Opremljena bi morale biti tudi s sredstvi, ki omogočajo počitek (denimo klopjo) in zavetjem pred slabim vremenom. Mednarodno združenje za preprečevanje mučenja (APT) poudarja, da je bivanje zaprtih oseb na prostem ključno za njihovo duševno in fi ično dobro počutje, še zlasti če večino časa preživijo v zaprtih prostorih z omejenim dostopom do naravne svetlobe in svežega zraka. Kot pomembno izpostavlja ustrezno velikost dvorišč/sprehajališč in dejansko možnost neposredni izpostavljenosti sončni svetlobi in pogledu na rastlinje.

5 https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/249188/Prisons-and-Health.pdf

zaprte osebe lahko dosegle priporočila SZO o tedenski telesni dejavnosti,[6] če bi se tako odločile.

SZO v predgovoru omenjene publikacije poudarja, da so zapori del družbe in da zato tudi zdravje zapornikov prispeva k javnemu zdravju. Posamezne države so zato dolžne zagotoviti tudi zaščito zdravja zapornikov, ki so pod njihovim nadzorom in jih ne smejo izpostavljati resnim nevarnostim za zdravje. SZO ob tem opozarja, da kakovost zdravstvenih storitev v zavodih ni edini pomemben vidik za zdravje zapornikov, ampak so ključni tudi drugi vidiki njihovega življenja v zaporu, med katere nedvomno sodijo tudi ustrezne možnosti za vadbo in gibanje na svežem zraku. Primerna telesna dejavnost pa sicer ne prinaša le dolgoročnih koristi za zdravje zapornikov, ampak tudi takojšnje koristi, kot so razbremenitev dolgčasa, priložnost za pozitivno socialno interakcijo in splošno dobro počutje. SZO ob tem poudarjena tudi odgovornost pristojnih za preprečevanje širjenja nalezljivih in nenalezljivih bolezni. Po navedbah SZO je sicer neustrezna telesna aktivnost eden izmed štirih ključnih dejavnikov tveganja za nenalezljive bolezni v zaporih.

Varuh se je v letu 2023 glede problematike gibanja na prostem, ki kot že omenjeno lahko pomembno vpliva tudi na zdravje zaprtih oseb, obrnil na Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ) in Zdravstveni inšpektorat RS (ZIRS). Odgovora NIJZ in ZIRS na poizvedbo Varuha nista neposredno prispevala k morebitni jasnejši sliki o po mnenju Varuha (ne)ustreznem sprehajališču/igrišču, ki ga uporabljajo priporniki in obsojenci na zaprtem oddelku za namen gibanja na prostem v Oddelku Nova Gorica. Kljub temu sta se **obe instituciji strinjali s stališči Varuha o pomembnosti zagotavljanja ustreznih razmer za gibanje na prostem**. NIJZ je ob tem poudaril, da redna telesna dejavnost in aktiven življenjski slog bistveno prispevata k ohranjanju in krepitvi telesnega in duševnega zdravja. Opozoril je tudi, da so zaporniki posebej ranljiva skupina z večjim tveganjem za duševne motnje in zasvojenosti. ZIRS, ki izvaja inšpekcijske nadzore v zaporih z namenom zagotavljanja ustreznih bivalnih razmer zapornikov, predvsem v smislu zagotavljanja ustrezne sanitarne ter higienske ureditve, se prav tako strinja s stališčem Varuha o potrebi po primernih prostorih za bivanje in gibanje na prostem zaprtih oseb. Obe instituciji tako poudarjata, da so ustrezne razmere za bivanje in aktivnosti v zaporih ključni za zdravje in dobro počutje zaprtih oseb.

Varuh se je v luči izpostavljene problematike gibanja na prostem, ki kot omenjeno lahko pomembno vpliva na zdravje zaprtih oseb, ponovno (kot tudi že večkrat pred tem) obrnil na URSIKS in MP. Po mnenju Varuha dejstvo, da je Oddelek Nova Gorica v najetih prostorih v občinski lasti, ne more razbremeniti pristojnih, da ne namenijo potrebne pozornosti tudi zagotavljanju ustreznih razmer za gibanje na prostem zaprtih oseb v tem zavodu. Varuh je ob tem poudaril, da mora najemojemalec URSIKS resno preučiti, ali trenutni prostori še vedno ustrezajo pogojem, zaradi katerih so bili vzeti v najem, in se zavzeti

6 SZO sicer za namen izboljšanja kardiorespiratorne in mišične pripravljenosti, zdravja kosti ter zmanjšanja tveganja za nenalezljive bolezni priporoča za odrasle osebe v starosti med 18 in 64 let vsaj oziroma najmanj 150 minut zmerno intenzivne aerobne vadbe v obdobju enega tedna.

za ustrezno ureditev razmer, ne glede na lastniško strukturo. Varuh se je ob tem sicer zavzel tudi za to, da bi se (glede izpostavljene problematike) našla trajnejša rešitev, bodisi s preureditvijo sprehajališča v Oddelku Nova Gorica ali iskanjem druge lokacije zavoda, da bi bilo zagotovljeno spoštovanje pravic zapornikov, vključno s primernimi materialnimi in bivalnimi razmerami. V ta namen je Varuh predlagal, naj URSIKS in MP ponovno obravnavata njegova stališča in ukrepe za izboljšanje razmer ter o ugotovitvah obvestita Varuha.

MP in URSIKS sta izrazila svojo zavezanost k čimprejšnjemu izboljšanju trenutnih razmer v zaporskem sistemu nasploh. To naj bi vključevalo tako pripravo ustreznih normativnih podlag kot tudi gradnjo novega zapora v Dobrunjah, z namenom zagotavljanja varnega in funkcionalnega bivanja za vse zaprte osebe. Ob tem je ministrstvo tudi izpostavilo, da si v Oddelku Nova Gorica zaposleni trudijo omogočiti aktivno preživljanje časa zaprtim osebam, s poudarkom na humanem ravnanju. Ob upoštevanju zakonskega minimuma, da se zaprtim osebam omogoči najmanj dve uri na prostem dnevno, v Oddelku Nova Gorica preživijo priporniki na prostem več časa: tri ure dopoldne in dodatno uro po večerji. Zaprte osebe so sicer razporejene v sprehajalne skupine tako, da se na omenjenem sprehajališču hkrati nahaja največ pet oseb. Poleg tega so v zavodu spremenili dnevni red pripora in pripornikom omogočili uporabo fitnesa v prostoru, ki je bil prej namenjen obsojencem in osebam na prestajanju nadomestnega zapora. Priporniki lahko tako dvakrat na teden uporabijo fi - nes, kar naj bi dodatno prispevalo k ohranjanju in krepitvi njihovega telesnega in duševnega zdravja. **Varuh omenjena prizadevanja zavoda za izboljšanje razmer v Oddelku Nova Gorica podpira.** V teh pomembnih prizadevanjih je sicer v trenutnih nespremenjenih prostorskih razmerah zaznati poudarek na aktivnejšem preživljanju časa pripornikov, kar vključuje več časa, namenjenega gibanju na prostem, in dodatno možnost uporabe fitnesa [7] Po mnenju Varuha pomenijo tudi te spremembe korak v pravo smer pri izboljšanju izpostavljenih razmer za priprte osebe.

MP je Varuha obvestilo tudi o številnih aktivnostih, ki so že potekale med predstavniki zavoda, URSIKS in Mestno občino Nova Gorica vse leto 2023 v iskanju možnih rešitev za izboljšanje razmer v Oddelku Nova Gorica. Ob tem je ministrstvo poudarilo svojo zavezanost k nadaljnjemu iskanju ustrezne rešitve v sodelovanju z Mestno občino Nova Gorica. Varuh izraža podporo za omenjena prizadevanja in poziva k nadaljevanju produktivnih dialogov ter sodelovanja z Mestno občino Nova Gorica. Cilj je najti rešitev, ki bo omogočil spoštovanje pravic zaprtih oseb v tem zavodu, s posebnim poudarkom na zagotavljanju primernih možnosti za gibanje na prostem.

7 V začetku leta 2023 so z notranjega sprehajališča odstranili fitnes naprave, zaradi česar je to sprehajališče od takrat namenjeno izključno gibanju zaprtih oseb na prostem.

Primer:

Neustrezne razmere bivanja na prostem v ZPKZ Koper, Oddelek Nova Gorica

Pobudnik, ki je prestajal pripor v ZPKZ Koper, Oddelek Nova Gorica, se je Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) pritožil nad neustreznimi razmerami bivanja na prostem, ker naj bi bil ta prostor preveč omejen in naj ne bi zagotavljal stika z naravo. Varuh je na neustreznost razmer bivanja na prostem v omenjenem zavodu opozoril že v zadnjem poročilu o obisku tega zavoda, ki ga je izvedel v vlogi DPM v avgustu 2022.[8]

V poizvedbi, ki jo je Varuh naslovil na URSIKS, pa je poleg ugotovitev državnega preventivnega mehanizma (DPM) med drugim omenil tudi priporočilo Mednarodnega združenja za preprečevanje mučenja (APT), ki opozarja, da je bivanje zaprtih oseb na prostem ključnega pomena za njihovo duševno in fizično dobro počutje ter da bi morale takšne lokacije, ki so namenjene gibanju zaprtih oseb, dejansko biti na prostem.

Varuh je zato v poizvedbi predlagal, naj se za pripornika, ki je bil v omenjenem zavodu v priporu že dalj časa, poišče ustrezna rešitev za njegovo bivanje na prostem znotraj tega zavoda oziroma da se preučijo tudi možnosti o njegovi premestitvi v drug zavod.

V odgovoru je URSIKS pojasnila, da prostorske problematike za izboljšanje razmer bivanja na notranjem sprehajališču v omenjenem zavodu ni mogoče urediti brez večjih gradbenih posegov v objekt, ki je v lasti občine. Glede razmer bivanja zaprtih oseb v Oddelku Nova Gorica je sicer URSIKS med drugim pojasnila, da imajo priporniki triurno bivanje na prostem, pa tudi možnost uporabe fitnes naprav in drugih športnih pripomočkov ter da imajo tudi možnost, da zapuščajo sobo v času prhanja, obiska ambulante, razgovorov, obiskov in drugih dejavnosti, ki potekajo v zavodu. Glede možnosti premestitve pripornika je URSIKS menila, da v primeru pobudnika ne obstajajo zakonski razlogi za njegovo premestitev.[9] URSIKS je ob tem tudi poudarila, da se zavod v Novi Gorici ne spopada s preveliko zasede-

8 V tem poročilu je glede sprehajališča DPM opozoril, da trenutno stanje notranjega dvorišča ne zadosti določbi 43. člena ZIKS-1, ki predpisuje, da je zaprti osebi treba omogočiti, da prebiva vsak dan najmanj dve uri na prostem. Zaradi majhne površine, ki jo dodatno omejujejo fitnes naprave in visoki zidovi, ki zamejujejo pogled na zunanje okolje, se po mnenju DPM notranje dvorišče/sprehajališče ne razlikuje bistveno od celic zaprtega režima in pripora, kjer priporniki in obsojenci zaprtega režima preživijo preostali del dneva. Ker je DPM ob tem ugotovil, da pomenijo opisane razmere nadaljevano kršitev določil 43. člena ZKS-1 in s tem pravic zaprtih oseb do gibanja na prostem, je v poročilu priporočil preučitev možnosti, da se omenjeno sprehajališče ustrezno uredi. V Odzivnem poročilu k obisku ZPKZ Koper, Oddelek Nova Gorica, ki ga je v oktobru 2022 pripravila URSIKS, je glede omenjenega priporočila DPM mogoče zaslediti, da po mnenju uprave ni pričakovati, da bi bilo omenjeno priporočilo lahko izvedeno v doglednem času.

9 Tretji odstavek 212. člena ZKP: »Zaradi varnosti, reda in discipline, prezasedenosti zavoda ali uspešne in racionalne izvedbe kazenskega postopka, lahko pristojno sodišče premesti pripornika iz enega v drug zavod na predlog direktorja zavoda, v katerem je pripornik.«

nostjo ali drugimi razlogi za premestitev, medtem ko se ZPKZ Koper sooča s kadrovskimi težavami in prezasedenostjo.

Varuh se s prejetim mnenjem URSIKS oziroma zavoda ni mogel v celoti strinjati, še posebej v situaciji, ko se pripor v opisanih okoliščinah (ko se notranje sprehajališče zaradi majhne površine in visokih zidov, ki zamejujejo pogled na zunanje okolje, ne razlikuje bistveno od celic pripora) izvaja že dalj časa.

Čeprav ZKP premestitve v tovrstnih primerih izrecno ne našteva med predvidenimi razlogi, pa sicer po mnenju Varuha ni posebnih ovir, da pristojni organ (če bi menil, da je tak ukrep lahko primeren) ne bi mogel sprejeti ustrezne odločitve, ki bi ji lahko sledila premestitev. K varovanju telesnega in duševnega zdravja pripornika med izvrševanjem pripora10 (na katerega lahko vpliva tudi ustreznost razmer bivanja na prostem) so namreč zavezani tudi zavodi za prestajanje kazni zapora in URSIKS.

Posredovanje Varuha v pobudnikovi zadevi ni bilo uspešno. Varuh pa se je sicer (tudi zaradi opisanih razmer) odločil, da problematiko ustreznosti razmer bivanja na prostem v zavodih za prestajanje kazni zapora (še posebej v ZPKZ Koper, Oddelek Nova Gorica) obravnava kot širše vprašanje, ki je pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. S tem namenom je Varuh med drugim na Nacionalni inštitut za javno zdravje naslovil tudi poizvedbo, ki se tiče izpostavljene problematike. 8.1-23/2022

Priporočilo št. 33: Varuh priporoča Upravi RS za izvrševanje kazenskih sankcij, naj v sodelovanju z drugimi odgovornimi preuči možnosti za optimizacijo razmer prostorov, namenjenih za gibanje na prostem zaprtih oseb. V tem smislu, se naj oblikujejo tudi morebitne aktivnosti, ki bodo lahko še dodatno zagotovile ustrezne razmere za telesno aktivnost na prostem, kar bo lahko prispevalo k izboljšanju duševnega in telesnega zdravja zaprtih oseb. Ta pristop naj vključuje tudi razvoj učinkovitih strategij za spodbujanje zdravega načina življenja, ob upoštevanju trenutnih omejitev in možnosti v zavodih.

10 Prvi odstavek 209. člena ZKP.

Diskriminacija pripornikov glede možnosti intimnih obiskov

Varuh je bil opozorjen na **razlikovanje med priporniki in obsojenci v zavodih za prestajanje kazni zapora glede možnosti intimnih obiskov.**[11] Pobudnica je poudarila da obstaja neenakopravna obravnava pripornikov v primerjavi z obsojenci, zato se je Varuh odločil, da zadevo podrobneje preuči in opravi analizo veljavne zakonodaje ter prakse v zavodih. Ugotovljeno je bilo, da so v Sloveniji intimni obiski, ki vključujejo zasebnost in možnost prenočevanja v zavodu, **omogočeni le v dveh zavodih**[12] in so namenjeni izključno obsojencem. **Priporniki, ki čakajo na sojenje in za katere velja domneva nedolžnosti,**[13] **nimajo enake možnosti za takšne obiske.**

V poizvedbi na URSIKS je Varuh izpostavil problematiko razlikovanja med priporniki in obsojenci pri omogočanju intimnih obiskov v zavodih za prestajanje kazni zapora. Ker je ZPKZ Ig med zavodi, ki razpolagajo s posebnim prostorom, ki omogoča zasebnost in bivanje čez noč, trenutno edini zavod, v katerem se izvajata tako pripor kot kazen zapora, se je Varuh (pri izpostavljeni obravnavi neenakosti med različnima kategorijama zaprtih oseb) osredotočil na ta zavod.

Varuh je v poizvedbi izrazil jasno **stališče, da je treba zagotoviti enakopravno obravnavo vseh oseb, ki jim je odvzeta prostost.** Poudaril je pomen ohranjanja družinskih in partnerskih vezi tako med prestajanjem kazni ali pripora. Pri tem se je Varuh oprl na odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v zadevi Varnas proti Litvi.[14] V tej zadevi je ESČP ugotovilo kršitev 14. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (prepoved diskriminacije) v povezavi z 8. členom (pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja) zaradi neupravičenega razlikovanja med priprto in obsojeno osebo v zvezi z »zakonskimi obiski«, ki so pomensko enaki zasebnemu obisku z bivanjem čez noč, kot je opredeljen v ZIKS-1. ESČP je v obrazložitvi odločitve poudarilo, da pristojni organi niso našli nobenega razumnega razloga, ki bi opravičeval to razlikovanje, zato so ravnali diskriminatorno. Ob tem je ESČP posebej opozorilo tudi na priporočilo številka 99 iz tako imenovanih Evropskih zaporskih pravil (Priporočilo št. R (2006) 2 Sveta Evrope), ki v okviru stikov pripornika z zunanjim svetom izrecno poudarja, da razen če sodne oblasti posebej ne prepovejo za določen čas v posameznih primerih, lahko priporniki sprejemajo obiske in jim je dovoljeno imeti stike z družino in/ali drugimi osebami tako, kot je dovoljeno obsojencem.

11 Na podlagi četrtega odstavka 74. člena Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1) se tako imenovani intimni obiski lahko izvajajo v primeru, če zavod razpolaga s posebnim ločenim namenskim prostorom, ki omogoča zasebnost ter bivanje čez noč in v katerem lahko nenadzorovan obisk traja do 24 ur. Vrsta obiska iz omenjenega določila 74. člena ZIKS-1 predstavlja ugodnost podaljšanega nenadzorovanega obiska, ki ga obsojencu (ob izpolnjevanju omenjenih prostorskih pogojev) lahko podeli direktor zavoda za aktivno prizadevanje in doseganje uspehov pri izpolnjevanju osebnega načrta ter spoštovanja hišnega reda (četrti odstavek 74. člena v zvezi s prvim odstavkom 77. člena ZIKS-1).

12 Takšne prostorske pogoje trenutno zagotavljata le ZPKZ Dob pri Mirni (v katerem se pripor ne izvršuje) ter od leta 2020 dalje tudi ZPKZ Ig, ki je edini ženski zapor (v njem pa se izvaja tudi pripor za ženske).

13 Pri tem ne gre spregledati, da za pripornike velja domneva nedolžnosti in da niso tako redki primeri v praksi, ko lahko pripor traja tudi leto ali več (za čas preiskave do šest mesecev, po vložitvi obtožnica pa tudi do dve leti).

14 Odločitev št. 42615/06 z 9. 7. 2013.

Varuh je v poizvedbi izpostavil tudi stališče Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT), ki meni, da so lahko omejitve glede sprejemanja obiskov za pripornike osnovane le na podlagi morebitne škode za kazenski postopek ali iz varnostnih razlogov. Pri tem morajo biti takšne omejitve sprejete zgolj za nujno potreben čas in hkrati čim manj omejujoče.[15]

Z namenom, da bi se lahko izboljšal položaj pripornic v skladu s človekovimi pravicami in omenjenimi stališči ESČP ter CPT, je **Varuh v poizvedbi predlagal, naj zavod na podlagi (že) zdaj veljavne zakonske ureditve razmisli o možnosti ustrezne prilagoditve zdajšnje prakse na tak način, da se v hišni red zavoda vključijo določila, ki bi omogočila takšne obiske.[16]**

URSIKS je v odgovoru Varuhu pojasnila, da ZPKZ Ig trenutno pripornicam ne omogoča nenadzorovanih obiskov v prostoru, ki je namenjen za nočitev, ker jih veljavna zakonodaja izrecno ne ureja. URSIKS in ZPKZ Ig sta se sicer strinjala s stališčem Varuha o koristnosti obiskov čez noč za priprte osebe in vzdrževanje partnerskih ter družinskih vezi. URSIKS je ob tem menila, da bi morala biti ta oblika obiskov (predhodno) ustrezno zakonsko urejena, podobno kot za obsojence, saj veljavna zakonodaja ne opredeljuje posebnih ugodnosti, ki bi se lahko podeljevale priprtim osebam.

Po prejemu omenjenega odgovora URSIKS je Varuh obravnavo zadeve nadaljeval s poizvedbo pri Ministrstvu za pravosodje. V tej poizvedbi je Varuh opisal prejeta pojasnila URSIKS in nekatera že izražena stališča Varuha. Čeprav naj bi v ZPKZ Ig razmišljali o možnosti omogočanja takšnih obiskov tudi pripornicam, pa naj bi (kot že omenjeno) naleteli na oviro, ker naj bi bila po mnenju zavoda in URSIKS zgolj umestitev tovrstnih obiskov v hišni red ZPKZ Ig (brez ustrezne zakonske podlage) nezadostna.

Varuh je zato ministrstvu predlagal, naj izpostavljeno problematiko obravnava in zadevo dodatno prouči tako z vidika trenutne ureditve kot z vidika morebitne potrebe po spremembi predpisov, da se prepreči nadaljnja diskriminatorna obravnava zaprtih oseb, ki jo Varuh zaznava v primeru pripornic v ZPKZ Ig, ki že razpolaga s prostorom, ki omogoča zasebnost in bivanje čez noč.

---

15 CPT/Inf (2011) 17; Poročilo CPT ob obisku v sredini junija 2010.

16 Na podlagi 213.b člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP) lahko (z dovoljenjem preiskovalnega sodnika, ki opravlja preiskavo, in pod njegovim nadzorstvom ali pod nadzorstvom nekoga, ki ga on določi) pripornika obiskujejo v mejah hišnega reda zavoda bližnji sorodniki, na (izrecno) zahtevo pripornika pa tudi drugi. Pravilnik o izvrševanju pripora (PIP), ki je poleg ZKP dodatni predpis, na podlagi katerega je v hišnih redih zavodov podrobneje določeno izvajanje obiskov, glede izpostavljene vrste obiskov nima posebnih določb. Na podlagi 46. člena PIP se dan, čas in trajanje obiskov določa s hišnim redom, pristojno sodišče pa lahko izjemoma dovoli obisk tudi ob drugem času. Tretji odstavek 46. člena PIP ureja spodnjo mejo trajanja obiska, ki ne sme biti krajši od 30 minut. V prvem odstavku 47. člena PIP je določeno, da se obiski pripornika izvajajo v posebnem prostoru, ki je pregrajen s stekleno pregrado ali v prostoru brez pregrade, o čemer odloča direktor zavoda. Veljavni Hišni red o izvrševanju pripora ZPKZ Ig (št. 023-2/2012/15 z 12. 12. 2016), ne vsebuje posebnih določil, iz katerih bi bilo mogoče sklepati, da ta prostor lahko koristijo tudi pripornice. Podaljšan čas obiska za pripornice z dovoljenjem direktorice zavoda je na podlagi drugega odstavka 23. člena Hišnega reda izrecno predviden le v primeru, ko pripornico (zaradi oddaljenosti) bližnji sorodniki obiščejo zelo poredko.

Vprašanje ureditve možnosti intimnih obiskov pripornikov, na katero opozarja Varuh, je bilo konec leta 2023 še v postopku obravnave, saj Ministrstvo za pravosodje še ni podalo odziva na zadnjo poizvedbo Varuha. 8.1-2/2023.

Priporočilo št. 34: Varuh priporoča Ministrstvu za pravosodje in Upravi RS za izvrševanje kazenskih sankcij, naj preučita in po potrebi ustrezno prilagodita trenutno ureditev nenadzorovanih obiskov pripornikov čez noč. Priporoča se, naj se zagotovi enakopravna obravnava pripornikov in obsojencev pri možnosti takšnih obiskov, in sicer ob upoštevanju izjem, ki jih narekuje narava kazenskega postopka, ko lahko sodišče pripornikom posamezne obiske prepove oziroma omeji.

Obtožbe o nasilju pravosodnih policistov v ZPKZ Ljubljana

Na podlagi navedb pobudnika o nasilju pravosodnih policistov v ZPKZ Ljubljana nad njim se je Varuh obrnil na URSIKS s poizvedbo, ki je vključevala zahtevo po posredovanju različne dokumentacije in pojasnil, vključno s posnetki nadzornih kamer.

URSIKS je v odgovoru Varuhu podala mnenje, da so bila prisilna sredstva v primeru pobudnika uporabljena zakonito in strokovno. Uporabo prisilnih sredstev naj bi po mnenju URSIKS upravičevalo dejstvo, da je bilo le na tak način mogoče zagotoviti red in disciplino na oddelku, pobudnika umiriti in mu preprečiti samopoškodovanje ter uničevanje zavodskega inventarja, kot tudi preprečiti možen upor drugih zaprtih oseb, ki naj bi jih pobudnik pozival k uporu.

Na podlagi vseh zbranih informacij je **Varuh prepoznal več ključnih problemov pri obravnavi pobudnika v zavodu. Varuh je v okviru obravnavane zadeve zato izrazil mnenje, da je bilo ravnanje s pobudnikom v nekaterih segmentih neprimerno**, kar bi lahko predstavljalo kršitev njegovih pravic. Med glavne ugotovitve Varuha spadajo:

1. **Enaki uradni zaznamki pravosodnih policistov:** Po mnenju Varuha lahko zgolj samostojni pisni izdelki (ki so namenjeni poročanju o uporabi prisilnih sredstev) vsakega izmed pravosodnih policistov, ki je prisilna sredstva uporabil (in ki vsebujejo zgolj informacije o tem, kar je lahko sam zaznal s čutili, oziroma glede morebitnih preostalih okoliščin, ki so za zadevo relevantne, pa posebej navede, kako je zanje izvedel), zadovoljivo omogočajo, da se z njihovo pomočjo lahko naknadno ustrezno ugotovijo upravičenost, zakonitost in strokovnost uporabe prisilnih sredstev ter morebitne kršitve pravic posameznika pri njihovi uporabi.[17]

17 Pravilnik o izvrševanju nalog in pooblastil pravosodnih policistov (Pravilnik) v 96. členu izrecno določa, da morajo tovrstne zaznamke ustrezno zabeležiti tako pravosodni policisti, ki so uporabili prisilna sredstva, kot tudi pravosodni policisti, ki so pri tem kakorkoli sodelovali oziroma tak dogodek opazovali.

V konkretni zadevi so bili od šestih napisanih uradnih zaznamkov štirje (in sicer vsi uradni zaznamki pravosodnih policistov, ki so zoper pobudnika uporabili prisilna sredstva) po vsebini enaki. Razlikovali so se zgolj v tem, da so bili glede na podpisnika, ki naj bi uradni zaznamek pripravil, posamezni deli ustrezno oblikovani v prvi oziroma tretji osebi. Takšni zapisi so po mnenju Varuha lahko za analizo dogodka le delno uporabni, saj ne omogočajo dodatnega preverjanja sosledja dogajanja in ravnanj z različnih zornih kotov udeležencev posameznega dogodka, ki je predmet ocene uporabe prisilnih sredstev. V konkretnem primeru je sicer takšno oceno za namen poročanja v zavodu (četrti odstavek 96. člena Pravilnika) pripravil pravosodni policist, ki je tudi sam uporabil prisilna sredstva zoper pobudnika.

2. **Neprimerno izvajanje razgovora:** V poročilu o uporabi prisilnih sredstev (ki vsebuje tudi oceno o ustreznosti njihove uporabe), s katerim je zavod na podlagi 97. člena Pravilnika obvestil generalnega direktorja URSIKS, je glede razgovora s pobudnikom v zvezi z uporabo prisilnih sredstev zoper njega navedeno, da je takšen razgovor z njim imel pravosodni policist, ki je prisilna sredstva zoper njega takrat tudi sam uporabil. Po mnenju Varuha je neprimerno, da razgovor z osebo (nad katero so bila uporabljena prisilna sredstva in ki naj bi služil nadaljnji oceni glede njihove upravičenosti) opravi pravosodni policist, ki je sam sodeloval v postopku in pri tem tudi uporabil posamezno prisilno sredstvo, ki je predmet naknadne presoje.

3. **Neustrezno zagotavljanje osebnega dostojanstva:** Čeprav je bilo oblačilo za enkratno uporabo prisotno, je bilo pobudniku zaradi vklenjenih rok na hrbtu onemogočeno, da bi si ga oblekel. Iz posnetka nadzornih kamer je izhajalo, da je bil pobudnik ob namestitvi v posebni prostor oblečen le do višine kolen. Pravosodni policist mu je potem, ko je pobudnik že bil položen na sredino prostora za izločitev, oblačilo za enkratno uporabo kot pregrinjalo poveznil čez telo. Ker je imel pobudnik takrat dalj časa roke vklenjene na hrbtu, si v nadaljevanju tega oblačila sam ni mogel obleči. Iz posnetka je bilo mogoče tudi opaziti, da ga je to oblačilo, ko mu je zdrsnilo na gležnje, v nadaljevanju oviralo pri hoji. Tudi potem, ko si je sam uspel vklenjene roke prenesti iz hrbtnega položaja v sprednji položaj, so bili njegovi poskusi, da bi si oblačilo nadel in tako zakril svojo goloto, neuspešni.

4. **Dolgotrajno vklepanje:** Pobudnik je bil v posebnem prostoru približno petnajst ur vklenjen v lisice. V tem času si je lisice po približno treh urah od vklenitve sam uspel prestaviti z zadnjega v prednji položaj vklepanja. Čeprav so pravosodni policisti to njegovo početje takrat zaznali s pomočjo nadzornega sistema, mu rok v nadaljevanju ponovno niso vklenili zadaj, prav tako mu niso razrahljali lisic. Zaradi položaja, v katerem so mu bile lisice nadete, in položaja, v katerega si jih je spravil sam, je sicer mogoče domnevati, da so ga takrat lisice zaradi zamenjave položaja dodatno utesnjevale[18].

18 Na podlagi drugega odstavka 52. člena Pravilnika se smejo zoper obsojenca (smiselno pripornika) v posebnem prostoru uporabiti sredstva za vklepanje in vezanje, če je to potrebno za preprečitev nadaljevanja napada na pravosodnega policista, nevarnosti nadaljevanja samopoškodbe ali povzročanja večje materialne škode. Podobno določilo glede vklepanja v času med namestitvijo pripornika v poseben prostor določa tudi drugi odstavek

5. **Pomanjkljivo zagotavljanje hrane in vode:** Po pregledu videoposnetkov, ki so časovno sovpadali z nekaterimi zapisi o ponujanju vode in hrane v okviru poročila o odstranitvi v poseben prostor, Varuh ni zaznal okoliščin, ki bi nakazovale, da je bila pobudniku takrat hrana ali voda dejansko prinesena.[19] Zato je Varuh na podlagi pregledanih virov (dokumentacije in videoposnetkov) sklepal, da je bil pobudnik glede tega verjetno »zgolj povprašan«. Med hrano, ki naj bi bila v izpostavljenem času pobudniku ponujena, se omenja zgolj kruh, zato Varuh ob tem poudarja, da predpisi ne predvidevajo posebne ureditve oziroma drugačne prehrane za osebo, ki je nameščena v poseben prostor. Iz posnetkov je sicer mogoče razbrati, da hrane ves čas namestitve v ta prostor, ki je trajala 39 ur, ni zaužil. Tekočino pa naj bi si v tem času (prav tako glede na posnetke nadzorne kamere) praviloma zagotavljal iz WC-ja na počep. Čeprav se je pobudnik morda sam odločil za takšno ravnanje, bi Varuh (glede na to, da to početje ni moglo ostati neopaženo) pričakoval, da bi ga zavodsko osebje ustrezno opozorilo na škodljivost morebitno oporečne vode, ki se je nabirala ob robu počepnika. Po mnenju Varuha bi si tudi zato moralo osebje zavoda še toliko bolj prizadevati, da bi se pobudniku zagotovila ustrezna količina vode ves čas in ne zgolj ob prejemu zdravil, ki jo je po videnih posnetkih vedno sprejel.

Varuh je na podlagi omenjenih ugotovitev URSIKS predlagal, naj jih obravnava in se do njih opredeli ter Varuha seznani z morebitnimi sprejetimi ukrepi. **URSIKS se je strinjala s stališčem Varuha, da bi pravosodni policisti morali samostojno zapisati svoje videnje uporabe prisilnih sredstev.** Omenila je, da je v preteklosti tudi sama že večkrat opozarjala na pomanjkljivosti pri pisanju uradnih zaznamkov v podobnih primerih ter da je bila ta tema poudarjena tudi na sestanku vodij oddelkov za varnost, ki je potekla sredi decembra 2023. Prav tako se je strinjala z mnenjem Varuha, da ni primerno, da pravosodni policist, ki je sodeloval v postopku, izvaja razgovor z osebo, nad katero so bila uporabljena prisilna sredstva, ter da se bo zavzemala za ustrezno izvajanje razgovorov po uporabi prisilnih sredstev.

Glede zagotavljanja oblačila za enkratno uporabo je URSIKS pojasnila, da zaradi agresivnega vedenja pobudnika in varnostnih razlogov ni bilo mogoče zagotoviti popolnega oblačenja nadomestnega oblačila, kar bi zagotovilo njegovo osebno dostojanstvo. V zvezi s tem je Varuh izrazil razumevanje s kompleksnostjo tovrstnih primerov, a hkrati opozoril, da bi morali **pravosodni policisti še vedno paziti tudi na spoštovanje osebnega dostojanstva osebe, ki ji je odvzeta prostost**, tako da bi v podobnih položajih med postopkom večkrat ustrezno tehtali med dejansko ogroženostjo vseh in spoštovanjem osebnega dostojanstva zaprte osebe.

62. člena Pravilnika o izvrševanju pripora. Čemu od omenjenega so pravosodni policisti (glede na dolžino trajanja in načina vklepanja (zadaj)) utemeljeno sledili v primeru pobudnika, potem ko je bil že nameščen v posebni prostor, Varuhu na podlagi pojasnil URSIKS in pregledane dokumentacije ni uspelo ugotoviti.

19 Priporniki morajo sicer dobivati hrano, ki zadošča za ohranitev njihovega zdravja in popolne telesne sposobnosti. Dnevno pa morajo dobiti tri obroke hrane (35. člen Pravilnika o izvrševanju pripora). Tako imenovana Evropska zaporska pravila (Priporočilo št. R (2006) 2 Sveta Evrope) v priporočilu 22.5 izrecno poudarjajo, da naj bo zaprti osebi ves čas na razpolago tudi čista pitna voda.

Kot razlog za dolgotrajno uporabo sredstev za vklepanje se je URSIKS v konkretnem primeru sklicevala na stalno agresivno in destruktivno vedenje pobudnika. Pravosodni policisti naj bi tako zaradi groženj in žaljivk pobudnika presodili, da odstranitev sredstev za vklepanje ni bila varna ne zanje ne za samega pobudnika. Varuh se v samo oceno pravosodnih policistov, ki so se odločili za uporabo vklepanja v danem položaju, ni spuščal. Kljub temu pa je Varuh ob dejstvu (da pobudnik denimo ni bil ponovno vklenjen v zadnji položaj, ko si je sam prestavil lisice spredaj, oziroma da se temu njegovemu ravnanju na podlagi podatkov, s katerimi je bil Varuh seznanjen, ni namenjala posebna pozornost) poudaril **potrebo po stalnem preverjanju, ali je vklepanje (in način vklepanja) še vedno potrebno in primerno glede na vsakokratne trenutne okoliščine**. Po mnenju Varuha je sicer takšno redno preverjanje lahko pomembno tako za zagotavljanje varnosti vseh vpletenih kot tudi za spoštovanje človekovih pravic in osebnega dostojanstva osebe, nad katero se ukrep izvršuje.

Glede dostopnosti hrane in tekočine v času namestitve v poseben prostor, je URSIKS pojasnila, da bodo priporočila Varuha v zvezi s tem **upoštevana na tak način, da bo v primerih dolgotrajnejših namestitev v poseben prostor zaprti osebi prinesena hrana, ki je primerna za zaužitje v tem prostoru, in voda,** zaprta oseba pa bo takrat tudi povprašana, ali želi jesti oziroma piti.

Varuh je pozdravil omenjeno prizadevanje URSIKS in sprejete ukrepe, ki bodo po mnenju Varuha lahko dodatno prispevali k siceršnjemu splošnemu zavzemanju za primerno ravnanje z osebami, ki jim je odvzeta prostost. 8.1-17/2022

Priporočilo št. 35: Varuh priporoča Upravi RS za izvrševanje kazenskih sankcij, naj zagotovi, da pravosodni policisti pri poročanju o uporabi prisilnih sredstev sestavljajo individualne uradne zaznamke, oprte na lastne zaznave. Zaznamki morajo natančno odsevati perspektivo posameznega policista, vključno z informacijami, ki jih je ta neposredno zaznal. Pomembno je zagotoviti, da pravosodni policisti, ki so uporabili prisilna sredstva, ne bodo vodili razgovorov za oceno njihove uporabe, saj bo to prispevalo k večji objektivnosti presoje. Prav tako je ključno, da se pravosodni policisti redno izobražujejo o pomenu tovrstnega objektivnega in natančnega dokumentiranja, ki bo lahko v konkretnih primerih pripomoglo k zanesljivosti ocenjevanja upravičenosti, zakonitosti in strokovnosti uporabe prisilnih sredstev.

Dodatna zaznamba vročitve uradnega dokumenta zaprti osebi na samem dokumentu

Vročanje pošiljk zaprtim osebam v upravnih postopkih je urejeno v 93. členu Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), ki določa, da se osebam, ki jim je odvzeta prostost, dokumenti vročajo po upravi zavoda, v katerem so. Vročitev je opravljena, ko uprava zavoda vroči dokument naslovniku. Vročitev sodnih pisanj v kazenskih zadevah pa je urejeno v XII. poglavju Zakona o kazenskem postopku (ZKP), ki v drugem odstavku 124. člena določa, da se osebam, ki jim je vzeta prostost, vročitev opravi na sodišču ali po upravi zavoda, v katerem so. V prvem in tretjem odstavku 122. člena ZKP je dalje določeno, da potrdilo o vročitvi (vročilnico) podpišeta prejemnik in vročevalec. Prejemnik zapiše sam z besedo na vročilnici datum prejema. Če prejemnik noče podpisati vročilnice, zapiše vročevalec to na vročilnici ter navede datum vročitve in s tem je vročitev opravljena.

Pobudnik je Varuha seznanil z vlogo, ki jo je naslovil na URSIKS in v kateri je poudaril, da **pravosodni policist ob vročanju sodnega pisanja priporniku, kljub njegovi izrecni prošnji, na tem pisanju ni zabeležil časa vročitve**.

Čeprav (kot že omenjeno) ZKP in drugi predpisi ne predvidevajo, da bi se vročitev sodnega pisanja zaprti osebi beležila še kako drugače kot z izpolnitvijo potrdila o vročitvi (vročilnice), je **Varuh v poizvedbi pri URSIKS menil, da je dodatno beleženje vročitve na samem dokumentu lahko koristno tako za zaprto osebo kot njenega zagovornika.** Še posebej v pripornih zadevah, ko se nekateri roki v zvezi z odzivom na obvestilo o predlogu državnega tožilca ali sprejeto odločitev sodišča računajo v urah. Takšna zaznamba na samem dokumentu je lahko tudi dodatno opozorilo priprti osebi oziroma njenemu zagovorniku, da si prizadeva(ta) za pravočasno vložitev pravnega sredstva. Poleg tega bi se po mnenju Varuha lahko takšen zapis časa vročitve po potrebi uporabil tudi kot argument v samem pravnem sredstvu, da je bilo le to vloženo pravočasno. Prav tako tudi ni izključeno, da ne bi mogla biti v nekaterih primerih takšna zaznamba namenjena tudi dokazovanju same vročitve. Zato je Varuh v poizvedbi, kljub odsotnosti takšne določne ureditve v predpisih, priporočil beleženje tovrstnega dejstva na omenjen način, še zlasti takrat, ko bi zaprta oseba izrazila prošnjo, da se ji čas vročitve zabeleži na vročenem dokumentu. Po mnenju Varuha bi lahko sicer takšno ravnanje tudi dodatno krepilo zaupanje zaprte osebe v delo uprave zavoda.

V konkretni zadevi URSIKS nepravilnosti v ravnanju zaposlenih v ZPKZ Ljubljana ni ugotovila, ker naj bi bilo vročanje priporniku izvedeno skladno z veljavno zakonodajo. **URSIKS se je sicer ob tem v celoti strinjala s stališčem Varuha, da je kljub odsotnosti izrecne pravne podlage dodatno beleženje vročitve na samem dokumentu lahko nedvomno koristno za zaprto osebo in da takšno ravnanje tudi nedvomno lahko krepi zaupanje zaprte osebe v delo uprave zavoda**. Zato je omenjeno tematiko obravnavala na enem izmed kolegijev generalnega direktorja URSIKS, na katerem je bilo **direktorjem vseh zavodov za prestajanje kazni zapora podano priporočilo, da v primerih, ko**

zaprta oseba izrazi željo, da se čas vročitve zabeleži na vročenem dokumentu, pravosodni policist oziroma oseba, ki vročitev opravlja, slednje tudi stori. Varuh takšno prakso podpira in priporoča. 8.1-20/2022

2.14.4.2 Obsojenci

Pobude obsojencev so se nanašale na (slabe) bivalne razmere v posameznih ZPKZ, številne tudi na zagotavljanje zdravstvenega varstva, prekinitve prestajanja kazni zapora, na prošnje za premestitev v drugo sobo ali zavod, odpuste, izročitve na prestajanje kazni zapora v tujino, ravnanje pravosodnih policistov, zagotavljanje varnosti, strokovno in disciplinsko obravnavo in drugo problematiko.

Obravnava oseb z duševnimi motnjami v zavodih za prestajanje kazni zapora

Varuh je obravnaval pobudo zaprtih oseb, ki so izrazile stisko zaradi sobivanja z drugimi zaprtimi osebami. Te osebe so izkazovale **moteče vedenje, vključno s pogostim samopoškodovanjem**. Kljub prizadevanjem zaposlenih v zavodu za mirno sobivanje in vzpostavitev reda je bilo po navedbah zaprtih oseb stanje trajajoče in je imelo pomemben vpliv na njihovo psihično počutje.

Na Upravo RS za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS) je Varuh naslovil poizvedbo, v kateri je izpostavil omenjeno problematiko in prosil za informacije o ukrepih, ki so bili sprejeti za zagotavljanje varnega prestajanja kazni vsem zaprtim osebam. URSIKS je v svojem odgovoru izpostavila ovire, s katerimi se konkretni zavod sooča, vključno s subjektivnimi ovirami zaradi značajskih lastnosti zaprtih oseb in omejenimi kadrovskimi ter prostorskimi zmogljivostmi zavoda. Kljub temu je bilo navedeno, da naj bi zavod sprejemal ukrepe za individualno obravnavo in upoštevanje posebnih potreb zaprtih oseb.

V tem odgovoru je **URSIKS posebej izpostavila nekatere težave,** ki se nanašajo na:

- **prilagajanje oseb z duševnimi motnjami** – URSIKS je v okviru tega opozorila na težave pri prilagajanju oseb z manjšo duševno razvitostjo in drugimi duševnimi motnjami na življenje v zavodu ter spoštovanje pravil;
- **pomanjkanje ustreznih vzvodov in ukrepov** – Tako URSIKS kot konkretni zavod se naj bi zavedala izpostavljene problematike, a po njunih navedbah nimata na voljo ustreznih vzvodov ali ukrepov, ki bi znotraj okvira veljavnih predpisov zagotavljali ustrezne bivalne razmere in celovito strokovno obravnavo oseb z duševnimi motnjami, ob upoštevanju prostorskih, kadrovskih in strokovnih zmožnosti znotraj zavoda za prestajanje kazni zapora;
- **ogrožanje pravic do varnega okolja in ustrezne obravnave** – V odgovo-

ru je URSIKS opozorila, da v trenutnih razmerah, s katerimi se konkretni zavod sooča, izpostavljeni kategoriji zaprtih oseb ni odvzeta samo pravica do svobode gibanja, ampak naj bi bila ogrožena tudi njihova pravica do varnega okolja in ustrezne njim prilagojene obravnave ter oskrbe.[20] Po mnenju URSIKS (s katerim se strinja tudi Varuh), predstavljajo osebe z manjšo duševno razvitostjo in pridruženimi duševnimi motnjami ranljivo in pogosto zapostavljeno populacijo. Ne glede na to, ali so osumljene ali obsojene storitve kaznivega dejanja, jim je treba zagotoviti primerno namestitev in bivalne razmere, ki bodo ustrezno naslavljale njihove posebne potrebe ter jim omogočale dostojno bivanje;

- **težave pri zagotavljanju medicinske oskrbe** – Po navedbah URSIKS naj bi obstajale težave pri celovitem zagotavljanju medicinske oskrbe zaprtih oseb z duševnimi motnjami, vključno s pomanjkanjem medicinskega osebja in strokovnih delavcev za celovito terapevtsko obravnavo.[21] Prav tako naj v zavodu ne bi bilo primernih varnih prostorov in možnosti omejevanja dostopa do nevarnih predmetov za osebe z neobvladljivim samodestruktivnim vedenjem.[22]

Varuh je zaprtim osebam, ki so se obrnile nanj, sporočil pojasnila URSIKS, iz katerih je med drugim izhajalo, da jim zaradi opisanih okoliščin **v zavodu namenjajo posebno pozornost vključno z razbremenilnimi pogovori ter umirjanjem napetosti.** Ponujena jim je bila tudi možnost selitve v drugo sobo, kar so zaprte osebe zavrnile. Ob tem je Varuh poudaril razumevanje za težave, ki jih prinaša prestajanje kazni, in svetoval, da v primeru potrebe (kadar bi se počutile ogrožene, ali če bi menile, da v takšnih razmerah potrebujejo kakršnokoli drugo pomoč) poiščejo pomoč pri zavodskem ali zdravstvenem osebju. Varuh je ob tem tudi omenil, da bo, na podlagi informacij URSIKS in zavoda, iskal dodatne rešitve za izboljšanje razmer in zagotavljanje varnega ter primernega okolja za vse zaprte osebe.

Zaradi zaskrbljenosti glede možnih kršitev človekovih pravic posameznikov, do katerih bi lahko v razmerah, kot jih je opisala URSIKS, prihajalo, je **Varuh tudi na Ministrstvo za pravosodje (MP) naslovil poizvedbo, v kateri je izpostavil več ključnih stališč in predlogov:**

20 Kot je bilo sicer razvidno iz odgovora URSIKS, so bile te osebe v času bivanja v zavodu zaradi poslabšanja psihičnega stanja večkrat za daljši čas hospitalizirane v Enoti za forenzično psihiatrijo (EFP), Oddelek za psihiatrijo Univerzitetnega kliničnega centra Maribor. Iz omenjene enote pa so se v zavod »vračale« na podlagi mnenja zdravnika, da potrebe po nadaljnjem zdravljenju v EFP ni več.

21 URSIKS je v odgovoru med drugim poudarila pomanjkanje usposobljenega osebja za delo s tako zahtevno populacijo, kot so na primer delovni terapevti in specialni pedagogi. Pogost fi ični nadzor teh oseb naj bi tudi predstavljal veliko obremenitev za pravosodne policiste, ki niso usposobljeni na tem področju in nimajo ustreznega znanja za obravnavo oseb z duševnimi motnjami. URSIKS je omenila tudi nepredvidljivo in impulzivno vedenje teh oseb, ki se najpogosteje pojavi v večernem in nočnem času ter med konci tedna, ko ni prisotnega strokovnega ali zdravstvenega osebja.

22 V zvezi s tem je zavod navajal, da ne razpolaga z varnimi prostori, ki bi bili prilagojeni osebam z neobvladljivim samodestruktivnim vedenjem (denimo vsa okna imajo stekla, ki se lahko razbijejo). Poleg tega ni mogoče omejiti dostopa do predmetov, ki so lahko za njih nevarni (denimo sponke, baterije, vžigalniki, figure raznih družabnih iger, ključi, itd.), saj lahko do njih pridejo v skupnih prostorih, ki jih uporabljajo tudi druge zaprte osebe za različne aktivnosti.

- **pomembnost specializirane obravnave** – Varuh je poudaril, da je za zaprte osebe z duševnimi motnjami pomembno, da se poleg varstva in zagotavljanja varnosti zagotovi tudi ustrezna specializirana obravnava, ki upošteva njihove specifične pot ebe;[23]
- **preverjanje stanja v zavodih** – Varuh je predlagal, naj MP preveri, kako je trenutno v konkretnem in drugih zavodih poskrbljeno za osebe z duševnimi motnjami (še posebej za tiste, ki so bile pred prihodom v zavod že nameščene v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov),[24] in sicer v skladu s pristojnostjo ministrstva za nadzor glede zakonitega ravnanja z zaprtimi osebami. Če bi se pri tem nadzoru izkazalo, da do kršitev pravic teh oseb prihaja, je Varuha tudi zanimalo, katere ukrepe ministrstvo načrtuje oziroma je že sprejelo za njihovo odpravo;
- **izvajanje specializirane obravnave ali rehabilitacije** – Varuh je MP zaprosil tudi za pojasnilo, ali se trenutno v zavodih izvaja kakršnakoli specializirana obravnava ali rehabilitacija za osebe z duševnimi motnjami, ki so nevarne sebi ali drugim;[25]
- **omejevalni ukrepi in samomorilna ogroženost** – Varuh je v poizvedbi, ki jo je poslal na ministrstvo tudi opozoril na problematičnost nekaterih omejevalnih ukrepov, ki jih ima zavod na razpolago, z vidika upoštevanja posameznikove stopnje samomorilne ogroženosti, kar lahko preprečuje ločeno bivanje ali nameščanje osebe v poseben strožji režim.[26]

---

23 Tudi za osebe z najtežjimi oblikami motenj v duševnem zdravju in nevarnim vedenjem se na podlagi trenutne ureditve (kadar se z odločitvijo sodišča znajdejo v priporu oziroma zaporu) odvzem prostosti izvaja zgolj znotraj strukture zdajšnjih zavodov za prestajanje kazni zapora in ne morebiti v specializiranem oddelku z ustrezno usposobljenim osebjem za njihovo obravnavo, ki je bil v preteklosti že načrtovan in ustanovitev katerega Varuh tudi podpira. Po mnenju Varuha je sicer pomembno, da se za te osebe v času odvzema prostosti poleg varstva z ustrezno stopnjo zagotavljanja varnosti samih oseb in drugih, zagotovi tudi ustrezna specializirana obravnava, ki bo upoštevala njihove specifične potrebe.

24 V zavodih za prestajanje kazni zapora (bodisi kot priporniki ali obsojenci) so trenutno tudi osebe, ki so pred samo privedbo v zavod bivale v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov. Na podlagi 17. točke prvega odstavka 2. člena Zakona o duševnem zdravju (ZDZdr) je varovani oddelek v socialnovarstvenem zavodu tisti oddelek, kjer so osebe zaradi svojih potreb nepretrgoma deležne posebne zaščite in varstva ter zavoda ne morejo zapustiti po lastni volji. Za sprejem osebe v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda morajo biti izpolnjeni pogoji, ki so določeni v prvem odstavku 74. člena ZDZdr: akutno bolnišnično zdravljenje je zaključeno ali ni več potrebno, oseba potrebuje stalno oskrbo in varstvo, ki ju ni mogoče zagotoviti v domačem okolju ali na drug način. Poleg tega mora oseba ogrožati svoje življenje ali življenje drugih, huje ogrožati svoje zdravje ali zdravje drugih ali povzročati hudo premoženjsko škodo sebi ali drugim. Ta ogrožanja morajo biti posledica duševne motnje, ki povzroča hudo moteno presojo realnosti in sposobnost obvladovanja lastnega ravnanja. Zato, da se oseba lahko sprejme v varovani oddelek, je tudi pomembno, da za odvrnitev omenjenih vzrokov in ogrožanja ni mogoče uporabiti drugih oblik pomoči.

25 V okviru tega so Varuha med drugim zanimale morebitne rešitve v zavodih, ki so usmerjene v izvajanje dodatnih izobraževanj in usposabljanja zavodskega osebja glede duševnih motenj ter pristopov in tehnik za delo z osebami s temi težavami. Morebitna dodatna okrepitev zavodov z ustrezno usposobljenim osebjem za obravnavo oseb z duševnimi motnjami oziroma (v primeru izkazane potrebe) tudi širitev sodelovanja z zunanjimi strokovnjaki (kot so psihiatri, psihologi, terapevti, socialni delavci ...) in institucijami (bolnišnicami, psihiatričnimi ustanovami in socialnimi službami ...) z namenom celovite obravnave teh oseb v smislu njihove stalne oskrbe in varstva (tudi na primer v nočnem času in ob koncu tedna) na tak način, kot naj bi se jim sicer te storitve zagotavljale v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov.

26 V obravnavani zadevi se je po mnenju Varuha treba (na kar v odgovoru opozarja tudi URSIKS) zavedati, da so lahko nekateri izmed omejevalnih ukrepov, ki jih ima na razpolago zavod, problematični z vidika upoštevanja posameznikove stopnje samomorilne ogroženosti,

Ob pripravi tega zapisa za letno poročilo Varuh še čaka odziv MP na zadnjo poizvedbo, zaradi česar ostaja obravnavanje zadeve odprto. Predstavljena problematika je sicer široka in večplastna, saj zajema ne le temeljne pravice vseh zaprtih oseb, temveč tudi posebne izzive, ki jih predstavlja zagotavljanje primerne oskrbe in obravnave za tiste med njimi, ki se soočajo z duševnimi motnjami. 8.2-4/2023

Priporočilo št. 36: Varuh Ministrstvu za pravosodje priporoča, naj v vseh zavodih za prestajanje kazni zapora sistematično preveri in zagotovi ustrezno oskrbo, varnost ter specializirano obravnavo za zaprte osebe s hujšimi duševnimi motnjami. Posebna pozornost naj bo namenjena zagotavljanju njihovega varnega bivanja, zdravstvene in socialne oskrbe ter potrebnih rehabilitacijskih programov, saj mora biti za te osebe v času odvzema prostosti poleg varstva z ustrezno stopnjo zagotavljanja varnosti samih oseb in drugih zagotovljena tudi ustrezna specializirana obravnava, ki bo upoštevala njihove specifične potrebe.

Obvladovanje poletne vročine v slovenskih zaporih

Pomembno je, da prostori, kjer bivajo priporniki in obsojenci, ustrezajo zdravstvenim in higienskim standardom.[27] Posebno pozornost je treba zato nameniti tudi temperaturam v teh prostorih, da v izogib neprimernim razmeram, ki bi lahko vplivale na njihovo zdravje in splošno počutje. Zagotavljanje primernih bivalnih razmer je ključno za spoštovanje človekovih pravic teh oseb, še posebej pri tistih, ki imajo morebitne zdravstvene težave ali so zaradi svoje starosti bolj občutljivi za vremenske razmere. V tem smislu je skrb za njihovo dobrobit in dostojanstvo še toliko bolj nujna in predstavlja tudi pomembno etično načelo.

Varuh je v preteklosti že večkrat opozoril na težave s temperaturami v nekaterih zavodih za prestajanje kazni zapora (ZPKZ), zlasti ob ekstremnih vremenskih razmerah. V tem smislu je Varuh že podal priporočila in predloge za izboljšanje bivalnih razmer zaprtih oseb, na primer v ZPKZ Koper.[28] V letu 2023 je Varuh prejel klic zaprte osebe iz ženskega zapora ZPKZ Ig in ZPMZ KZ Celje, ki sta izpostavili težave zaradi visokih temperatur. Glede na to, da se takšne situacije ponavljajo, je Varuha zanimalo, kakšni ukrepi so bili na tem področju sprejeti v letu 2023 in kakšni so pri tem tudi morebitni nadaljnji načrti za izboljšanje bivalnih razmer zaprtih oseb v zavodih.

ki lahko v konkretnih primerih utemeljeno preprečujejo ločeno bivanje oziroma nameščanje osebe v poseben strožji režim, čeprav bi formalno za to lahko bili izpolnjeni pogoji.

27 42. člen ZIKS-1 in 22. člen Pravilnika o izvrševanju pripora.

28 Zadeva 12.1-4/2021 in 12.2-49/2022

V odzivu Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS) so bili predstavljeni sprejeti ukrepi za obvladovanje vročine, ki so vključevali zračenje prostorov, nameščanje ventilatorjev in klimatskih naprav, zagotavljanje dodatnega časa na prostem, prilagajanje delovnega časa zaprtih oseb, distribucijo mrzle vode, dodatno sadje in sladoled ob obrokih ter individualne razgovore z zaprtimi osebami, ki so bolj občutljive za vremenske razmere.

Posebna pozornost je bila namenjena zavodom, v katerih so bile težave z visokimi temperaturami bolj izrazite, kot so ZPKZ Ig, ZPMZKZ Celje in ZPKZ Koper. **Varuh je pozdravil prizadevanja zavodov pri zagotavljanju znosnih pogojev za zaprte osebe, ob tem pa opozoril, da morajo zavodi skupaj z URSIKS v ekstremnih vremenskih razmerah poiskati tudi trajnejše rešitve (tako z materialnega kot organizacijskega vidika), ki bodo lahko prispevale k boljšim pogojem tako za zaprte osebe kot zaposlene v zavodih.** Ob tem je treba tudi sicer zagotoviti, da so morebitne težke razmere (ki so posledica visokih temperatur) kratkotrajne, občasne in omejene.

Varuh je poleg tega opozoril na pomembnost zagotavljanja drugih ustreznih pogojev, kot so številčnost oseb v sobah, opremljenost sanitarnih prostorov, dolžina časa zunaj celice in vključenost v različne dejavnosti. Evropsko sodišče za človekove pravice je namreč v preteklosti tudi na primeru Slovenije že prepoznalo kršitev prepovedi mučenja, ko so bili pogoji bivanja v zavodih neustrezni v kombinaciji z visokimi poletnimi temperaturami.

Varuh je zato priporočil URSIKS in zavodom, da si še naprej prizadevajo za izboljšanje pogojev bivanja zaprtih oseb, vključno z zagotavljanjem ustreznih temperatur v prostorih in premagovanjem težav, povezanih s poletno vročino, da bi preprečili nečloveško ali ponižujoče ravnanje. Varuh je ob tem tudi poudaril, da je nujno, da se pri tem posebna pozornost nameni zaprtim osebam z zdravstvenimi težavami, starejšim in drugim ranljivim skupinam zaprtih oseb.

Opisana problematika kaže na pomembnost sodelovanja med URSIKS in zavodi za prestajanje kazni zapora pri zagotavljanju ustreznih življenjskih pogojev za zaprte osebe tudi v obdobju ekstremnih vremenskih razmer, s katerimi se redno sooča (in jih po svojih najboljših močeh sproti rešuje) tudi preostalo prebivalstvo, ki ni v tolikšni meri odvisno od pogojev, ki jih osebam, ki jim je odvzeta prostost, zagotavlja država. 8.2-15/2023

O varovanju zaupnosti zdravstvenih podatkov zaprtih oseb

Zdravstvena obravnava zaprtih oseb je pomembna, saj ima vsak posameznik pravico do dostojanstvenega zdravljenja in zdravstvenega varstva. Pri tem pa **je treba zagotavljati tudi ustrezno varovanje osebnostnih pravic in zasebnosti ter ohranjanje zaupnosti zdravstvenih podatkov**. Poleg zavodskega osebja je za to odgovorno tudi zdravstveno osebje in zavod, kjer se izvaja zdravstvena obravnava.

Primer

Pravosodni policisti pri zdravniških pregledih zaprtih oseb in ravnanje z zdravstveno dokumentacijo

Pobudnik je Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) obvestil, da so ga pravosodni policisti spremljali na preglede v zdravstvene ustanove zunaj zavoda, kjer prestaja zaporno kazen. Poudaril je, da so bili pravosodni policisti prisotni pri njegovih zdravniških pregledih, zdravstveno dokumentacijo pa so v nezaprtih ovojnicah dostavili v zdravstveno ustanovo ali jo prinesli v zavodsko ambulanto. Zato je pobudnik menil, da so se imeli pravosodni policisti možnost seznaniti s podatki, ki se tičejo njegovega zdravstvenega stanja.

Varuh je v zvezi s tem zaprosil URSIKS za pojasnilo. Ta je pojasnila, da so pravosodni policisti pri zdravniškem pregledu zaprtih oseb prisotni le izjemoma, ko za to obstaja ustrezna varnostna ocena glede potrebe po zagotavljanju varnosti, reda, discipline ali preprečitve bega.[29] Ob tem pa se morajo sicer pravosodni policisti zavedati pomena zaupnosti zdravstvenih podatkov zaprtih oseb in so jih ob tem tudi dolžni varovati kot poklicno skrivnost.[30]

URSIKS je potrdila, da so se spremstva pobudnika glede na oceno begosumnosti zunaj zavoda izvajala tako, da so ga imeli pravosodni policisti ves čas v vidnem polju. Njihova navzočnost naj bi bila zato potrebna tudi v času zdravniških pregledov v zdravstvenih ustanovah zunaj zavoda. V primerih, ki jih je izpostavil pobudnik, je URSIKS pojasnila še, da **je bila dokumentacija, ki jo je za spremstva pripravilo osebje zavodske ambulante, v odprtih oziroma nezalepljenih ovojnicah.** Po navedbah URSIKS se pravosodni policisti naj ne bi seznanjali z vsebino ovojnic. Zdravstveno dokumentacijo (napotnico z datumom in uro pregleda) za namen spremstva zaprte osebe v zdravstveno organizacijo zunaj zavoda naj bi sicer

29 Prvi odstavek 37. člena Pravilnika o izvrševanju kazni zapora (PIKZ) zavodom za prestajanje kazni zapora nalaga dolžnost, da obsojencu omogočijo zaupnost pri komunikaciji z zdravnikom kot tudi pri izročanju zdravstvene dokumentacije in pri zdravstveni obravnavi. Zdravstveni pregledi se tako opravljajo zunaj vidnega in slušnega polja delavcev zavoda, razen če je prisotnost delavca nujno potrebna za ohranitev varnosti, reda in discipline. V primeru, ko je obsojenec poslan na zdravljenje zunaj zavoda, direktor zavoda odredi ukrepe za preprečitev bega obsojenca, pri čemer ukrepe določi glede na njegovo varnostno oceno, mnenje zdravnika o njegovih fi ičnih sposobnostih in druge pomembne okoliščine (četrti odstavek 38. člena PIKZ).

30 Pravosodni policisti so v skladu s prvim odstavkom 235. člena Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1) dolžni skrbeti za varnost, red in disciplino tako, da varujejo zavod in obsojence, spremljajo obsojence zunaj zavoda in opravljajo druge naloge, ki jih določa zakon. Na podlagi drugega odstavka 43. člena Zakona o pacientovih pravicah (ZPacP) so lahko pri zdravstveni obravnavi navzoče tudi druge osebe, če tako določa zakon. Na podlagi prvega odstavka 45. člena ZPacP so zdravstveni delavci, zdravstveni sodelavci in osebe, ki so jim zaradi narave njihovega dela podatki dosegljivi, dolžni kot poklicno skrivnost varovati vse, kar pri opravljanju svojega poklica ali dela zvedo o pacientu, zlasti informacije o njegovem zdravstvenem stanju, njegovih osebnih, družinskih in socialnih razmerah ter informacije v zvezi z ugotavljanjem, zdravljenjem in spremljanjem bolezni ali poškodb.

vedno pripravljalo (zdravstveno) osebje v zavodski ambulanti. Ob tem je URSIKS omenila, da imajo zunanje zdravstvene ustanove različne prakse pri izdajanju izvidov in zdravstvene dokumentacije. V nekaterih primerih naj bi se ti izvidi pošiljali po pošti, v drugih pa se izročijo po pregledu. Ob tem naj bi obstajala možnost, da zdravstveno osebje izroči dokumentacijo v nezaprti ovojnici. Pravosodni policisti pa v nadaljevanju dokumentacijo le dostavijo v zavodsko ambulanto in je ne prebirajo.

Zaradi opozorila v primeru pobudnika, da je dokumentacija, ki jo je za spremstva pripravilo osebje zavodske ambulante, v odprtih oziroma nezalepljenih ovojnicah, **so v Zavodu za prestajanje kazni zapora Ljubljana sprejeli ukrep, da zdravstveno osebje v zavodski ambulanti, ki pripravlja napotnice za spremstva, le-to dostavi pravosodnim policistom v pisarno za spremstva v zaprti in zalepljeni ovojnici,** pravosodni policisti, ki izvedejo spremstvo, pa pred začetkom spremstva to ovojnico izročijo obsojencu. Prav tako so sprejeli ukrep, da bo po končani zdravstveni obravnavi zaprta oseba sama vzela izvide in jih po prihodu nazaj v zavod odložila v za to namenjen zaprt in zaklenjen nabiralnik, do katerega bo imelo ključ samo osebje zavodske ambulante. URSIKS je sicer ob tem izrazila bojazen, da bi lahko to v nekaterih primerih povzročilo zamudo pri dostavi dokumentacije v zavodsko ambulanto.

Glede na prejeta pojasnila URSIKS v zadevi pobudnika Varuh ni ugotovil nepravilnosti. Ob tem pa je sicer URSIKS spodbudil, da **s sprejetima ukrepoma v ZPKZ Ljubljana (ki se nanašata na ravnanje z zdravstveno dokumentacijo), ki ju šteje za primer dobre prakse, seznani tudi druge zavode za prestajanje kazni zapora**. Varuh je ob tem tudi priporočil, naj se v zvezi z izraženo bojaznijo URSIKS (ki je v posameznih primerih lahko povsem na mestu) dodatno poišče najustreznejša rešitev za pravočasno dostavo dokumentacije v zavodsko ambulanto. 8.2-40/2022

Priporočilo št. 37: Varuh Upravi RS za izvrševanje kazenskih sankcij priporoča sprejetje vseh potrebnih ukrepov za ohranjanje zaupnosti zdravstvenih podatkov zaprtih oseb.

Nekatere druge obravnavane zadeve

ZIKS-1 v 44. členu določa, da dobiva obsojenec hrano, ki zadošča za ohranitev njegovega zdravja in popolne telesne sposobnosti. Pravilnik o izvrševanju kazni zapora v prvem odstavku 22. člena izrecno določa, da dobijo obsojenci tri obroke hrane: zajtrk, kosilo in večerjo. Do treh obrokov: zajtrka, kosila in večerje so upravičeni tudi priporniki (35. člen Pravilnika o izvrševanju pripora).

Zamujen redni obrok je treba zaprti osebi po njeni vrnitvi v zavod nadomestiti z ustreznim obrokom

Z Ustavo Republike Slovenije (URS) je v njenem 21. členu zagotovljeno spoštovanje človekove osebnosti in njegovega dostojanstva izrecno tudi med odvzemom prostosti in izvrševanjem kazni. Prezrtje ali kratenje pravic, ki gredo zaprtim osebam po zakonu, takšnega spoštovanja ne izkazuje. Ena izmed takšnih pravic, ki pobudniku ni bila zagotovljena, je pravica do ustrezne prehrane in do (najmanj) treh obrokov na dan.

Med prestajanjem kazni zapora v Zavodu za prestajanje kazni zapora Dob pri Mirni (ZPKZ Dob) se je na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) obrnil pobudnik, ki je med drugim navajal, da je bil zaradi akutnih zdravstvenih težav dopoldne z reševalnim vozilom odpeljan v bolnišnico. **V popoldanskih urah se je vrnil, vendar je tega dne ostal lačen, saj ni dobil niti kosila niti večerje.**

Na Varuhovo poizvedbo je Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS) odgovorila, da obsojenci v podobnih primerih praviloma prejmejo nadomestni obrok, ki pa pobudniku zaradi spleta okoliščin dejansko ni bil zagotovljen. Kritičnega dne je bila namreč nedelja, ko prejmejo obsojenci suhi obrok za večerjo že ob kosilu, saj kuhinja preneha z obratovanjem ob 15.00. Ker je bil pobudnik pred kosilom iz ZPKZ Dob odpeljan v bolnišnico in se je nato ob 15.30 nepričakovano vrnil, kuhinja nadomestnega obroka kosila in suhega obroka večerje zanj ni pripravila. **URSIKS je sporočila, da je ZPKZ Dob opozorila na ustrezno zagotavljanje nadomestnih obrokov prehrane v primerih, ko obsojenec zaradi spremstva v zunanjo ustanovo zamudi redni obrok kosila.**

Na podlagi prejetih pojasnil URSIKS sicer ni mogoče zaključiti, da bi bila pobudniku kritičnega dne namerno kršena pravica do predpisanih obrokov, kljub vsemu pa bi ZPKZ Dob pobudniku moral ponuditi nadomestni obrok, zato je Varuh pobudo ocenil za utemeljeno.

Varuh je v odgovoru pobudniku, ki je bil poslan v vednost URSIKS, izrazil pričakovanje in priporočilo, da bodo opozorilo URSIKS po nujnosti zagotavljanja nadomestnih obrokov (ne le obroka kosila, temveč tudi zajtrka ali/in večerje) v vseh primerih spremstev v zunanje ustanove v prihodnje spoštovali vsi zavodi za prestajanje kazni zapora in da bo ob zamujenem obroku zajtrka, kosila ali večerje zaprti osebi ob njeni vrnitvi v zavod za prestajanje kazni zapora ponujen ustrezen nadomestni obrok. 8.2-42/2022

Priporočilo št. 38: Varuh priporoča, naj opozorilo Uprave RS za izvrševanje kazenskih sankcij, da je zavod za prestajanje kazni zapora zaprti osebi, ki zaradi spremstva v zunanjo ustanovo zamudi redni obrok v zavodu, dolžan ob njeni vrnitvi v zavod ponuditi nadomestni obrok, upoštevajo vsi zavodi za prestajanje kazni zapora.

Uredba o upravnem poslovanju, ki ureja upravno poslovanje organov državne uprave, organov samoupravnih lokalnih skupnosti ter drugih pravnih in fizi - nih oseb, če na podlagi javnih pooblastil opravljajo upravne naloge in ni s to uredbo določeno drugače, zavezujejo tudi ZPKZ. Ta v 15. členu določa obravnavanje pripomb strank in odgovarjanje nanje in sicer, da pripombe strank organ obravnava in nanje odgovori najpozneje v 15 dneh po prejemu, če razpolaga s strankinim osebnim imenom in naslovom. Če stranka ni zadovoljna z odgovorom, se lahko obrne na organ, ki izvaja nadzor nad organom, ki je podal odgovor. Ta možnost se v odgovoru posebej navede.

Primer:

Zavod za prestajanje kazni zapora pooblaščenemu odvetniku pobudnika ni odgovoril na pisno vlogo

Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS) je po posredovanju Varuha in ob obravnavanju pritožbe pooblaščenca pobudnika ugotovila, da zavod za prestajanje kazni zapora (zavod) ni odgovoril na pisno vlogo pooblaščenega odvetnika obsojenca, s katero je ta med drugim sporočil, da želi biti navzoč na zasedanju Komisije za pogojni odpust (komisija), in prosil, da se mu sporoči datum zasedanja. S tem zavod ni ravnal v skladu z Uredbo o upravnem poslovanju.

Pooblaščenec pobudnika je Varuha človekovih pravic seznanil, da je na URSIKS naslovil pritožbo zaradi zatrjevanih kršitev pravic pobudniku med prestajanjem kazni zapora in tudi zato, ker na njegovo zahtevo in zaprosilo za prisotnost na zasedanju komisije zavod ni odgovoril ter ga tudi ni obvestil o času zasedanja, čeprav je zanj izrecno prosil.

URSIKS je na poizvedbo Varuha sporočila, da je pritožbo pooblaščenca pobudnika že obravnavala in ga z **ugotovitvami tudi pisno seznanila. Ugotovljeno je bilo, da zavod na pisno vlogo pooblaščenca pobudnika ni odgovoril v skladu z določbami Uredbe o upravnem poslovanju,**[31] po kateri bi moral odgovoriti na naslov odvetniške pisarne, temveč je odgovoril ustno pobudniku z usmeritvijo, da s tem sam seznani odvetnika. URSIKS je na to pomanjkljivost zavod tudi opozorila. Po ugotovitvi URSIKS sicer pobudniku ni bila kršena pravica do zastopanja v postopku pred komisijo, saj je bil pobudnik s terminom njenega zasedanja seznanjen (vabilo

31 Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20, 172/21, 68/22, 89/22, 135/22, 77/23).

komisije na zasedanje je bilo objavljeno tudi na oglasni deski oddelka), z natančnim datumom pa je pobudnika ustno seznanila pedagoginja. Pooblaščenec pobudnika se zasedanja komisije sicer zaradi drugih obveznosti ni udeležil.

Varuh je pobudo presodil kot utemeljeno. Zavod namreč ni ravnal v skladu z Uredbo o upravnem poslovanju, ki v prvem odstavku 17. člena določa, da organ odgovori na vse dopise, iz katerih je mogoče razbrati pričakovanje odgovora organa, in v drugem odstavku tega člena določa tudi rok 15 dni po prejemu dokumenta, v katerem mora organ odgovor poslati na naslov pošiljatelja. 8.2-16/2023

Obiski sodnikov za mladoletnike pri mladoletnikih v Prevzgojnem domu Radeče

Ob obisku PD Radeče 10. 5. 2023 v vlogi DPM je Varuh ponovno prejel informacijo, da **sodniki za mladoletnike le redko obiskujejo mladoletnike** v PD Radeče (v letu 2022 tako po teh podatkih ni bilo obiska sodnikov, v letu 2023 pa samo v enem primeru sodnika Okrožnega sodišča v Mariboru).

Glede pomena osebnih stikov sodnikov za mladoletnike, ki izrekajo vzgojni ukrep oddaje v prevzgojni dom ter opravljanje nadzorstva sodišča (ki ga določa 489. člen Zakona o kazenskem postopku – ZKP oziroma 87. člen Kazenskega zakonika – KZ) glede zakonitega in pravilnega izvrševanja vzgojnega ukrepa se je Varuh na Vrhovno sodišče RS že obrnil v letu 2014 in podal tudi **predlog v smeri, da bi sodniki za mladoletnike bolj redno izkoristili možnost iz prvega odstavka 489. člena ZKP**. Takrat je Vrhovno sodišče RS v odzivu na to posredovanje Varuha med drugim sporočilo, da se bodo sodniki, ki obravnavajo kazenske postopke proti mladoletnikom, v prihodnje trudili vzdrževati tovrstne stike z mladoletniki. Hkrati je sodišče tudi napovedalo sprejetje ustreznih pravnih podlag in organizacijskih ukrepov, ki bi pripomogli k intenzivnejši komunikaciji s (pre)vzgojnimi domovi, saj se je pridružilo stališču Varuha, da bi bila ta koristna.

Tudi po obisku PD Radeče v letu 2023 se je Varuh ponovno obrnil na Vrhovno sodišče RS in znova predlagal, naj sodniki v okviru izvrševanja svojega nadzorstva nad izrečenimi vzgojnimi ukrepi oddaje v prevzgojni dom poskušajo v čim večji meri izkoristiti zakonsko možnost iz prvega odstavka 489. člena ZKP, da sami obiskujejo mladoletnike v prevzgojnem zavodu, to je vsaj enkrat letno za nameščenega mladoletnika. De lege ferenda takšno obveznost predvideva tudi osnutek Zakona o obravnavanju mladoletnega prestopništva – z določbo, da mora sodnik za mladoletnike s sodišča, ki je izreklo vzgojni ukrep, najmanj enkrat letno tudi sam obiskati mladoletnike v zavodu.

Vrhovno sodišče RS je sporočilo, da so pri sodiščih preverili izvrševanje 489. člena ZKP, ki neposredne obiske mladoletnikov predvideva zgolj kot eno od

možnosti in ne kot obveznost sodnika za mladoletnike. Ob tem je pripomnilo, da je način izvajanja nadzorne funkcije prepuščen sodniku, ki zadevo obravnava. **Sporočilo je tudi, da sicer tudi sodišča podpirajo tovrstne obiske in so svojim sodnikom, kot na primer Okrožno sodišče v Ljubljani, dali priporočila, da okrepijo neposredne stike z mladoletniki.** Vodstvo sodišča bo v ta namen zagotavljalo tudi logistično in organizacijsko podporo oziroma pogoje za uresničevanje neposrednih obiskov.

O obiskih mladoletnikov so podala pojasnila tudi nekatera druga sodišča. Okrožno sodišče v Kopru je tako sporočilo, da je sprejelo odredbo o vzpostavitvi notranje evidence mladoletnikov, ki jim je bil izrečen vzgojni ukrep oddaje v prevzgojni dom. Na podlagi te evidence bo sodnik za mladoletnike enkrat letno obiskal mladoletnike v zavodu. Okrožno sodišče na Ptuju je dalje sporočilo, da že več let nobenemu mladoletniku ni izreklo vzgojnega ukrepa oddaje v prevzgojni dom, niti se v zadnjih dveh letih tovrstni vzgojni ukrep, ki bi ga mladoletniku izreklo Okrožno sodišče na Ptuju, ni izvrševal v PD Radeče. Prav tako je Okrožno sodišče v Celju sporočilo, da v zadnjih treh letih v nobeni mladoletniški kazenski zadevi ni bil izrečen vzgojni ukrep po 80. členu KZ – oddaja v PD Radeče. Hkrati pa je Okrožno sodišče v Celju sporočilo, da sicer redno mesečno izvaja nadzor, tako da izmenično obe sodnici za mladoletnike, in predsednica sodišča redno, vsak prvi petek v mesecu, opravijo obisk PD Radeče ter se pogovorijo z vodstvom doma in z vsemi mladoletniki, ki so tam nastanjeni. Čeprav obiski sodnikov, ki so izrekli ukrepe, niso pogosti, pa sodišče redno izvaja nadzor dela zaposlenih v PD Radeče, pri čemer vedno opravijo tudi razgovore z mladoletniki.

Tudi Okrožno sodišče v Mariboru je zagotovilo, da sodnica za mladoletnike v skladu z določili 489. člena ZKP redno opravlja sodni nadzor v vzgojnih zavodih in v PD Radeče. V slednjem je bil samo en mladoletnik, ki mu je sodišče izreklo zavodski vzgojni ukrep po 80. členu KZ. Sodnica za mladoletnike je mladoletnika obravnavala v pripravljalnem postopku, sodila pa mu je nato druga sodnica Okrožnega sodišča v Mariboru. Kljub temu je sodnica mladoletnika obiskala dvakrat – junija 2022 in 7. 12. 2022. Naknadno je sodnica nato po junijskem obisku julija 2022 poklicala socialno delavko PD Radeče in preverila, kakšen učinek je imel njen obisk na mladoletnika.

Vrhovno sodišče RS je na podlagi prejetih odgovorov prej navedenih okrožnih sodišč sklenilo, da torej sodišča v primerih, ko je mladoletniku izrečen vzgojni ukrep oddaje v prevzgojni dom, redno uporabljajo možnost iz 489. člena ZKP in obiskujejo mladoletnike v prevzgojnem domu ter tudi na druge načine stopajo v stik z njimi. Intenzivnost obiskov oziroma stikov pa je vedno odvisna od značilnosti posameznega primera.

Varuh na podlagi prej navedenih pojasnil pričakuje, da bodo tudi sodniki za mladoletnike preostalih okrožnih sodišč redno izvajali obiske mladoletnikov v PD Radeče v skladu z določili 489. člena ZKP. 12.2-28/2023

2.14.4.3 Osebe z omejitvami gibanja v psihiatričnih bolnišnicah in socialnovarstvenih zavodih

Zastopniki pravic oseb z duševnimi motnjami

Pomemben steber varstva pravic oseb z duševnimi motnjami kot posebej ranljive skupine posameznikov so tudi zastopniki oseb s težavami v duševnem zdravju, njihova vloga pa je urejena v poglavju ZDZdr o pravicah oseb v oddelkih pod posebnim nadzorom, v varovanih oddelkih in v nadzorovani obravnavi.

Varuh predvsem ob opravljanju svojih nalog DPM ugotavlja, da so pacienti v oddelkih pod posebnim nadzorom psihiatričnih bolnišnic, pa tudi stanovalci varovanih oddelkov posebnih socialnovarstvenih zavodov z zastopniki, njihovimi pristojnostmi in možnostjo pomoči, ki jo lahko nudijo, kar dobro seznanjeni, klici in s tem tudi osebna srečanja med temi osebami in zastopniki so pogosta. Po drugi strani pa ugotavlja, da je **vloga zastopnikov še vedno slabo poznana ali celo nepoznana stanovalcem domov starejših, njihovim svojcem, pa tudi zaposlenim**. Zato v teh socialnovarstvenih zavodih, kjer se varovanje oseb, predvsem tistih s kognitivnim upadom – torej z eno od oblik napredovane demence, izvaja v varovanih oddelkih (ne glede na obliko varovanja – tehnično, z osebjem), zastopniki svoje vloge ne opravljajo, varstvo pravic stanovalcev v teh ustanovah pa je zato lahko slabše, celo ogroženo.

Varuh je v vlogi DPM ob obiskih domov starejših že **večkrat podal priporočilo, naj posamezni obiskani socialnovarstveni zavod stopi v kontakt z zastopnikom, ki pokriva območje, kjer je zavod in ga povabi, da pride pristojnosti zastopnika predstavit stanovalcem, svojcem in tudi zaposlenim.** Domovi starejših, ki so ravnali skladno s podanim priporočilom, so običajno doživeli dober odziv zastopnikov, pripravljenost, da svojo vlogo pri varstvu oseb s težavami v duševnem zdravju predstavijo na srečanju v konkretni ustanovi. Vendar pa je Varuh ob **nekaterih obiskih domov starejših izvedel tudi, da so od zastopnika dobili negativen odgovor.** Zastopniki so se predvsem sklicevali na to, da jim je ministrstvo pristojnosti omejilo na psihiatrične bolnišnice in posebne socialnovarstvene zavode (takšna omejitev, če je bila res podana, po prepričanju Varuha nima podlage v ZDZdr). Nekateri zastopniki pa so ob povabilu domov starejših, da predstavijo svoje delo, opozarjali, da naj bi bila njihova pristojnost omejena le na varovane oddelke. To je sicer točno, toda treba je upoštevati, da ni pomembno poimenovanje oddelka (posameznega doma starejših), temveč dejstvo, da je na takšnem oddelku dejansko (*de facto*) omejena osebna svoboda posameznikov. Večina domov starejših v Sloveniji ima glede na ugotovitve DPM namreč t. i. oddelke za osebe z demenco ali pa oddelke z drugim poimenovanjem, kjer so osebe zaradi svojih potreb tudi nepretrgoma deležne posebne zaščite in varstva ter zavoda ne morejo zapustiti po lastni volji (kar ZDZdr opredeljuje kot varovani oddelek), vendar jih domovi ne štejejo za varovane oddelke.

V nekaterih primerih naj bi zastopniki svoj prihod v dom starejših odklonili tudi z razlogom, da so preobremenjeni. Na veliko obremenitev zastopnikov, povezano tudi z zmanjšanjem njihovega števila, so zastopniki v pismu MDDSZ

opozorili tudi sami julija 2020. Navedli so bistvene težave, ki vplivajo ne le na kvaliteto njihovega dela, temveč lahko celo onemogočijo opravljanje njihove naloge, kar pa, kot utemeljeno opozarjajo, najbolj prizadene prav osebe, ki jim naj bi zastopnik nudil ustrezno pomoč pri uveljavljanju svojih pravic. S tem lahko njihova pravica do zastopnika, določena v ZDZdr, v skrajnem primeru postane zgolj mrtva črka na papirju, kar je vsekakor nedopustno.

MDDSZ je Varuhu na njegovo poizvedbo pritrdilo, da pristojnosti zastopnikov niso omejene zgolj na psihiatrične bolnišnice in posebne socialnovarstvene zavode. Za kaj takšnega ni podlage v ZDZdr, tovrstne omejitve pa tudi ni postavilo ministrstvo, ki ima informacijo, da se zastopniki na povabila zavodov, ki izvajajo institucionalno varstvo, odzivajo. Slednje je razvidno tudi iz poročil za izplačilo nagrad zastopnikov. Ministrstvo je pojasnilo, da so bile nekatere izmed dejavnosti za izboljšanje stanja, tudi za povečanje števila zastopnikov in s tem razbremenitev sedanjih, že izvedene, nekatere še bodo. Ob tem je ministrstvo opozorilo, da je prišlo do sprememb notranje organiziranosti ministrstva, to pa je vplivalo tudi na to področje dela oziroma vsebine in z njo povezane aktivnosti. MDDSZ je pojasnilo, da je z namenom krepitve mreže zastopnikov pravic oseb na področju duševnega zdravja v letu 2022 objavilo javni poziv kandidatom za zastopnike, vendar odziv na objavljeni poziv ni dosegel želenega, imenovani sta bili le dve zastopnici, kar je premalo za potrebno krepitev. Ministrstvo je v letu 2022, v sodelovanju s Fakulteto za socialno delo Univerze v Ljubljani organiziralo in izvedlo tudi izobraževanje za zastopnike pravic oseb na področju duševnega zdravja, maja 2023 pa organiziralo in izvedlo izpit za zastopnika, načrtuje tudi objavo novega javnega poziva za kandidate za zastopnike. Poleg tega je ministrstvo sodelovalo na festivalu duševnega zdravja, na katerem je med drugim promoviralo institut zastopnika. Predstavniki ministrstva se z zastopniki redno srečujejo, skupaj ugotavljajo težave, s katerimi se zastopniki soočajo pri opravljanju svojih nalog. Na srečanju marca 2023 so se **ministrstvo in zastopniki tako dogovorili za strategijo promocije instituta zastopnika pri izvajalcih institucionalnega varstva, predvsem domovih za starejše.** Ministrstvo je v letu 2022 v sodelovanju s Socialno zbornico Slovenije vnovič organiziralo supervizijo za zastopnike, ki se bo nadaljevala tudi v letu 2023.(12.1-23/2022)

O sodnih postopkih po ZDZdr

O zadevah po ZDZdr odloča pristojno sodišče v nepravdnem postopku (30. člen). Sodišča imajo ključno vlogo pri zagotavljanju spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin oseb med zdravljenjem v oddelku pod posebnim nadzorom psihiatrične bolnišnice, obravnavo v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda in v nadzorovani obravnavi, zlasti njihove osebnosti, dostojanstva ter duševne in telesne celovitosti. Poleg odločanja o sprejemu na zdravljenje oziroma obravnavo odločajo namreč tudi o omejevanju njihovih pravic. Na sodno odločanje se nanaša tudi naslednja obravnavana zadeva.

Primer:

Pravnomočnega sklepa sodišča o namestitvi pobudnika v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda ni bilo mogoče izvesti

Sodišče, ki odloča o predlogu za namestitev osebe v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda po ZDZdr, bi moralo ob odločanju poleg drugih okoliščin upoštevati tudi dejstvo, da se zoper osebo izvršuje varnostni ukrep obveznega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu po KZ-1, ki lahko traja tudi pet let. Dokler se storilcu kaznivega dejanja izvršuje ukrep varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu po 70.a členu KZ-1, ga namreč ni mogoče namestiti v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda (SVZ), saj se lahko omenjeni varnostni ukrep izvršuje le v zdravstvenem zavodu.

Pobudnik je Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) zaprosil za pomoč pri njegovi namestitvi v SVZ Hrastovec, saj je v Enoti za forenzično psihiatrijo (Enota) še vedno prestajal varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu, čeprav naj bi sodišče že pred dvema letoma odločilo, naj se ta namesti v varovani oddelek SVZ Hrastovec. V času, ko je vložil pobudo, v SVZ Hrastovec še ni bilo prostega mesta, ko se je mesto sprostilo in je bil povabljen v namestitev, pa je Varuha seznanil, da iz njemu neznanih razlogov iz Enote ni bil premeščen v SVZ Hrastovec.

Varuh je po več opravljenih poizvedbah v Enoti, pri Okrožnem sodišču v Murski Soboti in Okrajnem sodišču v Ljutomeru ugotovil, da se pobudniku v Enoti še vedno izvršuje varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu (varnostni ukrep) po dveh sklepih Okrožnega sodišča v Murski Soboti opr. št. X K 3812/2021 z 22. 7. 2021 in I K 29374/2021 z 29. 9. 2022. Po zakonu lahko takšen ukrep traja najdlje pet let, sodišče pa mora potrebnost njegovega izvrševanja med tem polletno preverjati. Ob tem ga po potrebi spremeni v milejšega (v varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti) ali njegovo izvrševanje ustavi.

V času izvrševanja prvega izrečenega varnostnega ukrepa je Okrajno sodišče v Ljutomeru po predlogu Enote s sklepom opr. Pr 3/2022 s 16. 2. 2022 odločilo, da se pobudnik namesti v SVZ Hrastovec na tak način, da do sprostitve prvega prostega mesta v varovanem oddelku SVZ Hrastovec ostane v Enoti, kjer se izvršuje varnostni ukrep, ali pa se pobudnik namesti v oddelek pod posebnim nadzorom oddelka za psihiatrijo, če bo tako ocenila Enota. Sodišče je še odločilo, da se za premestitev pobudnika medsebojno dogovorita UKC Maribor, Oddelek za psihiatrijo, in SVZ Hrastovec.

Okrožno sodišče v Murski Soboti je nato 20. 6. 2023 s sklepoma opr. št. III Ks 29374/2021 in IV Ks 3812/2021 odločilo, da je izvrševanje obeh varnostnih ukrepov v primeru pobudnika še potrebno. Višje sodišče v Mariboru je

13. 9. 2023 s sklepoma opr. št. II Kp 29374/2021 in II Kp 3812/2021 omenjena sklepa Okrožnega sodišča v Murski Soboti potrdilo s tem, ko je pritožbi zagovornika zavrnilo in v obrazložitvi obeh sklepov posebej poudarilo, da je namen varnostnega ukrepa zdravljenje in varstvo storilca kaznivega dejanja in da je Enota pristojna tako za zdravljenje kot tudi za varstvo (ki je v pristojnosti pravosodnih policistov), pobudnika pa zaradi ponovitvene nevarnosti (dokler se izvršujeta varnostna ukrepa) ni mogoče namestiti v SVZ Hrastovec.

Varuh pobude v tem primeru ni mogel presoditi kot utemeljeno, saj namestitve pobudnika v SVZ Hrastovec ni ovirala (le) prostorska kapaciteta tega zavoda, temveč tudi in predvsem izvrševanje obeh omenjenih varnostnih ukrepov. Do odprave oziroma izteka izvrševanja varnostnega ukrepa v Enoti Varuh tudi ni mogel posredovati v smeri namestitve pobudnika v SVZ Hrastovec, čeprav je bil sklep Okrajnega sodišča v Ljutomeru o tem sicer pravnomočen. Kljub temu predstavlja Varuh primer pobudnika v svojem poročilu, saj njegovo mnenje, da glede na njegovo razumevanje zdaj veljavne zakonodaje, izvrševanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu po 70.a členu KZ-1 predstavlja oviro za namestitev osebe v varovani oddelek SVZ po ZDZdr, potrjujeta tudi oba prej omenjena sklepa Višjega sodišča v Mariboru. S svojim stališčem, da je dejstvo, da se zoper osebo izvršuje varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu okoliščina, ki bi jo moralo sodišče ob odločanju o namestitvi osebe v varovani oddelek SVZ po ZDZdr ustrezno upoštevati, je Varuh seznanil tudi Okrajno sodišče v Ljutomeru. Pravnomočna sodna odločba, ki je ni mogoče izvršiti, namreč ne prispeva k pravni varnosti. Seveda pa bi se odločitev v postopku Pr 3/2022 Okrajnega sodišča v Ljutomeru lahko preizkusila le s pomočjo pravnih sredstev, ki v primeru pobudnika (po naših podatkih) niso bila uporabljena. 8.7-1/2023

Predlog sodnice mimo določb ZDZdr

Na Varuha se je obrnil socialnovarstveni zavod, ki nas je seznanil s predlogom sodnice enega izmed okrajnih sodišč, s katerim je zavodu z dopisom v zadržalni zadevi predlagala, naj v prihodnje osebo v varovani oddelek namesti, če iz zdravniških dokazil izhaja, da je takšna namestitev nujno potrebna in šele nato sodišče obvesti o datumu sprejema v varovani oddelek, predlog pa oblikuje v skladu z 41. členom Zakona o duševnem zdravju (ZDZdr).

Varuh je sicer dolgo časa opozarjal ne neživljenjsko rešitev ZDZdr, ki v primeru zadržanja v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda ni poznala sprejema v nujnih primerih (takšna namestitev, urejena v členih 53. do 68. ZDZdr, je bila do novele ZDZdr-A predvidena le za zadržanje v oddelku pod posebnim nadzorom psihiatrične bolnišnice). Posameznika, ki ni soglašal

z namestitvijo v varovani oddelek oziroma takšnega soglasja ni mogel podati, je bilo po razumevanju Varuha v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda mogoče zadržati šele na podlagi že izdanega sklepa sodišča, saj 41. člen ZDZdr ne daje podlage za takojšnje zadržanje stanovalca v varovanem oddelku in šele naknadno obveščanje sodišča, kot je napačno navajalo sodišče v omenjenem dopisu.

Zaradi navedenega je Varuh sodišče zaprosil za pojasnitev izpostavljenega predloga sodišča z utemeljitvijo pravne podlage, ki je bila osnova za njegovo izdajo. Okrajno sodišče nam je 4. 4. 2023 posredovalo stališče razpravljajoče sodnice. Sodnica se s pomisleki Varuha ni strinjala, oprla se je tudi na stališče Varuha, da je rešitev ZDZdr, ki ne pozna zadržanja posameznika v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda, neživljenjska in bi terjala ustrezno spremembo zakona. Ob tem je navedla, da naj bi bila sodna praksa na več sodiščih že zdavnaj drugačna in smiselno ob drugih določbah zakona upošteva možnost, da se osebe, ki nujno potrebujejo namestitev v varovani oddelek, vanj namesti takoj in se ne čaka na njihovo morebitno nesrečo in ogrožanje zdravja in življenja. Sodnica je navedla, da je takšno razlago tudi sicer mogoče sprejeti na podlagi 33. člena ZDZdr, ki izrecno poudarja, da so postopki pred sodiščem nujni. Sodnica je poudarila tudi, da je bila v obravnavanem postopku mogoča pritožba zoper izdani sklep, ki bi jo, če bi bila pridržani osebi kršena človekova pravica, prav gotovo podal njen pooblaščenec, ki je po uradni dolžnosti postavljeni odvetnik ali pa najbližja oseba pridržane osebe. Ne v tem postopku, niti v drugih tovrstnih zadržalnih zadevah v zadnjem letu in pol sodnica, kot je navedla, ni imela pritožb, vsi sklepi so pravnomočni in s tem dokončni.

Varuh je na navedbe sodnice dodatno odgovoril. Poudaril je, da je kreativnost sodnika pri njegovem odločanju pomembna, ravno tako, da se prav na ta način lahko zapolni posamezne pravne praznine. **Vendarle pa sodnik ne more s svojim odločanjem, niti ob neživljenjskih rešitvah posameznega zakona, stopiti v čevlje zakonodajalca in sprejemati rešitev, ki jih ta, ne glede na razlog, ni predvidel**. Zato Zakon o sodiščih v prvem odstavku 3. člena določa, da je sodnik pri opravljanju sodniške funkcije vezan na ustavo in zakon. V skladu z ustavo je vezan tudi na splošna načela mednarodnega prava in na ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe. Omenjena vezanost velja po prepričanju Varuha tudi v primeru, ko je zakonodajalec (v času do novele ZDZdr iz leta 2023) v 75. členu ZDZdr jasno določil, da je sprejem v nujnih primerih dopusten zgolj v oddelek pod posebnim nadzorom psihiatrične bolnišnice (53. člen ZDZdr in naslednji), za zadržanje v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda pa je predvidel le sprejem na podlagi (že izdanega) sklepa sodišča: *»Če oseba, pri kateri so izpolnjeni pogoji za sprejem iz prvega odstavka prejšnjega člena, v sprejem ne privoli, je sprejem v varovani oddelek dopusten na podlagi sklepa sodišča.“* Sodnik vsekakor ne sme samovoljno, torej mimo drugih vej oblasti, sprejemati rešitev (ne glede na to ali tako odloča ali zgolj napotuje stranke k določenemu ravnanju), za katere v zdaj veljavni pravni ureditvi ni podlage. Ima pa vedno možnost, da ob ugotovitvi, da se je posamezna zakonska rešitev v praksi pokazala za slabo, na to opozori (denimo v strokovni

literaturi ali kako drugače), pa tudi, da s svojim strokovnim znanjem pomaga pri sprejemanju bolj ustrezne rešitve (v delovni skupini za pripravo sprememb ZDZdr so tako sodelovale tudi sodnice sodišč prve in druge stopnje). Seveda pa vedno lahko tudi zahteva postopek za oceno ustavnosti zakona, če meni, da je ta v celoti (ali zgolj njegov del) protiustaven. Iz prejetega odgovora sodnice žal ni bilo mogoče razbrati nobene izmed teh aktivnosti.

Varuh se zaveda, da posameznik lahko potrebuje zaradi svojega zdravstvenega stanja (motnje v duševnem razvoju, napredovanja duševne bolezni, kognitivnega upada) nujen sprejem v institucionalno varstvo in s tem povezano varovanje, ki je potrebno zaradi njegove zaščite, pa tudi zaščite drugih. Vendar to, kot navedeno, nikoli ne more biti zadosti, da se brez pravne podlage grobo poseže v njegovo najbolj osnovno človekovo pravico, da se mu torej (lahko tudi samovoljno) omeji osebna svoboda. Upoštevati je pač treba, da je zakonodajalec odločanje o ustavni dopustnosti ukrepa sprejema osebe v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda brez privolitve v vsakem posamičnem primeru prepustil sodiščem po postopku in pogojih, ki jih določa ZDZdr. Kot je Varuh v vlogi državnega preventivnega mehanizma že večkrat opozoril posamezne domove starejših, bi drugačna omejitev osebne svobode lahko predstavljala celo kaznivo dejanje protipravnega odvzema prostosti (drugi odstavek 133. člena Kazenskega zakonika). Zato je bilo do drugačne zakonske rešitve treba iskati ustrezen način varovanja v okviru trenutnih možnosti (denimo v primeru poslabšanja zdravstvenega stanja z zadržanjem v oddelku pod posebnim nadzorom psihiatrične bolnišnice, odločitvijo o nadzorovani obravnavi), ki naj prepreči nevarnost do odločitve sodišča o zadržanju v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda. Ker gre, kot je pravilno navajala sodnica, za nujen postopek, bo odločitev o zadržanju v večini primerov nedvomno sprejeta hitro, verjetno še pred zaključenim postopkom zdravljenja v bolnišnici.

Varuh je kot odziv na dodatno posredovanje prejel dopis pristojnega okrožnega sodišča, ki je na podlagi drugega odstavka 61. člena Zakona o sodiščih pristojno za komunikacijo z zunanjimi organi tudi, če gre za vprašanja, ki se nanašajo na posamezno okrajno sodišče z njegovega območja. **Okrožno sodišče je v svojem odgovoru sledilo pomislekom Varuha in izrazilo mnenje, da je naziranje sodnice zmotno, napotek zavodu, naj osebo namesti v varovani oddelek pred odločitvijo sodišča, pa v nasprotju z normativno ureditvijo tega področja**. Tako ravnanje odkazuje po prepričanju sodišča na nedopustno poseganje v ustavno varovano pravico do osebne svobode (19. člen Ustave RS). Predsednica okrožnega sodišča je v svojem odgovoru poudarila tudi, da je po poizvedbah o morebitni tovrstni sodni praksi na drugih okrajnih sodiščih na območju okrožnega sodišča ugotovila, da so sporna navodila sodnice osamljen primer tovrstnega naziranja, sodna praksa drugih okrajnih sodišč pa enotna in takšnemu naziranju nasprotna. 12.1 - 3 /2023

O plačilu stroškov zdravljenja oziroma obravnave

V letu 2022 je prišlo do **dobrodošle odločitve Ustavnega sodišča RS,** ki se nanaša na (tudi v preteklih Varuhovih letnih poročilih izpostavljeno) **problematiko plačila oskrbe v varovanem oddelku socialnovarstvenega zavoda v primeru neprostovoljne namestitve**. Ustavno sodišče je tako odločilo, da prvi odstavek 100. člena Zakona o socialnem varstvu (ZSV), kolikor se nanaša na plačilo oskrbe osebe, sprejete brez privolitve v obravnavo v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda na podlagi 75. člena ZDZdr, ni v neskladju z URS (odločba št. U-I-780/21 s 1. 12. 2022, Uradni list RS, št. 157/22). V letu 2023 pa je Varuh obravnaval pobudo, ki se je nanašala na plačilo zdravljenja v psihiatrični bolnišnici v oddelku pod posebnim nadzorom brez privolitve.

Primer

Stroški prisilne hospitalizacije bremenijo obvezno zdravstveno zavarovanje in ne zavarovanca

Pobudnica se (upravičeno) ni strinjala z računoma psihiatrične klinike, s katerima je ta v pobudničino breme obračunala zdravstvene storitve, ki jih je opravila v času njene prisilne hospitalizacije. Po posredovanju Varuha pri psihiatrični kliniki je ta ugotovila, da je šlo v primeru pobudnice za nujen sprejem (na zdravljenje v oddelku pod posebnim nadzorom brez privolitve) oziroma za nujno zdravstveno storitev. Takšno storitev pa je treba v celoti obračunati v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja. ***Varuhovo posredovanje je bilo uspešno, saj je psihiatrična klinika storjeno napako odpravila tako, da je izdana računa stornirala in je zdravstvene storitve, opravljene v času pobudničine prisilne hospitalizacije, v celoti obračunala v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja.***

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila pobudnica s pobudo, iz katere je bilo mogoče ugotoviti, da je bila v letu 2020 prisilno hospitalizirana oziroma proti svoji volji sprejeta na zdravljenje v oddelek pod posebnim nadzorom psihiatrične bolnišnice (PB). Slednja ji je za to izdala dva računa v skupnem znesku pribl. 5.000 EUR. Pobudnica se z izdanima računoma ni strinjala, poleg tega pa je bilo iz dokumentacije, ki jo je priložila pobudi, mogoče ugotoviti tudi, da je Okrajno sodišče v Ljubljani v pridržalnem postopku ugotovilo, da niso bili izpolnjeni vsi pogoji za zdravljenje v oddelku pod posebnim nadzorom brez privolitve, ki jih določa 39. člen Zakona o duševnem zdravju[32] (ZDZdr), in je odločilo, da se pobudnico na podlagi 2. alineje prvega odstavka 65. člena ZDZdr odpusti z oddelka pod posebnim nadzorom.

Varuh se je v predmetni zadevi za pojasnila obrnil na PB. Direktor slednje je na tej podlagi Varuha seznanil z nekaterimi okoliščinami, povezanimi s pobudničino hospitalizacijo v bolnišnici. Pojasnil je, da je šlo glede na po-

32 Uradni list RS, št. 77/08, 46/15 – odl. US in 44/19 – odl. US.

datke iz zdravstvene dokumentacije v primeru pobudnice za nujen sprejem, pri čemer je pobudnica ob sprejemu podpisala soglasje za zdravljenje v PB, nato pa ga je naslednji dan preklicala, zaradi česar je v nadaljevanju o sprejemu (brez privolitve v nujnih primerih) odločalo sodišče. Po navedbah direktorja glede na podatke, s katerimi je razpolagala PB, pobudnica sicer v času hospitalizacije ni imela urejenega niti obveznega niti prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja. Ker takrat ni opravljal trenutne funkcije in z zadevo ni bil seznanjen, direktor tudi ni mogel pojasniti razlogov za izdajo obeh računov, Varuha pa je seznanil, da je PB 9. 2. 2023 območni enoti Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (OE ZZZS) posredovala dopis, da je šlo v primeru pobudnice za nujno bolnišnično obravnavo oziroma po določbi drugega odstavka 103. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja[33] za takojšnje zdravljenje po nudenju nujne medicinske pomoči (ki je bilo potrebno), zaradi česar je bila pobudnica po določbi 78. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju[34] (ZZVZZ) upravičena do poravnave obveznosti iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Podatki, ki jih je posredoval direktor PB, niso zadoščali za sprejetje kakršnihkoli zaključkov Varuha v zvezi z obravnavo predmetne zadeve. Je pa ZZZS OE Varuhu v vednost posredoval dopis s 15. 2. 2023, iz katerega je bilo razvidno tudi, da je ZZZS OE pri BP preveril, ali v pobudničinem primeru opravljene zdravstvene storitve, za katere sta ji bila izstavljena računa, predstavljajo nujno zdravljenje, saj to iz računov ni bilo razvidno. Na tej podlagi je bilo nato ugotovljeno, da bi morala PB opravljene zdravstvene storitve v času prisilne hospitalizacije pobudnice obračunati v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zato je bilo dogovorjeno, da bo PB izdana računa stornirala, opravljene zdravstvene storitve pa obračunala v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Varuh je v postopku obravnave predmetne zadeve ugotovil, da so pojasnila, ki sta jih pobudnici predhodno posredovali Direkcija Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) in njegova območna enota,[35] temeljila na izhodišču, da v času hospitalizacije ni imela urejenega zdravstvenega zavarovanja. Pobudnica je bila sicer neprekinjeno zavarovana iz naslova opravljanja samostojne poklicne dejavnosti (šifra podlage zavarovanja 019), vendar ni imela poravnanih obveznosti iz naslova prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje. V takem primeru so skladno z

33 Uradni list RS, št. 79/94, 73/95, 39/96, 70/96, 47/97, 3/98, 3/98, 51/98 – odl. US, 73/98 – odl. US, 90/98, 6/99 – popr., 109/99 – odl. US, 61/00, 64/00 – popr., 91/00 – popr., 59/02, 18/03, 30/03, 35/03 – popr., 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 90/06 – popr., 64/07, 33/08, 7/09, 88/09, 30/11, 49/12, 106/12, 99/13 – ZSVarPre-C, 25/14 – odl. US, 25/14, 85/14, 10/17 – ZČmIS, 64/18, 4/20, 42/21 – odl. US, 61/21, 159/21 – ZZVZZ-P, 183/21, 196/21 – ZDOsk, 142/22 – odl. US in 163/22.

34 Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K, 36/19, 189/20 – ZFRO, 51/21, 159/21, 196/21 – ZDOsk, 15/22, 43/22, 100/22 – ZNUZSZS in 141/22 – ZNUNBZ.

35 V dopisu z 20. 12. 2022 in s 15. 2. 2023.

78.a členom ZZVZZ pravice do zdravstvenih storitev in denarnih dajatev iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja zadržane in se šteje, da je zavarovanec nereden plačnik, za zdravstvene storitve, ki ne sodijo med nujno zdravljenje, pa se mu zato izda individualni račun tako, da je zavarovanec v deležu, ki ga sicer krije obvezno zavarovanje, samoplačnik.

Zgoraj navedeno pa za obravnavani primer ni bilo relevantno. Po presoji Varuha je bila namreč bistvena (poznejša in pravilna) ugotovitev tako PB kot ZZZS, da je šlo v pobudničinem primeru za zdravstveno storitev, ki se šteje za nujno zdravljenje. Ta okoliščina je bila pri obračunu opravljenih zdravstvenih storitev očitno prezrta in so bile zdravstvene storitve napačno obračunane v breme pobudnice, namesto v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zaradi navedenega tudi ravnanja PB po presoji Varuha ni bilo mogoče opredeliti kot pravilno, kar je po vsej verjetnosti tudi na podlagi Varuhovega posredovanja prepoznala PB.

Pobudnica je Varuha pozneje seznanila s obvestilom ZZZS OE s 3. 3. 2023, iz katerega je bilo mogoče razbrati, da je bil strošek zdravstvene oskrbe pobudnice v času njene prisilne hospitalizacije že v celoti obračunan v breme ZZZS. Varuh iz podatkov, ki mu jih je posredovala pobudnica, sicer ni zaznal okoliščin, ki bi izkazovale, da je zaradi napačnega obračuna zdravstvenih storitev prišlo do posega v njen premoženjski položaj. Presodil pa je, da je bila njena pobuda utemeljena in njegovo posredovanje pri PB uspešno, saj je bila storjena napaka prepoznana in tudi že odpravljena. Ker tako ni bilo več podlage za nadaljnje posredovanje pri PB oziroma ZZZS, je Varuh postopek obravnave predmetne zadeve zaključil. Z namenom, da do primerov, kot je obravnavani, v prihodnje ne bi več prihajalo in bo obračunu posameznih zdravstvenih storitev namenjena ustreznejša oziroma primerno večja skrb, je Varuh s svojimi ugotovitvami seznanil tudi PB in ZZZS. 8.3-2/2023

Kaj je varovalni ukrep?

Zbornica zdravstvene in babiške nege Slovenije – Zveza strokovnih društev medicinskih sester, babic in zdravstvenih tehnikov Slovenije je Varuha seznanila z dopisom Ministrstvu za zdravje, v katerem je izpostavila vprašanje namestitve stanovalcev socialnovarstvenih zavodov v invalidski voziček ob hkratni uporabi varovalnega trebušnega (medeničnega) pasu. Omenjeno ministrstvo je zaprosila za stališče, ali gre pri takšnem varovanju stanovalca morebiti za posebni varovani ukrep in je torej nujno ravnanje skladno z 29. členom Zakona o duševnem zdravju (ZDZdr), postavila pa je tudi vprašanje glede potrebe po pridobitvi soglasja stanovalca ali njegovih svojcev pred uporabo varovalnih ograjic.

Varuh je zbornici pojasnil, da se je z vprašanjem nameščanja varovalnega pasu stanovalcu na invalidskem vozičku ob opravljanju nalog državnega preventivnega mehanizma v socialnovarstvenih zavodih srečal že večkrat. Ob tem je zavzel stališče, da **sama namestitev varovalnega pasu ne omejuje osebne**

svobode stanovalca, zato bi takšen ukrep lahko šteli (le) kot varovalni ukrep (podobno kot varovalne obposteljne ograjice). Seveda pa je položaj lahko povsem drugačen, če se zaposleni odločijo, da na invalidskem vozičku stanovalca, ki ima nameščen varovalni pas, aktivirajo zavoro, ki je stanovalec ne more samostojno sprostiti. V takšnem primeru gre praviloma za posebni varovalni ukrep telesnega oviranja s pasovi in je torej treba ravnati skladno z 29. členom ZDZdr. Izjemoma bi lahko šteli, da gre tudi v opisanem primeru za varovalni ukrep, če so zaposleni ob stanovalcu stalno prisotni, nanj pozorni in ob njegovi želji po sprostitvi zavore (ne glede na to, na kakšen način jo izkaže) to nemudoma sprostijo in stanovalcu s tem omogočijo gibanje. Varovalne obposteljne ograjice socialnovarstveni zavodi kot tudi državni preventivni mehanizem štejejo praviloma kot varovalni ukrep. Tovrstnih ukrepov zakonodaja do zdaj ni jasno opredelila in tudi ne postavila pogojev za njihovo uporabo, glede na številna vprašanja o uporabi varovalnih ukrepov, predvsem o njihovi razmejitvi do posebnih varovalnih ukrepov, pa je pričakovati, da bo do ustrezne ureditve prišlo ob naslednji spremembi oziroma dopolnitvi ZDZdr. 12.1-5/2023

Omejevanje izhodov in obiskov v psihiatričnih bolnišnicah in drugih zdravstvenih ustanovah

Varuh je ob obravnavi pobud ugotovil, da psihiatrične bolnišnice – oziroma zdravstvene ustanove na splošno – ob neugodnih epidemioloških razmerah, sprejemajo **različne ukrepe z namenom varovanja zdravja in življenja pacientov, med drugim tudi omejitve izhodov[36] pacientov iz navedenih ustanov oziroma omejitve sprejemanja obiskov.**

Varuh je že v obdobju epidemije SARS-CoV-2 večkrat poudaril, da se strinja, da je treba ob neugodnih epidemioloških razmerah sprejeti določene ukrepe z namenom varovanja zdravja in življenja ljudi. Tudi sicer (ne samo ob neugodnih epidemioloških razmerah) so pacienti med zdravljenjem v zdravstvenih ustanovah po mnenju Varuha dolžni upoštevati določena pravila oziroma hišni red ustanove, v kateri se zdravijo. Odgovorni, ki sprejemajo ukrepe, pa se morajo hkrati zavedati, da različni ukrepi in pravila, ki jih morajo pacienti upoštevati med zdravljenjem in njihovim bivanjem v zdravstvenih ustanovah, lahko opredeljujejo način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, določeni ukrepi in pravila pa lahko predstavljajo že poseg v človekove pravice oziroma njihovo omejitev.

Z ukrepom omejitve izhodov iz psihiatrične bolnišnice ali druge zdravstvene ustanove lahko po mnenju Varuha prihaja do posegov v osebno svobodo (19. člen URS) oziroma svobodo gibanja (32. člen URS) pacientov. V primeru nedopustnih posegov pa seveda tudi do kršitev navedenih pravic. URS tako v primeru osebne svobode kot tudi v primeru svobode gibanja določa, da se lahko omejita le z zakonom. Tudi omejitev (sprejemanja) obiskov lahko po mnenju Varuha pomeni omejitev splošne svobode ravnanja (pacientov oziroma obiskovalcev) ali pa vsaj opredelitev njene vsebine. Ker Varuhu ustrezna pravna

36 Pri tem so mišljeni t.i. vikend izhodi, izhodi v bližno okolico in podobno.

podlaga za morebitno omejevanje navedenih pravic ni bila znana, je za pojasnilo zaprosil MZ.

Ministrstvo je pojasnilo, da se kot pravne podlage za sprejemanje ukrepov ob neugodnih epidemioloških razmerah uporabljajo predpisi s področja preprečevanja in obvladovanja nalezljivih bolezni, priporočila NIJZ in predpisi o pacientovih pravicah. Po mnenju Varuha MZ ni navedlo ustrezne zakonske podlage, ki bi omogočala omejevanje izhodov in sprejemanja obiskov. Z ukrepom osamitve oziroma izolacije, ki ga je omenilo MZ, se omeji svobodno gibanje osebam, ki so že zbolele za nalezljivo boleznijo, nikakor pa se s tem ukrepom ne more na splošno omejevati gibanja večjemu številu ljudi, ki niso zboleli za nalezljivo boleznijo. Tudi programi preprečevanja in obvladovanja bolnišničnih okužb, ki jih sprejmejo izvajalci zdravstvene dejavnosti, oziroma priporočila NIJZ ali dokumenti pristojnega ministrstva ne smejo brez zakonske podlage omejevati navedenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. MZ je kot pravno podlago za omejevanje pravic pacientov navedlo tudi četrti odstavek 4. člena Zakona o pacientovih pravicah (ZPacP), po katerem so lahko pacientove pravice omejene z zakoni s področja zagotavljanja javne varnosti in javnega zdravja ter kadar bi bile ogrožene pravice drugih oseb, oziroma 54. člen ZPacP, po katerem so pacientu naložene tudi določene dolžnosti, med drugim dolžnost spoštovanja objavljenih urnikov, hišnih redov in predpisanih organizacijskih postopkov izvajalcev zdravstvene dejavnosti. Tudi glede slednjega je Varuh pristojnemu ministrstvu sporočil svoje mnenje, da zakoni s področja javnega zdravja jasno ne urejajo omejevanja izhodov in sprejemanja obiskov in da navedenega ne more urediti niti hišni red zdravstvene ustanove, kolikor ni možnosti za omejitev navedenih pravic prej uredil že zakon.

Varuh je zato **MZ predlagal, naj čim prej pristopi k pripravi (predloga) ustrezne pravne (zakonske) podlage za sprejetje ukrepov, ki omejujejo izhode oziroma sprejemanje obiskov v psihiatričnih bolnišnicah oziroma drugih (zdravstvenih) ustanovah.** Po mnenju Varuha mora zakon jasno urediti možnost sprejetja navedenih ukrepov, pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za njihovo sprejetje oziroma pristojni organ, ki odloča o sprejetju ukrepov. MZ je ponovilo stališče, da že veljavni ZNB, predvsem določbe 39. in 44. člena (ki urejajo podlago za sprejetje ukrepov Vlade RS v primeru razglašene epidemije ali nevarnosti hitrega širjenja nalezljive bolezni oziroma dolžnost vsake fizične ali pravne osebe, ki opravlja zdravstveno dejavnost, da pripravi in izvaja program preprečevanja in obvladovanja bolnišničnih okužb), omogočajo določene omejitve (denimo obiskov) in da je morda težava predvsem v pomanjkljivem nadzoru glede izvajanja ukrepov. Ministrstvo je kljub temu zagotovilo tudi, da namerava ob načrtovani pripravi sprememb in dopolnitev ZNB ponovno preučiti tudi mnenje oziroma predlog Varuha glede ustreznosti in jasnosti pravne podlage za sprejemanje omejevalnih ukrepov zaradi preprečevanja nalezljivih bolezni.
12.1 – 9/2022

Priporočilo št. 39: Varuh Ministrstvu za zdravje predlaga, naj ob pripravi sprememb oziroma dopolnitev ZNB preveri ustreznost (zakonske) podlage za sprejetje omejevalnih ukrepov v psihiatričnih bolnišnicah oziroma drugih (zdravstvenih) ustanovah v primeru neugodnih epidemioloških razmer, in sicer z namenom varovanja zdravja in življenja pacientov.

2.14.4.4 Mladoletniki v vzgojnih in drugih zavodih

Težave pri nameščanju otroka v strokovni zavod ob izrekanju ukrepa trajnejšega značaja

Pomanjkanje kapacitet v strokovnih centrih, ki delujejo na podlagi Zakona o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami v vzgoji in izobraževanju, ne sme biti razlog, da država opusti dolžnost zagotavljanja največje koristi otrok in otroke pusti v ogrožajočih okoljih.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je v vednost prejel dopis okrožnega sodišča, s katerim je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) in Svet Republike Slovenije za otroke in družino seznanilo s težavami ob izrekanju ukrepa trajnejšega značaja z namestitvijo osnovnošolskega otroka v krajevno pristojni strokovni zavod. Sodišče je navedlo, da je bilo treba v konkretnem primeru osnovnošolskega otroka vzeti iz zanj škodljivega okolja in ga v naslednjem šolskem letu (2023/2024) namestiti v strokovni zavod. Strokovni zavod je pred narokom, ki je bil predviden dober teden pred začetkom novega šolskega leta, sporočil, da je polno zaseden in da otroka ne more sprejeti. Poleg tega ne bi bilo primerno oziroma bi bilo zanj škodljivo, če bi ga namestili v stanovanjsko skupino med srednješolce. Sodišče je poudarilo, da gre za nujno obravnavo predstavnika najranljivejše skupine v družbi, ki mu je treba nemudoma zagotoviti nadaljevanje osnovnošolskega izobraževanja v zanj primernem okolju. Nevzdržno je, da bi otroku zaradi pomanjkanja kapacitet, ki jih mora zagotoviti država, odrekli zakonsko varstvo in ga pustili v okolju, kjer ogroža sebe in druge. Sodišče je naslovnikom posredovalo dopis strokovnega zavoda z namenom, da posredujejo in zagotovijo normalno izvajanje sprejetih zakonov.

Varuh je okrožnemu sodišču odgovoril, da se lahko strinja z ugotovitvijo, da je nevzdržno, da bi zaradi pomanjkanja kapacitet, ki jih mora zagotoviti država, otroku odrekli zakonsko potrebno varstvo in ga pustili v ogrožajočem okolju. Varuh je sodišče povabil, da nas seznani z odzivi na obravnavani dopis, da bi lahko po potrebi tudi dodatno posredoval. Varuh je ob tem še predlagal, naj sodišče dopis naslovi tudi na Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (MVI), saj je skladno z določili Zakon o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami v vzgoji in izobraževanju (ZOOMTVI) minister za vzgojo in izobraževanje dolžan v skladu z merili za oblikovanje javne mreže določiti strokovne centre, ki so ustanovljeni za vzgojo in izobraževanje otrok s

čustvenimi in vedenjskimi motnjami ter težavami.

Sodišče nam je naknadno poslalo odgovor MVI, v katerem je najprej pojasnilo pravne podlage iz ZOOMTVI ter na tej podlagi oblikovano javno mrežo s štirimi strokovnimi centri, ki pokrivajo vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s čustveno vedenjskimi motnjami. Glede konkretnega primera, kjer so nastale težave, je MVI pojasnilo, da so se takoj po prejemu dopisa sodišča povezali z obema v dopisu izpostavljenima zavodoma ter vpogledali v aplikacijo glede zasedenosti in ugotovili, da sta oba zavoda zasedena, vendar pa bo v obeh zavodih z dnem 31. 8. 2023 tudi nekaj izpisov otrok zaradi izteka ukrepov sodišč. MVI je dalje navedlo, da jih je ravnateljica strokovnega zavoda po pozivu, k rešitvi situacije, obvestila da bo osnovnošolski otrok lahko nameščen v vzgojno skupno. Ker je bila vzgojna skupina glede na normativ polna, je ravnateljica podala vlogo za odobritev povečanega števila otrok v vzgojni skupini. MVI je ob tem še pojasnilo, da so navedeno ravnateljico ponovno opomnili na določbo 8. člena ZOOMTVI o tem, da so dolžni nameščati otroke in mladostnike. MVI je še dodalo, da stalno najemajo nove kapacitete in da tudi zavodom odobrijo ves potrebni strokovni in preostali kader.

Varuh je po prejemu odgovora MVI obravnavo konkretne pobude zaključil, saj se je za ogroženega otroka pravočasno našla ustrezna namestitev. Ker pa to ni bila edina pobuda Varuhu, ki je izpostavila težave z nameščanjem otok in mladostnikov po ZOOMVI, Varuh navedeno problematiko še naprej obravnava. Nesprejemljivo je namreč, da bi zaradi pomanjkanja kapacitet in kadrov država pozabila na dolžnost zagotavljanja največje koristi otrok s tem, ko bi jih pustila v ogrožajočih okoljih. (8.5-1/2023)

Priporočilo št. 40: Varuh Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje priporoča, naj v strokovnih centrih, ki delujejo na podlagi Zakona o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami v vzgoji in izobraževanju ter se soočajo s pomanjkanjem kapacitet, zagotovi ustrezne nastanitvene možnosti.

Otroci in mladostniki odvisni od prepovedanih drog v varstvu in vzgoji države

Varuh človekovih pravic RS ugotavlja, da je v zadnjem času prišlo do premikov na področju obravnave otrok s čustveno-vedenjskimi motnjami, odvisnostmi od prepovedanih drog in s kompleksnejšimi težavami, zelo veliko si lahko obeta tudi od prihodnjih sedmih let. Pri tem pa Varuh opozarja, da mora biti stalna naloga tako na eni strani pri odločevalcih, da preverjajo rezultate delovanja sistema in iščejo možnosti za izboljšave zdaj veljavnih programov ter uvajanje novih, kako na drugi strani pri strokovnih delavcih, ki delo z otroki in mladostniki neposredno izvajajo, da skupaj s svojimi delodajalci stalno izboljšujejo

svoja znanja in usposobljenost ter zagotavljajo ustrezne delovne pogoje ter motivacijo za delo. Varuh še opozarja, da je pri obravnavi otrok in mladostnikov, treba paziti, da jim že določbe 3. člena Konvencij o otrokovih pravicah zagotavlja, da ima njihova korist prednost pred koristmi vseh drugih, kar pomeni, da je treba sistemsko poleg iskanja in oblikovanja učinkovitih metod dela zagotoviti, da bodo prepoznano dobre metode dela na voljo vsem, ki jih potrebujejo in to v razumnem času.

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) se je seznanil z opozorilom enega od vzgojno izobraževalnih zavodov (VIZ) na naraščajoče težave in problematiko, ki se pojavljajo po združitvi strokovnih centrov ter njihovih regijskih orientacij glede namestitve mladostnikov. Posebej je bilo izpostavljeno vprašanje uživanja prepovedanih drog.

Varuh je Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (MVI), Ministrstvo za zdravje (MZ) ter Ministrstvo za pravosodje (MP) opozoril na svoja predhodna opozorila, da je treba aktivno pristopiti k reševanju problematike uživanja in odvisnosti od psihoaktivnih snovi oziroma drugih odvisnosti pri otrocih in mladostnikih v strokovnih centrih, da se čim prej sprejmejo ustrezni protokoli ravnanja in strokovnim centrom tudi sicer nudi vso pomoč pri obvladovanju navedenih težav. Varuh je ministrstva zaprosil za poročilo v zvezi z morebitnim napredkom na sistemski ravni v zadnjih dveh letih in trenutnim stanjem, kot tudi komentar vprašanj, ki jih zastavlja pobuda, v zvezi z obravnavo mladostnikov zasvojenih s prepovedanimi drogami v programih, kamor so vključeni proti volji mladostnika – kljub temu, da so za vključitev v programe zaradi svoje zasvojenosti v resnici zdravstveno nezmožni. Varuh je želel opredelitev vsakega od ministrstev, kakšne so možne rešitve na posameznih delovnih področjih, da bodo pripomogle k varovanju pravic tako otrok in mladostnikov, ki se v programe v zavodih želijo vključevati kot tistih, ki bi jim to nesporno koristilo, a zaradi svojih zdravstvenih težav tega niso zmožni – so pa proti svoji vključeni. Pri tem se pa ne pojavljajo zgolj vprašanja povezana z uživanjem prepovedanih drog, temveč tudi mnoga druga vprašanja povezana z vedno večjim številom otrok in mladostnikov s hujšimi čustvenimi in vedenjskimi težavami, s samopoškodbenim vedenjem, s težavami v duševnem zdravju ipd., vse to pa so po mnenju Varuha vprašanja, ki se dotikajo vseh naslovnih ministrstev.

Varuh še posebej izpostavlja, da so vsa naslovna ministrstva samoiniciativno pristopila k oblikovanju in pripravi skupnega odgovora, kar žal ni redna praksa v primerih, ko Varuh z istim vprašanjem naslavlja več ministrstev. Po mnenju Varuha reševanje številnih težav terja sodelovanje več različnih resorjev, četudi takšno sodelovanje ni izrecno formalizirano ali zapovedano. In kadar se sodelovanje zgodi takoj, ko se zazna težava, ki se dotika različnih resorjev, obstajajo bistveno boljše možnosti, da bo sodelovanje pripomoglo tudi k odpravi zaznanih težav.

Vsa tri ministrstva so pojasnila, da si glede na področne pristojnosti, povezane z otroki in mladostniki, ter problematiko zasvojenosti in uživanja prepovedanih drog ves čas prizadevajo zagotavljati ustrezne pomoči in rešitve za otroke in mladostnike, ki zaradi različnih okoliščin uživajo prepovedane droge. MZ

spremlja problematiko uporabe drog v celotni populaciji, pa tudi v posameznih sektorjih in ciljnih populacijah, vključno s strokovnimi centri. Z drogami se soočajo skorajda vsi strokovni centri po državi. To problematiko rešuje skupaj z drugimi ministrstvi ter pristojnimi strokovnimi službami. MZ je sodelovalo pri vzpostavitvi programa obravnave mladostnikov z duševno motnjo zaradi jemanja psihoaktivnih snovi in zagotovitvi ustreznega financi anja v Uredbi o programih storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja, zmogljivostih, potrebnih za njegovo izvajanje, in obsegu sredstev za leto 2023. Ta terciarni program integrativne in multidisciplinarne obravnave mladostnikov z duševno in vedenjsko motnjo zaradi uživanja psihoaktivnih substanc, ki zaradi kompleksne klinične slike (pogoste komorbidnosti z drugimi duševnimi motnjami) potrebujejo intenzivno zdravstveno obravnavo, je sedaj vzpostavljen v obliki ambulantne in skupinske obravnave. Bolnišnična obravnava je stekla konec leta 2023. Otroci in mladostniki do 18. (izjemoma 21.) leta z duševno in vedenjsko motnjo zaradi uživanja psihoaktivnih substanc (PAS), lahko vstopijo v ta program, če izkazujejo vsaj minimalen nivo uvida v lastno stanje in motivacijo za zdravljenje ter se z zdravljenjem strinjajo. Za prvi pregled napotnica ni potrebna.

Proti koncu 2023 se je zaključil projekt »Izboljšanje mladoletniškega kazenskopravnega sistema in okrepitev izobraževanja ter usposabljanja zaporskega osebja v Sloveniji«, v katerem sta sodelovala tudi predstavnika Varuha in MZ. V projektu so mednarodni in domači strokovnjaki na podlagi izvedenih analiz podali večje število priporočil. Zlasti je bilo ugotovljeno, da se je treba v Sloveniji osredotočiti na to, da se v vsaki delujoči instituciji, v katero se namešča mladoletnike po sklepu kazenskega sodišča, oblikuje specializirane enote, v katerih bo ustrezno usposobljen multidisciplinarni team strokovnjakov zagotavljal obravnavo glede na ugotovljene potrebe konkretnega mladoletnika. Projekt je bil v veliki meri osredotočen na obravnavo mladoletnikov s kompleksnimi težavami na področju duševnega zdravja, kamor sodijo tudi mladostniki z duševno in vedenjsko motnjo zaradi uživanja psihoaktivnih substanc. Kot ena izmed aktivnosti za realizacijo priporočil na tem področju je v izdelavi celovite analize sedanjega sistema forenzičnega psihiatričnega zdravljenja mladostnikov, proučitev dobrih praks in oblikovanje predloga integriranega sistema forenzičnega psihiatričnega zdravljenja, ki najbolj ustreza potrebam ciljne populacije in spoštuje njihove pravice. Temu bo seveda sledila izbira najustreznejšega sistema obravnave in njegova postopna implementacija v praksi vključno z ustanovitvijo forenzičnega psihiatričnega oddelka za mladoletnike.

K izboljšanju obravnave mladoletnih storilcev kaznivih dejanj v strokovnih centrih bo pripomogla tudi v zgodnejši fazi postopka izdelana celovita multidisciplinarna individualna ocena mladoletnika, ki bo zagotovila sodniku potrebne podatke za to, da bo že med postopkom lahko odredil določene začasne ukrepe, s katerimi bo zavaroval koristi mladoletnika oziroma naslovil njegove potrebe, ugotovljene v postopku izdelave individualne ocene in na koncu postopka izbral najustreznejšo sankcijo za mladoletnika. Individualna ocena bo strokovnemu centru obenem tudi že ob sprejemu mladoletnika zagotovila

podatke, pomembne za izbiro ustreznega načina obravnave mladoletnika. Za uresničitev tega priporočila MP ustanavlja delovno skupino, v kateri bodo sodelovali predstavniki Skupnosti centrov za socialno delo, Socialne inšpekcije, Centrov za socialno delo, Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, sodišč in državnih tožilstev ter MP. Delovna skupina bo pripravila smernice glede strukture in vsebine poročila o okoliščinah na strani mladoletnika, pomembnih za odločanje v kazenskem postopku proti mladoletniku. Prav tako bo delovna skupina pripravila smernice glede postopka priprave poročila in vključitve različnih deležnikov, ki imajo podatke, potrebne za sestavo poročila. MP konec 2023 napoveduje, da se bo delovna skupina že v kratkem sestala na prvem sestanku.

Prav tako so ključni deležniki na skupnem sestanku izbrali priporočilo, naj se oblikuje diagnostični center, ki ga Zakon o kazenskem postopku sicer že omenja, vendar pa tovrstna institucija v Sloveniji ne obstaja. Multidisciplinarno zasnovan diagnostični center bo pripomogel k zgodnejši in kvalitetnejši izdelavi individualne ocene, ob razpravah pri sprejemu priporočila pa je bilo izpostavljeno, da bi moral zagotavljati tudi nudenje nekaterih vrst pomoči, kar bi pripomoglo, da bi bil mladoletnik čim bolj zgodaj deležen ustrezne multidisciplinarne obravnave, skladno z njegovimi potrebami. Izdelan je okvirni časovni načrt aktivnosti za uresničitev izbranih 18 priporočil. Gre za dolgoročen, sedemletni načrt, saj nekatera priporočila terjajo izvedbo zelo kompleksnih in z vidika virov, ki jih je treba zagotoviti, izjemno zahtevnih nalog. Na predlog MP so nekatere izmed teh nalog, ključnih za zagotavljanja ustrezne obravnave mladoletnih storilcev kaznivih dejanj s težavami na področju duševnega zdravja, vključene tudi v trenutni predlog Akcijskega načrta 2024–2028 za izvajanje Resolucije o nacionalnem programu duševnega zdravja 2018–2028.

Glede opozorila o pojavu prepovedanih drog v vzgojno izobraževalnem zavodu, odgovor navaja, da je problematika uživanja prepovedanih drog v strokovnih centrih ves čas prisotna, vpliv delitve po regijah, ki jo je prinesel Zakon o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami v vzgoji in izobraževanju (ZOOMTVI) problematike ne poglablja, ampak daje možnost, da strokovni centri oblikujejo specializirane intenzivne skupine na različnih lokacijah na določenem območju. Strokovni centri opozarjajo, da se že dalj časa srečujejo s porastom uživanja PAS, kar nekaj otrok in mladostnikov je z njimi tudi zasvojenih. Največji delež uporabnikov PAS med nameščenimi otroci in mladostniki zaznavajo v dveh strokovnih centrih (40–50 odstotkov), v preostalih strokovnih centrih gre za posameznike, delež pa je manjši od 10 odstotkov. MVI je pri konkretnem zavodu, ki je sicer tisti z najvišjim odstotkom otrok in mladostnikov s težavami s PAS, na podlagi analize izvedenih izobraževanj oziroma usposabljanj MVI ugotovilo, da konkretni zavod pri izbiri usposabljanj svojih strokovnih delavcev, ne prepoznava potrebe po vnašanju vsebin iz področja preprečevanja uživanja PAS med mladostniki, čeprav navedeno področje ocenjuje kot pereče. Strokovni center Višnja Gora ima za izobraževanja strokovnih delavcev na voljo sredstva v okviru programskih materialnih stroškov, ki bi lahko vključevala vsebine, katere prepoznava kot problematične in bi tako doprinesel k boljši pripravljenosti in opolnomočenju strokovnih delavcev pri obravnavi otrok in mladostnikov s tovrstnimi težavami.

MVI pojasni, da je bil aprila 2022 zaradi novih potreb in zahtevnih oblik dela sprejet tudi nov Vzgojni program za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami, ki je vnesel nove oblike dela, pomoči in podpore na področju preventivnih dejavnosti, ki omogočajo zgodnje odkrivanje težav, kontinuiteta podpore pomoči otroku, mladostniku, družini in šoli ter s tem tudi manj namestitev. Poudarek je na celostni obravnavi otroka ali mladostnika v obliki timskega sodelovanja strokovnih delavcev iz različnih področij. Znotraj standardov vedenj strokovnih delavcev ob kriznih dogodkih, vzgojni program vključuje tudi ravnanja ob sumu na zlorabo PAS, ki na podlagi individualiziranega programa otroka ali mladostnika predvideva stalno načrtovanje, spremljanje in evalvacija časovno zastavljenih ciljev, sodelovanje s starši ali skrbniki otroka ali mladostnika ter posvetovanja v okviru multidisciplinarnega tima z namenom nudenja podpore in pomoči glede na vrsto PAS in fazo odvisnosti ali zasvojenosti otroka ali mladostnika. Tako strokovni delavci strokovnih centrov pri obravnavi otrok ali mladostnikov z zahtevnejšimi in kompleksnimi težavami lahko vključujejo tudi strokovnjake s področij pedopsihiatrije, zdravstvene nege, psihoterapije, mediacije, obravnave odvisnosti in po potrebi tudi druge strokovnjake. Da se težave na področju uživanja PAS ne poglabljajo, je med drugim potrebno poskrbeti za multidisciplinarno obravnavo v sodelovanju s specializirano psihoterapevtsko oziroma psihiatrično stroko.

Zaradi uvedbe ZOOMTVI in prenovljenega Vzgojnega programa za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami je bil junija 2023 sprejet nov Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje vzgojno-izobraževalnih programov za otroke s posebnimi potrebami, ki zaradi novih vrst skupin določa obveznost vzgojenega dela in ugodnejše število vzgojiteljev v posamezni skupini ter merila za oblikovanje posameznih vrst skupin. Z navedenim Pravilnikom je tudi opredeljen obseg drugega neposrednega dela zunaj skupine, ki ne sme presegati 5 ur tedensko, prav tako so opredeljena merila za določitev oddelkov mobilne službe in oblikovanja mobilnih timov. Na področju delovanja strokovnih centrov pa je bil v septembru 2023 sprejet še prenovljen Pravilnik o merilih in metodologiji za določanje obsega sredstev za materialne stroške v zavodih za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, ki na novo določa in ovrednoti materialne stroške za delovanje raznih skupin znotraj strokovnih centrov.

ZOOMTVI je strokovnim centrom omogočil možnosti oblikovanja intenzivnih skupin, ki v nasprotju z drugimi vrstami skupin zagotavlja bolj specializirano in individualno pomoč otroku ali mladostniku, kjer so vključeni do 3 otroci oziroma mladostniki, kar predstavlja bolj specializirano in individualno pomoč otroku ali mladostniku in višjo stopnjo varnosti s stalno prisotnostjo strokovnih delavcev. O oblikovanju intenzivne skupine odloči ravnatelj na podlagi obrazloženega predloga strokovne skupine. Metode dela v skupini so usmerjene v pozitivno delovanje, pridobivanje pozitivnih izkušenj posameznika in skupine s krepitvijo močnih področij, krepitev motivacije za pozitivno vedenje ter v preprečevanje negativnih posledic vedenja mladih ob upoštevanju primanjkljajev, ovir oziroma motenj. Intenzivna skupina je namenjena otro-

kom in mladostnikom, ki zaradi prognostične ocene in težje problematike (denimo tudi odvisnost od PAS) potrebujejo bolj specializirano pomoč oziroma terapevtsko obravnavo v manjši skupini ali individualno. Intenzivna skupina v skladu z Vzgojnim programom za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami omogoča otroku ali mladostniku začasni umik iz zavoda, hkrati pa nadaljevanje izobraževanja in intenzivno strokovno pomoč, katere glavni cilj je osebnostni in profesionalni razvoj. Program intenzivne skupine temelji na kontinuumu večstopenjske pomoči in podpore. Za vsako stopnjo glede na posameznikove specifične potrebe in težave, strokovna skupina skupaj z otrokom ali mladostnikom določi kriterije uspešnosti. Glede na posameznikov napredek, želje in potrebe je mogoče prehajanje med stopnjami v obe smeri (upoštevajoč zastavljene kriterije). Končni cilj je uspešna vključitev v socialno okolje, tako družinsko kot širše. Program intenzivne skupine otroku ali mladostniku omogoča, da z rednim delom in sodelovanjem hitreje napreduje in se tudi hitreje vrne denimo v vzgojno skupino v strokovnem centru. Intenzivna skupina je lahko oblikovana tudi kot terapevtska kmetija.

Strokovni centri poročajo, da je sodelovanje s Centrom za zdravljenje odvisnih od prepovedanih drog (CZOPD) v Ljubljani zelo dobro. Mladostniki so hitro in redno obravnavani. Problem predstavlja težja dostopnost detoksikacije in bolnišničnega zdravljenja, saj so lokalni CZOPD namenjeni le polnoletnim prebivalcem posameznih občin ter dodatno težavo predstavlja tudi zahtevana prostovoljnost pri vključitvi v zdravljenje od PAS, saj otroci in mladostniki večinoma niso dovolj zreli oziroma svoje odvisnosti ne dojemajo kot kakršenkoli problem in se tako ne odločajo za vključitev v zdravljenje. MVI je zato januarja 2023 MZ pozvalo, da se znotraj CZOPD Ljubljana vzpostavi program za bolnišnično obravnavo mladostnikov, za katere zunajbolnišnična obravnava ni uspešna. Podano pobudo je podprlo tako MZ kot tudi Univerzitetna psihiatrična klinika Ljubljana.

MVI poudarja, da je nujno sodelovanje zdravstvene stroke tudi v okviru intenzivnih skupin, po povratku mladostnika iz bolnišnice, zato je kupilo štiri hiše, v vsaki izmed regij po eno, kjer bi bila možnost oblikovanja intenzivnih skupin. Zanje je tudi že na MZ pozvalo, da je nujna širitev zdravstvenega kadra, kjer bi se v skupino vključevali v deležih zdravnik specialist, klinični psiholog, diplomirana medicinska sestra in zdravstveni tehniki.

Zaradi poglobljenega razumevanja pojava porasta števila otrok in mladostnikov s čedalje hujšimi težavami je novembra 2023 na pobudo MVI začela svoje delo delovna skupina o identifi aciji težav pri nameščanju otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi motnjami v strokovne centre. V imenovani skupini poleg predstavnikov MVI sodelujejo še predstavniki strokovnih centrov, Skupnosti centrov za socialno delo ter Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Namen delovne skupine je predvsem preučitev pojava porasta števila otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami ter s tem povezanega povečanja potreb po nameščanju v strokovne centre, možnih virih pomoči, podpore v domačem okolju in drugih ukrepih za zajezitev

navedene problematike. MVI si prizadeva, da bi se navedena problematika obravnavala in reševala medresorsko, celostno in ciljno usmerjeno s predvidenimi ukrepi v korist otrok in mladostnikov. 8.5-3/2023

Priporočilo (stalna naloga) št. 6: Varuh Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje ter Ministrstvu za zdravje kot stalno nalogo priporoča, naj preverja rezultate delovanja sistema in išče možnosti za izboljšave zdajšnjih programov ter uvajanje novih. Po drugi strani pa je pomembno, da strokovni delavci, ki delo z otroki in mladostniki, s čustveno-vedenjskimi motnjami, odvisnostmi od prepovedanih drog in s kompleksnejšimi težavami neposredno izvajajo, skupaj s svojimi delodajalci stalno izboljšujejo svoja znanja in usposobljenost ter zagotavljajo ustrezne delovne razmere in motivacijo za delo. Varuh opozarja še na to, da je pri obravnavi otrok in mladostnikov treba paziti na določbo 3. člena Konvencije o otrokovih pravicah, ki zagotavlja, da ima otrokova in mladostnikova korist prednost pred koristmi vseh drugih, to pa pomeni, da je treba sistemsko in v razumnem času zagotoviti, da bodo prepoznane dobre metode dela na voljo vsem, ki jih potrebujejo.

2.15.4 Dejavnosti Varuha na področju invalidskega in pokojninskega zavarovanja

Dejavnosti Varuha na področju invalidskega in pokojninskega zavarovanja v letu 2023 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:

2.15.4.1 Jasnost in zakonitost dokumentov upravnih organov

Primer:

Dvoumnost obrazca Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije

V postopkih uveljavljanja pravic je treba strankam zagotoviti jasne in nedvoumne obrazce. Če so obrazci dvoumni, lahko pride do nerazumevanja vsebine, napak pri izpolnjevanju obrazca, zamud pri odločanju zaradi potrebe organa, ki vlogo obravnava, po dodatnih pojasnilih in dopolnitvah ter nazadnje tudi do napačne odločitve.

Varuha je pobudnica seznanila z vsebino obrazca »Izjava zavarovanca« (številka e-dokumenta 103-6B-1), ki ga je izpolnila pri Zavodu RS za zaposlovanje (ZRSZ) ob uveljavljanju pravice do plačila prispevka za pokojninsko in invalidsko zavarovanje med brezposelnostjo do upokojitve, brez nadomestila. Menila je, da je obrazec dvoumen, ker ne omogoča jasne pisne volje glede tega, ali zavarovanec želi, da se mu za ugotovitev pogojev za priznanje pravice do starostne pokojnine po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) upošteva znižanje starostne meje zaradi otrok, za katere je skrbel v prvem letu njihove starosti, ali povečanje odmernega odstotka zaradi otrok, za katere je skrbel v prvem letu njihove starosti. Menila je, da zaradi pomanjkljivosti navedenega obrazca lahko prihaja do kršitev pravic zavarovancev. Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) je pozvala, da navedeni obrazec spremeni tako, da se ta dvoumnost odpravi, ter o tem obvestila Varuha. Varuh je za pojasnila v zvezi z obrazcem zaprosil ZPIZ, ki je odgovoril, da je preučil navedeni obrazec in da bo v najkrajšem času pristopil k njegovi spremembi v smeri, da se bo zaradi uveljavljanja pravice do plačevanja prispevka za pokojninsko in invalidsko zavarovanje do upokojitve pri izračunu pogojev za priznanje pravice do starostne pokojnine izpolnila le rubrika znižanja starostne meje zaradi otrok, pri čemer bo zaradi pravilne seznanje-

nosti zavarovanca dodano opozorilo, da če zavarovanec želi uveljaviti dodatni odmerni odstotek zaradi otrok in ne znižanja starostne meje, potem podatkov o otrocih ne sme vnašati v obrazec. ZPIZ je zagotovil, da bo, glede na to, da gre za izmenjavo podatkov med ZPIZ in ZRSZ, o tem obvestil ZRSZ. ZPIZ je Varuha kmalu zatem seznanil z novo obliko obrazca, ki ga je tudi že posredoval ZRSZ, s katerim se je nadomestil predhodni obrazec in s katerim je bila odpravljena dvoumnost, na katero je opozorila pobudnica. Uporaba nejasnih in dvoumnih obrazcev je v nasprotju z načelom dobrega upravljanja, zato je Varuh pobudo štel za utemeljeno. Je pa pozdravil konstruktiven odziv ZPIZ in šteje svoje posredovanje za uspešno. 9.1-3/2023

Primer:

Pomanjkljiva obrazložitev odločb ZPIZ[1]

Drugostopenjska odločba ZPIZ je bila po posredovanju Varuha »okvirno« izdana v štirimesečnem zakonskem roku, je pa bil štirimesečni rok za izdajo odločbe prekoračen v odločanju na prvi stopnji. Kljub ponovnemu opozorilu o pomembnosti ustrezne obrazložitve odločb niti drugostopenjska odločba ZPIZ ni bila ustrezno obrazložena, temveč se je zgolj sklicevala na mnenje izvedenske komisije II. stopnje, ki pa ni sestavni del odločbe. Varuh je ZPIZ že večkrat opozoril na nujnost ustrezne obrazložitve odločb, vendar ustrezne spremembe prakse doslej žal še ni zaznati.

Pobudnica je v pobudi Varuhu opozorila na dolgotrajnost in netransparentnost postopkov za uveljavljanje pravic iz invalidskega zavarovanja pri ZPIZ. Navedla je, da ima več bolezni, med drugimi tudi fib omialgijo, in da je Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije (URI Soča) ugotovil, da ni več sposobna za delo. Navajala je, da ob praktično nespremenjenem zdravstvenem stanju ZPIZ že drugič odloča o njenih pravicah, pri tem pa se niti ne opredeli do vse predložene dokumentacije. V času vložitve pobude je bil prvi postopek že pravnomočno končan, v drugem postopku, ki je bil začet februarja 2022, pa je bil v teku pritožbeni postopek zoper odločbo prve stopnje iz oktobra 2022. Pritožba je bila vložena novembra 2022.

Varuh je proučil predloženo dokumentacijo, iz katere je dejansko izhajalo, da se ZPIZ ni opredelil do vsebine predloga osebne zdravnice za uvedbo postopka za uveljavljanje pravic iz invalidskega zavarovanja, kot tudi ne do več dokumentov URI Soča, o predlogu pa je na prvi stopnji odločal šest mesecev.

Varuh se je zato obrnil na ZPIZ in izrazil pričakovanje, da bo pritožbeni organ odločbo izdal v zakonskem roku, pri tem temeljito proučil tudi navedbe pobudnice iz pritožbe ter nanje v odločbi o pritožbi skladno z

1 Objavljeno na https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/pomanjkljiva-obrazlozitev-odlocb-zpiz/.

obstoječimi predpisi tudi argumentirano odgovoril. Ob tem je Varuh ZPIZ ponovno opozoril na pomembnost ustrezne obrazložitve odločb. Obrazložitev ni le sestavni del vsak odločbe po ZUP, pač pa gre pri njej tudi za del pravice do poštenega obravnavanja in postopka po 6. členu EKČP ter do dobre uprave po 41. členu Listine Evropske unije (Listina EU). Obrazložitev omogoča, da stranka lahko uveljavi pravno sredstvo. Varuh je opozoril, da bo v konkretnem primeru pritožbena odločba lahko še predmet sodnega preverjanja njene zakonitosti in pravilnosti. Poudaril je, da obrazložitev odločbe ni le obvezni sestavni del formalne zakonitosti. Vsaka odločba je v prvi vrsti namreč namenjena stranki in ta ima pravico biti seznanjena z odločitvijo in njenimi razlogi. Iz obrazložitve sta razvidni nepristranskost in objektivnost odločanja, hkrati pa obrazložitev zavezuje organ, da se poglobi v ugotavljanje dejanskega stanja, izvedbo dokazov in pogoje materialnega zakona (konkretno ZPIZ-2). Varuh je ZPIZ predlagal, da navedeno upošteva in nam izdano drugostopenjsko odločbo pošlje v vednost.

ZPIZ je Varuha seznanil z odločbo Centrale na sedežu v Ljubljani iz marca 2023, s katero je bilo ugodeno pritožbi in je bila pobudnica razvrščena v I. kategorijo invalidnosti zaradi posledic bolezni s pravico do invalidske pokojnine.

Varuh je obravnavo pobude zaključil kot utemeljeno. Na podlagi vse prejete dokumentacije je ugotovil, da je bila sicer drugostopenjska odločba ZPIZ »okvirno« izdana v štirimesečnem zakonskem roku (verjetno je pripomoglo tudi Varuhovo posredovanje), dejstvo pa je, da je bil štirimesečni rok za izdajo odločbe prekoračen v odločanju na prvi stopnji. Varuh je tudi ugotovil, da niti drugostopenjska odločba ZPIZ ni ustrezno obrazložena, temveč se zgolj sklicuje na mnenje izvedenske komisije II. stopnje, ki pa ni sestavni del odločbe. Varuh je ZPIZ že večkrat opozoril na nujnost ustrezne obrazložitve odločb, vendar ustrezne spremembe prakse doslej žal še ni zaznati. 9.2-27/2022

Varuh je že v letu 2022 priporočal (13s) ZPIZ, naj zagotovi, da bodo njegove odločbe ustrezno obrazložene, kot to velevajo določbe 22.–25. člena ustave, skladno s postulati pravičnega in poštenega odločanja. Navedeno priporočilo je zaradi nestrinjanja ZPIZ ostalo nerealizirano, je pa, kot izhaja iz primerov, še vedno zelo aktualno.

Varuh kot stalno nalogo razširja to priporočilo in Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje priporoča, naj poskrbi, da bodo vsi dokumenti, ki jih izdaja, tako obrazci, upravni akti in drugi, jasni, nedvoumni in zakoniti ter skladni tudi z načelom dobrega upravljanja.

2.15.4.2 Odločanje v razumnem roku

Skladno z načeli pravne države je, da pristojni organi o zahtevkih posameznikov (dopisih, vlogah, pritožbah in drugih) odločajo v zakonskih rokih. Navedeno zagotavlja enako varstvo pravic posameznikov iz 22. člena ustave, prav tako pa tudi pošten postopek iz 6. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Žal se vsako leto na Varuha obračajo pobudniki in pišejo o nerazumno dolgih rokih odločanja upravnih organov, kar sledi tudi iz primerov, ki jih izpostavljamo v nadaljevanju.

Primer:

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti o pritožbi glede statusa invalida odločalo več kot leto dni

Varuhu je pisal pobudnik, ki se je v zadevi statusa invalida junija 2022 pritožil zoper odločbo pristojnega centra za socialno delo. MDDSZ o tem v več kot letu dni od vložitve pritožbe ni odločilo. Pobudnik je glede tega pričakoval Varuhovo posredovanje, pa tudi vložitev ustavne pritožbe. Varuh je ugotovil, da je MDDSZ v konkretnem primeru z odločanjem v tako nerazumno dolgem roku prekršilo načelo zakonitosti in dobrega upravljanja.

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki se je v zadevi uveljavljanja statusa invalida po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov pritožil zoper odločbo Centra za socialno delo Južna Primorska. Navedeni center je pritožbo preizkusil in ugotovil, da jo je vložila upravičena oseba, da je dovoljena in pravočasna. Pritožba je bila v zakonskem roku z dopisom tega centra odstopljena v pristojno reševanje MDDSZ, ki pa v zadevi v letu dni od vložitve pritožbe še ni odločilo, kot je v pismu Varuhu navedel pobudnik. Pobudnik je ob tem izrazil še pričakovanje, da Varuh glede sporne odločitve na Ustavno sodišče Republike Slovenije (ustavno sodišče) vloži ustavno pritožbo.

Varuh je na podlagi 9. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP – UPB2) dolžan voditi postopek nepristransko in v vsaki zadevi pridobiti stališča prizadetih strani. Glede na navedeno je MDDSZ pozval, da se do očitkov pobudnika opredeli, sporoči, ali je o zadevi že odločilo, ter kopijo odločitve posreduje Varuhu v vednost.

MDDSZ je Varuha z dopisom s 4. 9. 2023 seznanilo z odločbo s 4. 9. 2023, s katero je pritožbo pobudnika kot neutemeljeno zavrnilo in potrdilo odločbo centra za socialno delo. Razlogov za odločanje v tako nerazumno dolgem roku MDDSZ ni pojasnilo. Varuh je ugotovil, da je MDDSZ pri obravnavanju pritožbe preseglo z ZUP določen rok za izdajo odločbe o pritožbi, ki znaša najdlje dva meseca od dneva vložitve pritožbe, in tako prekršilo načelo zakonitosti, pa tudi načelo dobrega upravljanja. Varuh je s svojim stališčem pisno seznanil MDDSZ.

Pobudnikovim pričakovanjem, da na ustavno sodišče vloži ustavno pritožbo, Varuh ni sledil, temveč ga je seznanil z določili Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS), po katerem lahko na ustavno sodišče sam vloži ustavno pritožbo. Pred tem je treba izčrpati vsa ostala možna pravna sredstva, torej pritožbo, tožbo in morebitno drugo pravno sredstvo. Ustavno sodišče namreč ne predstavlja instance sodiščem, ki odločajo v sodnih sporih, in ne presoja nepravilnosti pri ugotavljanju dejanskega stanja in uporabi materialnega in procesnega prava samih po sebi, temveč izpodbijano odločbo ali sodbo preizkusi z vidika vprašanja, ali so bile v njej kršene človekove pravice in temeljne svoboščine. Vložitev ustavne pritožbe bi bila v tem času tako preuranjena.

Varuhovo posredovanje je v konkretnem primeru vodilo do odločitve MDDSZ, ki pa je bila izdana izven predpisanih časovnih meja, zato je Varuh pobudo zaključil kot utemeljeno.

Z javno objavo tega primera Varuh ponovno poziva **vse pristojne na nujnost odločanja v zakonskih rokih in na spoštovanje pravic strank. Z opozarjanjem na tovrstne kršitve namreč Varuh poskuša prispevati k izboljšanju obstoječega stanja, zmanjšanju nepravilnosti organov in kršitev pravic strank.** 9.2-7/2023

Primer:

Dolgotrajnost postopka priznanja pravice do vdovske pokojnine

Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije je o vlogi pobudnice za priznanje pravice do vdovske pokojnine odločal več kot sedem mesecev. Varuh je ugotovil, da je odločanje trajalo predolgo.

Pobudnica je v pobudi Varuhu navedla, da je novembra 2022 vložila vlogo za priznanje dela vdovske pokojnine po pokojnem zunajzakonskem partnerju, o kateri ZPIZ tudi po več kot sedmih mesecih še vedno ni odločil. Navedla je še, da sta s partnerjem živela skupaj 30 let in imata hčer. Leta 2012 sta skupaj kupila stanovanje, ki sta ga tako kot ostalo partnerjevo premoženje podedovali skupaj s hčerjo. Pobudnica zato ni razumela, kje se zatika, in je prosila za pomoč Varuha.

Varuh je zadevo preveril pri ZPIZ. Ta je pojasnil, da je bila vloga pobudnice dodeljena v reševanje Območni enoti (OE) Maribor, ki je podvomila o pravilnosti javljenih podatkov za posamezna leta zavarovanja in je, upoštevajoč določbe Zakona o matični evidenci zavarovancev in uživalcev pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, revizorja matične evidence zaprosila za revizijo spornih podatkov. S strani revizorja matične evidence je bila zadeva s pridobljenimi in urejenimi podatki konec

decembra 2022 odstopljena nazaj prvostopenjskemu organu v nadaljnje reševanje. Iz pojasnil ZPIZ je izhajalo, da je OE Maribor postopek nadaljevala šele junija 2023, ko je z namenom ugotovitve pravilnega in popolnega dejanskega stanja glede obstoja zunajzakonske skupnosti zaprosila OE Ljubljana za pravno pomoč zaslišanja, saj pobudnica živi na območju Ljubljane. Konec junija 2023 je bila nato izdana odločba, s katero je bila pobudnici priznana pravica do izplačila dela vdovske pokojnine.

ZPIZ je še pojasnil, da so sami postopki ugotavljanja obstoja zunajzakonske skupnosti med predlagateljem in pokojnim in s tem ugotavljanje elementov zunajzakonske skupnosti dolgotrajnejši, saj je treba za ugotovitev in razjasnitev pravilno in popolno ugotovljenega dejanskega stanja in s tem dokazila obstoja zunajzakonske skupnosti zaslišati predlagatelja in najmanj dve priči ter pridobiti tudi druga listinska dokazila, kar pa posledično vpliva na trajanje postopka.

Varuh je na podlagi vse prejete dokumentacije ugotovil, da je v konkretnem primeru postopek na ZPIZ trajal več kot sedem mesecev. Do zastoja pa po prejetih pojasnilih ni prišlo zaradi ugotavljanja obstoja zunajzakonske skupnosti, temveč je bilo sporno obdobje prvih petih mesecev leta 2023, ko ni videti, da bi bile izvedene kakršnekoli aktivnosti v zvezi z obravnavo vloge. Varuh je zato pobudo ocenil kot utemeljeno, saj je bilo celotno odločanje ZPIZ predolgotrajno. 9.1-13/2023.

Varuh priporoča Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, naj zagotovita, da bo njuno odločanje ažurno in učinkovito, skladno z načelom dobrega upravljanja.

2.15.4.3. Ustavno skladno, zakonito, pravično in pošteno odločanje

Primer:

Ali je izvedba dokaza z izvedencem v postopkih za pridobitev pravic iz invalidskega zavarovanja res nujna?

Varuh meni, da bi ZPIZ v ugotovitvenih postopkih, v katerih je to mogoče, namesto dokaza z izvedenskim organom lahko izvedel dokaz z izvedeno pričo ali drugim dokaznim sredstvom ter tako skrajšal čas odločanja o pravicah iz invalidskega zavarovanja. ZPIZ je stališče Varuha zavrnil. Ker ZPIZ ni izčrpal vseh možnosti za zmanjšanje zaostankov pri uveljavljanju pravic iz invalidskega zavarovanja, pa je Varuh presodil, da ne ravna skladno z načelom dobrega upravljanja.

Na Varuha se je obrnil pobudnik zaradi dolgotrajnega odločanja ZZPIZ o njegovi vlogi za priznanje statusa invalida I. kategorije ter pravice do invalidske pokojnine. ZPIZ je očitke pobudnika potrdil s pojasnilom, da je bilo v letu 2022 zaradi spremembe 403. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), na podlagi katere se lahko od 7. 8. 2021 dalje ponovno pridobi pravica do invalidnine za telesno okvaro, ter Odredbe o določitvi vrst in stopenj telesnih okvar, ki je začela veljati 30. 10. 2021, za kar 238 % več podanih izvedenskih mnenj o obstoju telesne okvare v primerjavi s predhodnim letom, kar je vplivalo tudi na povprečni čas trajanja postopkov za oceno invalidnosti. ZPIZ je pojasnil, da je za reševanje opisane problematike v letu 2022 izvedel številne spremembe na organizacijskem in kadrovskem področju. Od 1. 9. 2022 dalje so tako v okviru Sektorja za izvedenstvo organizirane tri službe za izvedenstvo I. stopnje v Ljubljani, Mariboru in Celju. V vseh službah za izvedenstvo so organizirani novi oddelki za administrativno podporo, na vseh invalidskih komisijah pa se je zaposlil še dodaten administrativni kader. ZPIZ je v nadaljevanju pojasnil še, da je pridobil tudi nekaj zdravnikov izvedencev kljub splošnemu pomanjkanju zdravniškega kadra, nekaj zdravnikov pa je odšlo, ter dodal, da so povečali število senatov in uvedli dodatne senate za ocenjevanje telesnih okvar. Strokovnim delavcem je bilo odrejeno nadurno delo, v pomoč pa je tudi študentsko delo.

Varuh je ustreznost ravnanja ZPIZ presojal na podlagi načela dobrega upravljanja, ki od javne uprave zahteva, da je ta odprta, transparentna, odgovorna, odzivna, uspešna, učinkovita, etična in poštena. Skladno z že zavzetim stališčem Varuha zaradi pomanjkanja kadra lahko nekaj časa postopki trajajo dlje, vendar se na to ni več mogoče sklicevati, ko preteče čas, ki je potreben za organizacijsko in/ali kadrovsko prilagoditev organa.

Varuh je pozdravil, da je ZPIZ sprejel večje število ukrepov za zmanjšanje zaostankov pri odločanju o pravicah iz invalidskega zavarovanja, ki ustrezajo zgoraj navedenemu načelu. Hkrati pa je opozoril ZPIZ, da bi ta v ugotovitvenem postopku, v katerem je to mogoče (predvsem v postopkih za pridobitev pravice do dodatka za pomoč in postrežbo, če je oseba očitno nepokretna), **namesto dokaza z izvedenskim organom lahko izvedel dokaz z izvedeno pričo** (relativno novo dokazno sredstvo, pri katerem se mešajo značilnosti dokazovanja s pričami in dokazovanja z izvedencem, npr. z osebnim zdravnikom zavarovanca) ali drugim dokaznim sredstvom ter tako skrajšal čas odločanja o pravicah iz invalidskega zavarovanja.

Opisano stališče Varuha je ZPIZ zavrnil, ker naj bi bila izvedba dokaza z izvedencem obvezna, strokovni delavci ZPIZ pa naj bi bili na izvedenska mnenja ZPIZ vezani. Varuh navedenemu stališču ZPIZ ni sledil. Meni namreč, da besedica »kadar« v 181. členu ZPIZ-2 dopušča možnost, da strokovni sodelavec ZPIZ odloči brez izvedenskega mnenja oziroma izvede dokaz z izvedencem le, kadar meni, da je to potrebno. Tudi 179. člen ZPIZ-2 določa, da mora pristojni organ ZPIZ izdati odločbo najpozneje v

štirih mesecih od dneva uvedbe postopka, »če« je za ugotovitev pravic ali v pritožbenem postopku potrebno izvedensko mnenje, kar kaže na to, da v postopkih odločanja o pravicah iz invalidnosti ni nujna izvedba dokaza z izvedencem.

Upoštevajoč navedeno je Varuh presodil, da ZPIZ še ni izčrpal vseh možnosti za zmanjšanje zaostankov pri uveljavljanju pravic iz invalidskega zavarovanja, kar predstavlja kršitev načela dobrega upravljanja, ki določa, da mora biti javna uprava učinkovita, odzivna in uspešna. Pobudo je štel za utemeljeno. 9.2-30/2022

Ob tem Varuh dodaja, da je o podobni problematiki, kot izhaja iz primera, in o naravi izvedeniškega dela v povezavi z odločanjem v upravnem postopku ter o nujno potrebnih spremembah na področju izvedeništva v pokojninskih in invalidskih zadevah izčrpno že pisal in pristojne pozival k spremembam, a žal neuspešno.

Primer:

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v pritožbenem postopku nezakonito spremenilo odločbo na škodo pritožnika

Varuhu je pisal pobudnik, ki se je pritožil zoper odločbo centra za socialno delo, pa Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti po petih mesecih še ni odločilo o njegovi pritožbi. Na Varuhove poizvedbe je MDDSZ odločilo ter prvostopenjsko odločbo spremenilo na škodo pritožnika. S tem je omenjeno ministrstvo ne le prekršilo zakonske roke za odločanje o pritožbi, pač pa je prvostopenjsko odločbo brez zakonsko dopustnega razloga spremenilo na škodo pritožnika. Ministrstvo je kršilo Zakon o splošnem upravnem postopku in ustavo, ogrozilo pa je tudi pravice, ki izhajajo iz Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic.

Varuhu je pisal pobudnik, ki je navajal težave v zvezi s pritožbo, ki jo je na MDDSZ vložil zoper odločbo Centra za socialno delo Pomurje, v kateri je bilo odločeno o izplačilu nadomestila za invalidnost po Zakonu o izplačilu neizplačanega nadomestila za invalidnost (ZINNI). Pritožbo je omenjeni center v zakonskem roku odstopil v reševanje MDDSZ. Varuh se je s poizvedbo obrnil na MDDSZ in to je odgovorilo šele po urgenci. Z odločbo je MDDSZ pritožbo pobudnika zavrnilo in prvostopenjsko odločbo CSD Pomurje spremenilo tako, da mu je priznalo izplačilo neizplačanega nadomestila za invalidnost v znesku 17.204,40 EUR in ne 19.880,64 EUR, kot je odločil prvostopenjski organ. Dve točki prvostopenjske odločbe pa je

MDDSZ odpravilo (glede nesuspenzivnosti in glede skupnega zneska neizplačanega nadomestila za invalidnost). Varuh je prejeto dokumentacijo ter odgovor in pojasnila MDDSZ natančno proučil in v zadevi podal svoje mnenje. Z izdajo odločbe o pritožbi v roku skoraj osem mesecev po vložitvi je MDDSZ prekršilo določila ZUP. Na takšen način je bilo kršeno tudi načelo dobrega upravljanja in enako varstvo pravic po 22. členu ustave, pa tudi določila o poštenem postopku iz 6. člena EKČP. MDDSZ je pritožbo pobudnika zavrnilo, prvostopenjsko odločbo pa spremenilo in v delu odpravilo. MDDSZ je Varuhu odgovorilo, da je v odločbi o pritožbi popravilo obdobje upravičenosti, za katerega pobudniku kot invalidni osebi pripada pravica do izplačila neizplačanega nadomestila za invalidnost v polnem znesku (382,32 EUR), in sicer za vsak mesec, ko je izpolnjeval pogoje. Obseg pravice se zaradi tega ni spremenil, je navedlo MDDSZ. Glede napačne višine priznane pravice pa je MDDSZ Varuhu pojasnilo, da pravilno obdobje predstavlja 45 mesecev, kar pomeni, da pobudniku ob zakonsko določenem mesečnem nadomestilu v višini 382,32 EUR pripada znesek neizplačanega nadomestila v višini 17.204,40 EUR in ne v višini 19.880,64 EUR, kot je odločil prvostopenjski organ. Navedeno bi pomenilo 441,79 EUR na mesec, kar pa po mnenju MDDSZ predstavlja očitno kršitev 4. člena ZINNI. MDDSZ je vztrajalo, da je odločitev v pritožbenem postopku pravilna. Varuh se z navedeno odločitvijo, obrazložitvijo in pojasnili MDDSZ ni strinjal iz več razlogov. V konkretnem primeru je bilo po mnenju Varuha nepravilno ugotovljeno (izračunano) dejansko stanje – obdobje izplačila nadomestila za invalidnost in ne očitno prekršen materialni zakon, kar bi v skladu z zakonsko določbo lahko imelo za posledico odločitev, ki je v škodo pritožnika. V prvostopenjski odločbi je pravilno zapisano obdobje izplačila (z nekajdnevnimi zamiki), ki pa je zgolj v seštevku mesecev napačno. Prvostopenjski organ je kot vsoto namreč upošteval 52 namesto 45 mesecev, znesek izplačila nadomestila za posamezni mesec pa je v odločbi pravilno navedel, in sicer 382,32 EUR, kot je določeno v ZINNI. Zato v tem primeru nikakor ne gre za očitno prekršitev ZINNI in za možnost uporabiti izjeme od splošne prepovedi spremembe na škodo pritožnika v pritožbenem postopku, kot to določa drugi odstavek 274. člena ZUP. Kršitev materialnega predpisa je očitna, če jo je glede na z odločbo ugotovljeno dejansko stanje mogoče ugotoviti, ne pa tudi v primeru, če jo je mogoče ugotoviti posredno s preverjanjem pravilnosti dejanskega stanja. Nepravilno ali zmotno ugotovljeno dejansko stanje ne pomeni očitne kršitve materialnega predpisa, temveč lahko zaradi tega pride le do kršitve materialnega predpisa. V obravnavanem primeru je MDDSZ prvostopenjsko odločbo spremenilo na škodo pobudnika zaradi, kot je navedlo, napačne uporabe predpisa. Načelo zaupanja v pravo in pravni red takšno postopanje omejuje na izrecno določene razloge, in eden izmed njih je očitna prekršitev materialnega predpisa, česar pa v obravnavani zadevi po prepričanju Varuha ni bilo, niti to v odločbi o pritožbi ni bilo izrecno obrazloženo. V primeru pobudnika je bilo, kot izhaja iz listinske dokumentacije, nepravilno ugotovljeno dejansko stanje (obdobje izplačila nadomestila za invalidnost) in mu po

pogojih ZINNI za to obdobje priznano nadomestilo za invalidnost v višini 19.880,64 EUR. V pritožbenem postopku pa je MDDSZ to napako ugotovilo in jo na njegovo škodo popravilo tako, da mu je, po mnenju Varuha, z nezakonito uporabo izjeme od prepovedi spremembe na škodo pritožnika priznalo izplačilo nadomestila v znesku 17.204,40 EUR, kar pa pomeni kršitev ZUP, prav tako pa tudi pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena ustave ter tudi ogrožanje pravice do poštenega postopka iz 6. člena EKČP. **Varuh je svoje dokončno mnenje sporočil MDDSZ. Z javno objavo primera pa želi opozoriti na nedopustnost ravnanja MDDSZ in hkrati opozoriti tudi druge odločevalce v pritožbenih postopkih, da morebitnih napak prvostopenjskih organov zaradi ustavno zagotovljenih pravic ne morejo popravljati na škodo pritožnikov.** 9.2-32/2022

Primer:

Ustavnost materialnega roka za uveljavljanje pravice do invalidskega nadomestila

Varuh meni, da 88. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), ki določa, da zavarovanec, ki ob nastanku invalidnosti ni bil obvezno zavarovan, in zavarovanec, ki je izgubil delo ali po lastni krivdi prekinil delovno razmerje oziroma obvezno zavarovanje ob ali po nastanku invalidnosti, pridobi pravico do delnega nadomestila ali ustreznega denarnega nadomestila po tem zakonu, če se v roku 30 dni po dokončnosti odločbe o priznani pravici iz invalidskega zavarovanja ali po prenehanju delovnega razmerja ali zavarovanja prijavi pri zavodu za zaposlovanje, ni ustavno skladen. Varuh zato pričakuje, da bo MDDSZ ob spremembah invalidskega in pokojninskega sistema navedeno določbo ustrezno spremenilo.

Varuh je kot širše vprašanje obravnaval vprašanje ustavnosti materialnega roka za uveljavljanje pravice do invalidskega nadomestila po 88. členu ZPIZ-2. Širše vprašanje je Varuh odprl na podlagi seznanitve s sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. Psp 479/2016 z 2. 3. 2017, v kateri je sodišče zapisalo, da se zaradi teže posledic, ki jo ima zamuda roka za prijavo na ZRSZ za pridobitev delnega nadomestila ali ustreznega denarnega nadomestila, zastavlja vprašanje o ustavni skladnosti veljavne zakonske ureditve z vidika zastavljenega cilja in sorazmernosti posega v pričakovano pravico s predpisanim prekluzivnim rokom. Iz ustavnopravnega vidika pa bi bilo nepravočasnost prijave pri ZRSZ morebiti bolj dopustno sankcionirati na način, da bi pravica do nadomestila pripadala zavarovancu od prijave dalje, ne pa da je izgubljena, kar bi se uredilo podobno, kot to ureja 119. člen Zakona o urejanju trga dela (ZUTD).

MDDSZ je Varuhu pojasnilo, da je prejemanje denarnega nadomestila po ZUTD časovno omejeno, kar pa za pravico do invalidskega nadomestila po

88. členu ZPIZ-2 ne velja. Ta se namreč izplačuje vse do izpolnitve zakonsko določenih pogojev za upokojitev oziroma do izboljšanja zdravstvenega stanja upravičenca v tolikšni meri, da le-ta ne izpolnjuje več kriterijev za priznanje invalidnosti. Osnovni cilj invalidskega zavarovanja je in mora biti zagotavljanje pravic iz naslova invalidnosti na način, ki omogoča čim prejšnjo vrnitev delavca na delo, kar hkrati pomeni, da morajo biti pravice zagotovljene na način, ki deluje stimulativno. MDDSZ naj bi problematiko sicer spremljalo, vendar na tem področju do odločitev pristojnih organov o ustreznosti/ustavnosti ureditve še ni prišlo. Varuhu je MDDSZ napovedalo, da bo problematiko naslovilo v okviru predvidenih celovitih sprememb zakonodaje na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

Ustava RS v prvem in drugem odstavku 50. člena določa, da imajo državljani pod pogoji, določenimi z zakonom, pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine. Država ureja obvezno zdravstveno, pokojninsko, invalidsko in drugo socialno zavarovanje ter skrbi za njihovo delovanje. Pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja pa so varovane tako s pravico do socialne varnostni iz prvega odstavka 50. člena Ustave RS, kot tudi s pravico do lastnine iz 33. člena, ker temeljijo na zavarovalnem principu in so zato tudi premoženjske narave. Navedena dvojna narava pravic iz invalidskega in pokojninskega zavarovanja izhaja tudi iz 2. člena ZPIZ-2, ki določa, da so pravice in obveznosti iz obveznega zavarovanja za primer starosti, invalidnosti in smrti določene na podlagi dela in prispevkov ter po načelih vzajemnosti in solidarnosti. **Omejitev uveljavljanja pravice do invalidskega nadomestila pa predstavlja omejitev do pravice iz invalidskega zavarovanja, ki je zavarovana s 50. in 33. členom Ustave RS.**

Po ustaljeni ustavnosodni presoji se človekove pravice in temeljne svoboščine glede na tretji odstavek 15. člena Ustave RS lahko omejijo zgolj zaradi pravic drugih oziroma zaradi javne koristi (test legitimnosti). Omejitev mora imeti podlago v zakonu (test legitimitete) in ne sme predstavljati čezmernega posega v pravice posameznika, v katerega pravice se posega (test sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo treh vidikov posega: primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem pomenu besede.

Omejitev pravice do invalidskega nadomestila je vsebovana v 88. členu ZPIZ-2, zato Varuh meni, da je pogoj legalitete izpolnjen. Po mnenju Varuha pa je izpolnjen tudi pogoj legitimitete, saj je navedeni ukrep namenjen stimuliranju zavarovanca k prijavi pri ZSRZ. Ni pa, po presoji Varuha, izpolnjen pogoj sorazmernosti ukrepa, saj ta ni primeren, nujen in sorazmeren v ožjem smislu. Poseg v pravico do socialne varnosti in zasebne lastnine namreč ni nujen in primeren, saj bi zakonodajalec lahko stimuliral zavarovanca k prijavi pri ZRSZ tudi tako, da se mu do prijave pri omenjenem zavodu ne bi izplačevala pravica do invalidskega nadomestila. Prav tako

pa je naveden ukrep po mnenju Varuha v nasprotju s testom sorazmernosti v ožjem pomenu besede, saj ni jasno, niti MDDSZ ni navedlo, katera pravica naj bi se varovala z omejitvijo pravice zavarovanca do invalidskega nadomestila, če se ta v 30 dneh po izgubi zaposlitve ali če je po lastni krivdi prekinil delovno razmerje oziroma obvezno zavarovanje ob ali po nastanku invalidnosti, pravočasno ne prijavi pri ZRSZ. V zvezi z navedenim pa Varuh poudarja, da je zaščita druge človekove pravice in temeljne svoboščine skladno s tretjim odstavkom 15. člena Ustave RS nujni pogoj za omejitev konkurenčne človekove pravice in temeljne svoboščine. Če zavarovanec z 31. dnem začne iskati delo, prav tako v ničemer ne bo obremenjeval pokojninskega in invalidskega sistema zdravstvenega zavarovanja. Zaradi zamude materialnega roka po 88. členu ZPIZ-2 pa ne bo upravičen do izplačevanja invalidskega nadomestila. Dejstvo, da se invalidsko nadomestilo izplačuje časovno neomejeno, pa po mnenju Varuha še trdneje podpira tezo, da **je odvzem invalidskega nadomestila zaradi zamude materialnega roka nesorazmeren tudi v ožjem smislu testa sorazmernosti, saj je posameznik zaradi manjše nepravilnosti, malomarnosti ali preprostega neznanja prikrajšan za pravico iz lastnega premoženja za riziko invalidnosti, ki naj bi mu zagotavljalo socialno varnost**.

Varuh pričakuje, da bo MDDSZ ob spremembah invalidskega in pokojninskega sistema navedeno določbo ustrezno spremenilo. Problematiko pa bo spremljal še naprej. 9.2-19/2022

2.16.4 Dejavnosti Varuha glede zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja

2.16.4.1 Dostop do zdravstvenega varstva

Primer:

Nihče ni kriv, če nimate zdravnika v Ljubljani

Varuh je kot širše vprašanje obravnaval vprašanje pomanjkanje specialistov družinske medicine v Zdravstvenem domu Ljubljana (ZD Ljubljana). Iz javno dostopnih podatkov je ugotovil, da je ZD Ljubljana v letu 2021 zapustilo 11 zdravnikov, v letu 2022 pa celo 22. Ob zaposlitvi dveh novih zdravnic so pred ZD Ljubljana Bežigrad posamezniki čakali že od 4. ure zjutraj, vrsta čakajočih pa se je vila skoraj do Dunajske ceste, med njimi so bili tudi starejši in invalidi.

Varuh je zato poslal poizvedbe na vse udeležene institucije. Na podlagi analize skupnega odgovora ZD Ljubljana in MOL ter ZZZS in MZ je ugotovil, da vsak izmed zgornjih naslovnikov vidi razloge za pomanjkanje osebnih zdravnikov v ZD Ljubljana drugje. Bistveno pa je, da ZD Ljubljana in MOL za nastalo situacijo krivita MZ in ZZZS, medtem ko MZ in ZZZS krivita MOL in ZD Ljubljana. ZD Ljubljana in MOL sta kot enega izmed bistvenih razlogov za pomanjkanje zdravnikov navedla premajhen obseg programov (zdravniških timov), določen s splošnim dogovorom glede na število prebivalcev, ki želijo zdravnika v MOL. MZ je pojasnilo, da je obseg programov vedno vključeval tako potrebe prebivalstva kot finančne zmožnosti ZZZS, pri tem pa je pojasnilo, da so bile širitve programov na primarni ravni, s poudarkom na ambulantah družinske medicine, vedno visoka prioriteta. ZZZS je pojasnil potek sprejema Splošnega dogovora ter vlogo občin kot članov sveta zdravstvenih domov in dodal, da je bila letos sprejeta Uredba o programih storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja, zmogljivostih, potrebnih za njegovo izvajanje, in obsegu sredstev za leto 2023, ki jo je sprejela Vlada RS, brez običajnega partnerskega dogovarjanja. V zvezi s pomanjkanjem kadrov (zdravnikov) sta MOL in ZD Ljubljana pojasnila, da je to v celotni državi nastajalo v dolgih letih zaradi velikih omejitev študija in specializacije družinske medicine ob hkratnem upokojevanju zdravnikov. Problem pa se je še poglobil v zadnjih letih s postopnim zniževanjem t. i. glavarinskih količnikov od leta 2017 dalje na osnovi

odločitve MZ. Pomanjkanje kadrov pa se v obdobju zadnjih letih še povečuje zaradi nezainteresiranosti zdravnikov za specializacije družinske medicine (velike obremenitve pri delu v ambulanti, vse večje administrativne obremenitve, bolj zahteven delovni čas, slabše plačilo kot za druge specializacije, v določenih primerih tudi nerazumevanje in nerealne zahteve s strani uporabnikov itd.). Zdravniki iz ZD Ljubljana tako odhajajo drugam, ker na novem delovnem mestu dobijo boljše plačilo (koncesionarji, ZZZS, komercialne zavarovalnice), so dolžni opredeljevati paciente do sedaj veljavne meje glavarinskih količnikov (zdravniki iz ZD Ljubljana presegajo to mejo), imajo manj neposrednega stika s pacienti v ambulantah oziroma zaradi manjših delovnih obremenitev oziroma obveznosti (ne dežurajo, imajo manj predpisanega administrativnega dela). MOL in ZD Ljubljana pa naj ne bi imela pristojnosti odločanja v zvezi z nobenim pojasnjenim razlogom za pomanjkanje družinskih zdravnikov v Ljubljani. V zvezi z zniževanjem glavarinskih količnikov je MZ pojasnilo, da je bilo to vključeno v stavkovni sporazum s FIDES-om, ki je bil podpisan leta 2019. Strinjajo se, da je postopno zniževanje glavarinskih količnikov velik izziv pri zagotavljanju dostopnosti, zato meni, da bi se moral odpreti dialog z deležniki tudi na temo morebitne spremembe tega dogovora. Navedba ZD Ljubljana in MOL, da do takšne situacije ne bi prišlo, če bi odločevalci poslušali zdravnike glede administrativnih obremenitev in zmanjšanega zanimanja za ta poklic, pa po njihovem mnenju ne drži povsem, saj so pogoji dela na področju družinske medicine v vseh regijah podobni in so jih zdravstveni domovi na drugih območjih v okviru svojih pristojnosti uspeli omejiti. Takih težav, kot jih ima ZD Ljubljana, pa v takem obsegu ni bilo nikjer drugje. MZ je sicer že v letu 2021 aktivno pristopilo k spodbujanju mladih k izbiri specializacije iz družinske medicine, in sicer je z interventnim zakonom za leti 2021 in 2022 uvedlo dodatek za izbiro specializacije. Še višji dodatek je bil uveden v letu 2023. Pričakujejo, da bodo navedeni dodatek in hkratno zmanjševanje (predvsem administrativnih) obremenitev družinskih zdravnikov, s katerim se je MZ intenzivneje začelo ukvarjati v lanskem letu in ga bo še nadaljevalo, pa tudi pozitivna promocija poklica, spodbudili večje število mladih zdravnikov k izbiri specializacije iz družinske medicine. Po mnenju ZZZS razlog za pomanjkanje zdravnikov v splošnih ambulantah ni v premajhnem obsegu timov oz. financi anju na področju Ljubljane (MOL) v zadnjih letih. ZD Ljubljana ima namreč pogodbeni obseg timov splošne ambulante 100,78 tima, od katerih jih na dan 31. 1. 2023 zagotavlja le 72,13 tima, kar je izredno velik razkorak med pogodbenimi in dejanskimi timi. ZZZS navaja, da ves čas izpolnjuje svoje pogodbene obveznosti do izvajalcev zdravstvenih storitev, tudi do ZD Ljubljana. Med drugim se vsako leto objavljajo javni razpisi in javni pozivi za financi anje dodatnih programov (timov) – tudi za splošno ambulanto, vendar se ZD Ljubljana nanje ne prijavlja zaradi manka kadrov (zdravnikov), saj že obstoječih pogodbenih timov žal nima zapolnjenih. V obdobju september 2020–januar 2023 je iz ZD Ljubljana 2 odšlo 42 splošnih zdravnikov, od katerih jih velika večina ni nadomeščenih z nadomestnim zdravnikom. Večina nekdanjih zdravnikov

iz ZD Ljubljana pa se je »prezaposlila« v javni zdravstveni mreži – pri drugih javnih zdravstvenih zavodih ali koncesionarjih. Na območju MOL delujeta še dva zdravstvena domova, ki tovrstnih težav v primerljivem obsegu kot ZD Ljubljana, po Varuhu znanih podatkih, ne izkazujeta. ZD Ljubljana pa prav tako naj ne bi imel težav le na primarni ravni zdravstva, ampak se v zadnjem času srečuje tudi s krčenjem programa na sekundarni ravni. ZD Ljubljana pa je želel trajno oddati tudi dejavnost antikoagulantne dejavnosti in pnevmatologije. V zvezi z znižanjem administrativne meje za možnost odklanjanja zavarovanih oseb v splošni ambulanti naj bi ZZZS že ob sprejetju le-te izrazil dvom in nasprotovanje, saj za to niso bili zagotovljeni pogoji (zagotovitev dodatnih potrebnih nosilcev ambulant), na nevzdržne razmere pa nato večkrat opozarjal MZ, predlagal možne rešitve in pozval k preučitvi razmer – vendar do bistvenih rešitev nikoli ni prišlo. V zvezi s konkretnimi dogodki pred ZD Ljubljana-Bežigrad 6. 1. 2023 sta ZD Ljubljana in MOL pojasnila, da so po medijskem poročanju, da sta 3. 1. 2023 z delom pričeli dve zdravnici družinske medicine, ljudje začeli prihajati že zgodaj zjutraj, na kar nista imeli vpliva in kar tudi ni bilo potrebno, saj so se predmetnega dne pri obeh zdravnicah opredelili vsi, ki so bili pred enoto med 7. in 8. uro, pozneje pa tudi nikogar več ni bilo. Pojasnili so, da vpisovanje pacientov skladno s pravili obveznega zdravstvenega zavarovanja pri procesu opredeljevanja pri izbranem zdravniku lahko potekla le osebno, kar je potrdil tudi ZZZS, ki je ZD Ljubljana priporočil nekatere primere dobrih praks vpisovanja pacientov pri drugih izvajalcih, da do takšnih vrst in stisk ljudi ne bi prihajalo, ter (izjemoma) omogočil vpisovanje brez kartice zdravstvenega zavarovanja.

Varuh je na vse pristojne naslovil apel s pričakovanjem, da bodo naslovni organi s skupnim sodelovanjem ugotovili, zakaj se ZD Ljubljana sooča s pomanjkanjem kadra, torej ali zaradi sistemskih, notranje organizacijskih ali pa obeh razlogov skupaj. Le z ustrezno definicijo vzroka težav bo namreč mogoče začeti reševati nakopičene težave v ZD Ljubljana, ne pa s prelaganjem odgovornosti drug na drugega. Upoštevajoč, da MZ opravlja tako upravni kot sistemski nadzor na področju zdravstva, pričakuje, da bo MZ te vzvode nadzora uporabilo, če meni, da so ZD Ljubljana, MOL ali ZZZS v celoti ali deloma kriv za nastalo situacijo. V zvezi z dogodki 6. 1. 2023 Varuh še dodaja, da čeprav morebiti drži, da tega dne ni bilo potrebe za čakanje posameznikov pred ZD Ljubljana Bežigrad, je bilo to čakanje nedvoumno posledica družbene klime, v katerem je posameznika strah, da bo ostal brez osebnega zdravnika. 9.4-4/2023 (**Priporočilo št. 45**)

Primer:

Pomanjkanje osebnih zdravnikov

Vsebinsko enako že objavljena problematika, na katero opozarja tudi pobudnik. https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/pomanjkanje-izbranih-zdravnikov/https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-na-komisiji-za-peticije-ostro-nad-krsitve-pravic-iz-zdravstvenega-varstva/). 9.4 - 55 / 2022

Primer:

Dostopnost do ambulant splošne in družinske medicine

Na podlagi vprašalnika, ki ga je poslal vsem zdravstvenim domovom, je Varuh ugotovil nesprejemljive razlike v odzivnosti med ambulantami splošne in družinske medicine ter s tem posledično v dostopnosti do zdravstvenih storitev. Varuh je ugotovil, da je težko nadzorovati ustreznost dostopa, saj ni enotnih meril in kriterijev, kaj pomeni dobra dostopnost. Varuh je s svojimi ugotovitvami in priporočili za izboljšanje stanja na tem področju seznanil MZ, to pa izvajalce zdravstvene dejavnosti na primarni ravni. Po njihovih prvih odzivih, da je treba pojem potrebne/enakovredne dostopnosti zelo jasno opredeliti, tako da bodo pri tem upoštevani vidiki vseh deležnikov, se je ministrstvo odločilo, da bo na to temo organiziralo posvet. Varuh ocenjuje, da je lahko posvet priložnost za izmenjavo mnenj in iskanje rešitev za izboljšanje dostopnosti do ambulant na primarni ravni, pa tudi za prenos dobrih praks na tem področju, ki jih že imajo posamezni zdravstveni domovi z namenom zagotovitve enakega dostopa pacientom, saj je obstoječe stanje nedopustno.

Varuh je prejel več pobud pacientk in pacientov z očitki o slabi dostopnosti do ambulant na primarni ravni. Med temi očitki so bili npr. nedelujoči elektronski sistemi naročanja ali njihova zapletenost, (pre)dolg odzivni čas ambulant na elektronska sporočila pacientov, neodgovarjanje ambulant na elektronska sporočila, neodzivanje ambulant na telefonske klice v ordinacijskem času, stalna zasedenost telefonske linije ambulant ipd. Varuh je zato v začetku leta 2023 zdravstvenim domovom poslal vprašalnik v zvezi z dostopnostjo oziroma dosegljivostjo njihovih ambulant splošne in družinske medicine (ambulante). Varuha je zanimalo predvsem, po katerih komunikacijskih kanalih lahko pacienti komunicirajo z ambulantami in kako je komunikacija po posameznem komunikacijskem kanalu (osebno, po telefonu, z elektronsko pošto, preko spletne strani izvajalca oziroma preko portala) urejena. Na vprašalnik je odgovorilo 46 (79 %) zdravstvenih domov.

Odgovori zdravstvenih domov so pokazali, da so med njimi oziroma njihovimi ambulantami razlike v načinu, kako lahko pacienti dostopajo do teh ambulant, kako je urejena posamezna komunikacijska pot in kaj lahko po tej poti uredijo.

V skoraj vseh zdravstvenih domovih so ambulante pacientom dosegljive po telefonu celoten ordinacijski čas (kar je tudi v skladu s Pravilnikom o naročanju in upravljanju čakalnih seznamov ter najdaljših dopustnih čakalnih dobah), dejanska dosegljivost pa je odvisna od trenutne obremenjenosti ambulant, narave njihovega dela in njihove organiziranosti. V primeru nedosegljivosti ambulante ravnajo različno: večina nesprejete klice beleži in jih nato vrača, nekaj pa jih je, ki prakse vračanja klicev nimajo, z obrazložitvijo, da se klici v takih primerih (praviloma) prevežejo drugam (npr. v sprejemno pisarno ambulant, na informacije, v klicni center). Če do zaključka ordinacijskega časa ambulantam ne uspe vrniti klicev, jih večina klice vrača naslednji delovni dan.

Pobude, ki jih je prejel Varuh, kažejo drugačno stanje. Pogoste so bile namreč pritožbe pacientov in pacientk Varuhu, da ne uspejo priklicati svoje ambulante (tudi v več deset poskusih) in da ambulante klicev ne vračajo. Varuh je zato MZ predlagal, da se oblikujejo smernice za zdravstvene domove, s katerim se bo poenotilo ravnanje ambulant v primeru njihove nedosegljivosti po telefonu. Ob predpostavki, da bodo ambulante dejansko vračale nesprejete klice, je Varuh predlagal, da bi bili pacienti prek avtomatskega telefonskega odzivnika obveščeni, da jim bo klic vrnjen oziroma da jim je lahko vrnjen in do kdaj ter da bi pacient v naslednjem koraku lahko izbral, ali želi povratni klic ambulante (saj se včasih pacienti, če ambulanta ni dosegljiva na telefon, odločijo za drugo komunikacijsko pot). Na ta način bi se po mnenju Varuha lahko zmanjšala obremenjenost telefonskih linij, pacient pa ne bi ostajal v negotovosti ali bo uspel vzpostaviti stik z ambulanto.

Zdravstveni domovi so večinoma opustili ali pa vsaj zelo omejili možnosti komunikacije preko elektronske pošte. Zaradi varnosti komuniciranja in ustrezne sledljivosti so prešli na komunikacijo preko spletne strani izvajalca ali preko portala. Problem pri elektronski pošti je tudi preverjanje identitete pošiljatelja elektronskega sporočila. Večina zdravstvenih domov ima določeno, v kolikšnem času naj bi se ambulanta odzvala na elektronsko sporočilo pacienta in nanj odgovorila, največkrat je to tri delovne dni, kot najdaljši je bil naveden odzivni čas tri do pet delovnih dni. Nekateri zdravstveni domovi odzivnega časa na elektronsko sporočilo pacienta nimajo določenega. Varuh je bil zato mnenja, da bi moral biti odzivni čas ambulant na elektronsko pošto pacienta določen in enoten ter da bi morali biti pacienti o njem obveščeni v avtomatskem odgovoru, s katerim zdravstveni dom tudi potrdi prejem elektronskega sporočila.

Pacienti lahko preko spletne strani izvajalca oziroma portala uredijo bolniški stalež, naročijo recept ali napotnico. Večina ambulant po tej poti omogoča tudi naročilo termina za pregled. Poleg tega je možno (odvisno od posameznega zdravstvenega doma) tudi pošiljanje sporočil, e-posvet, izmenjava dokumentacije, naročilo prenosa zdravstvene kartoteke k drugim izvajalcem, naročilo termina za laboratorij idr. Zdravstveni domovi uporabljajo različne portale. Pacienti lahko praviloma oddajo naročilo/sporočilo 24 ur na dan vse dni v tednu, vendar obstajajo tudi izjeme od tega pravila. Zdravstveni domovi se razlikujejo tudi po tem, ali omogočajo pacientu, da odda novo naročilo oziroma začne nov e-posvet, če predhodnega naročila ambulanta še ni obdelala ali če še ni bil zaključen predhodni e-posvet. Najpogostejši pričakovan (določen) odzivni čas ambulant na tako sporočilo, oddano preko spletne strani izvajalca ali portala, je isti ali naslednji delovni dan oziroma tri delovne dni. Najdaljši pričakovani odzivni čas, ki ga je navedel eden izmed zdravstvenih domov, je (od enega) do sedem delovnih dni. Nekateri zdravstveni domovi pacienta ob oddaji naročila/sporočila preko spletne strani ali portala obvestijo o tem, v kolikem času bo naročilo/sporočilo obdelano, drugi ne. Ponekod lahko pacient tudi spremlja status naročila/sporočila, spet v drugih zdravstvenih domovih te možnosti ni. Tretjina zdravstvenih domov, ki je na vprašalnik Varuha odgovorila, spremlja odzivne čase svojih ambulant. Spremljanje se izvaja na različne načine, ugotovitve zdravstvenih domov pa so pri tem podobne, in sicer da ni posebnih odstopanj oziroma da praktično ni zaostankov. Varuh meni, da bi bilo treba poenotiti vsaj najdaljši (dopustni) odzivni čas. Odzivni čas do sedem dni je predolg in zato nesprejemljiv. Pacient bi moral biti z avtomatskim odzivnikom takoj ob oddaji naročila/sporočila obveščen ne zgolj o tem, da je bilo naročilo/obvestilo sprejeto, temveč tudi, v kolikšnem maksimalnem času bo nanj odgovorjeno oziroma bo sporočilo obdelano. Varuh tudi meni, da bi moralo biti pacientu omogočeno, da odda naročila/sporočila 24 ur dnevno vse dni v tednu, da spremlja statusa naročila/sporočila in tudi, da odda novo naročilo/sporočilo kljub temu, da se obdelava predhodnega naročila/sporočila še ni zaključila.

Nedvomno ima vsaka komunikacijska pot svoje prednosti in pomanjkljivosti. Prednosti komunikacije preko portala so npr. hitro in varno pošiljanje izvidov, sledljivost, možnost vpogleda v lastno e-kartoteko in pregled nad predpisanimi recepti, izdanimi napotnicami in medicinsko-tehničnimi pripomočki, bolniškim staležem itd. Vse to izboljšuje osveščenost pacienta in po mnenju enega izmed zdravstvenih domov zmanjšuje administrativne obremenitve zdravstvenega osebja. Ker se vsi zdravniki ne odločajo za uporabo portala, čeprav bi to možnost imeli, je Varuh predlagal, da se zdravnike, ki (še) ne uporabljajo portala, čeprav to možnost imajo, spodbudi k njegovi uporabi.

Samo tretjina zdravstvenih domov spremlja odzivni čas svojih ambulant. Varuh je zato priporočil obveznost spremljanja odzivnega časa po posa-

mezni komunikacijski poti, z možnostjo nadzora (npr. za preverjanje utemeljenosti morebitnih očitkov pacientov o neodzivnosti ambulante).

Zdravstveni domovi so Varuhu poročali o različnem deležu pacientov, ki za komunikacijo z ambulantami uporabljajo spletno stran zdravstvenega doma ali portal. Najmanjši ocenjen delež pacientov je pod 1 %, največji pa 70 % vseh pacientov zdravstvenega doma. Približno tretjina zdravstvenih domov je podala oceno v rangu do 10 % in polovica v rangu med 20 in 50 %. Pri vprašanju, na kakšen način zagotavlja zdravstveni dom pomoč pacientom pri registraciji in uporabi spletnega portala, so bili odgovori različni: pacientu pomagajo v ambulanti, preko telefona in elektronske pošte, v sprejemni pisarni, na info točki oziroma v klicnem centru (zdravstvenega doma ali ponudnika portala). Med pisnimi načini pomoči so zloženke ter spletna navodila in pomoč. Nekateri zdravstveni domovi zaznavajo, da so starejši pacienti nevešči uporabe novejše informacijsko-komunikacijske tehnologije ali pa je niti nimajo na voljo, zato po tej poti z ambulanto ne morejo komunicirati. Ob tem dejstvu je bil Varuh mnenja, da je nujno izboljšati telefonsko odzivnost ambulant ter s tem omogočiti enako dostopnost do zdravstvenih storitev tudi tistim pacientom, ki niso vešči uporabe računalnika. Varuh meni, da so nesprejemljivi primeri, ko imajo pacienti zaradi telefonske neodzivnosti ambulante slabšo dostopnost do zdravnika oziroma ambulante. Poleg tega je bil Varuh mnenja, da ni toliko ključnega pomena število komunikacijskih poti, ki jih ima pacient pri posameznem zdravstvenem izvajalcu na razpolago, temveč odzivnost zdravstvenega izvajalca ter možnost vzpostavitve komunikacije z zdravstvenim kadrom, ko ga pacient potrebuje.

Varuh je zdravstvene domove povprašal tudi o številu in vsebini pritožb, ki so jih prejeli v letu 2022 glede dostopnosti do ambulant. Iz odgovorov je izhajalo, da se je največ pritožb nanašalo na telefonsko (ne)dostopnost, in sicer so se pacienti najpogosteje pritoževali zaradi zasedenosti telefonskih linij. Varuh na podlagi prejetih pobud ocenjuje, da pacienti praviloma preferirajo neposredno komunikacijo z zdravstvenim izvajalcem po telefonu, saj tako komunikacijo ocenjujejo kot primernejšo in učinkovitejšo od drugih poti komunikacije. Glede na vse navedeno je bil Varuh mnenja, da bi bilo treba za izboljšanje dostopnosti do ambulant posvetiti več pozornosti prav izboljšanju možnosti za telefonsko komunikacijo. Zdravstveni domovi so kot enega izmed glavnih razlogov za težave pri dosegljivosti ambulant preko telefona navajali pomanjkanje kadra in posledično preobremenjenost obstoječega kadra. Ob možnosti raznovrstnih načinov naročanja oziroma uporabi različnih komunikacijskih poti, kar zdravstveni domovi štejejo kot prednost, pa so opozorili tudi, da je za obvladovanje vseh sistemov naročanja in normalen potek dela v ambulantah na voljo občutno premalo kadra. V zvezi s tem Varuh meni, da je za dobro delovanje zdravstvenih domov (oziroma ambulant) in zdravstvenega sistema kot celote ključno iskanje rešitev tudi na področju kadrov.

Povzetek priporočil in mnenj Varuha:

1. Varuh zaznava velike razlike v odzivnosti ambulant in s tem posledično v dostopnosti do zdravstvenih storitev, ki jih je treba odpraviti.

2. Varuh MZ predlaga, da se oblikujejo smernice za zdravstvene domove, s katerim se bo poenotilo ravnanje ambulant v primeru njihove nedosegljivosti po telefonu. Varuh predlaga, da so pacienti prek avtomatskega telefonskega odzivnika obveščeni, da jim bo klic vrnjen oziroma da jim je lahko vrnjen in do kdaj ter da pacient v naslednjem koraku izbere, ali želi povratni klic ambulante.

3. Varuh meni, da bi moral biti odzivni čas ambulant na elektronsko pošto pacienta določen in enoten ter da bi morali biti pacienti o njem obveščeni v avtomatskem odgovoru, s katerim zdravstveni dom tudi potrdi prejem elektronskega sporočila.

4. Varuh meni, da bi bilo treba poenotiti najdaljši (dopustni) odzivni čas ambulante na naročilo/sporočilo pacienta, oddano preko spletne strani izvajalca ali portala. Pacient bi moral biti z avtomatskim odzivnikom takoj ob oddaji naročila/sporočila obveščen ne zgolj o tem, da je bilo naročilo/obvestilo sprejeto, temveč tudi v kolikšnem maksimalnem času bo nanj odgovorjeno oziroma bo obdelano. Pacientu bi moralo biti omogočeno, da odda naročila/sporočila 24 ur dnevno vse dni v tednu, da spremlja status naročila/sporočila ter tudi da odda novo naročilo/sporočilo kljub temu, da se obdelava predhodnega naročila/sporočila še ni zaključila.

5. Varuh predlaga, da se zdravnike, ki (še) ne uporabljajo portala, čeprav to možnost imajo, spodbudi k uporabi.

6. Varuh priporoča obveznost spremljanja odzivnega časa po posamezni komunikacijski poti, z možnostjo nadzora v primeru preverjanja utemeljenosti morebitnih očitkov pacientov o neodzivnosti ambulante.

7. Varuh meni, da je nujno izboljšati telefonsko odzivnost ambulant in s tem omogočiti enako dostopnost do zdravstvenih storitev tudi tistim pacientom, ki niso vešči uporabe računalnika. Varuh meni, da so nesprejemljivi primeri, ko imajo pacienti zaradi telefonske neodzivnosti ambulante slabšo dostopnost do zdravnika oziroma ambulante

8. Varuh meni, da je za dobro delovanje zdravstvenih domov in zdravstvenega sistema kot celote ključno iskanje rešitev tudi na področju kadrov.

Varuh ocenjuje, da je lahko posvet priložnost za izmenjavo mnenj in iskanje rešitev za izboljšanje dostopnosti do ambulant na primarni ravni, pa tudi za prenos dobrih praks na tem področju, ki jih že imajo posamezni zdravstveni domovi, zato je odločitev ministrstva pozdravil.
9.4-54/2023 (Priporočilo št. 44)

Primer:

Težave z namestitvijo in obravnavo oseb po zaključenem bolnišničnem zdravljenju in oseb s pridobljeno poškodbo glave

Varuh opozarja, da sistemsko ni urejeno in poskrbljeno za ustrezno in kontinuirano oskrbo in obravnavo oseb, mlajših od 65 let, ki ob zaključku bolnišničnega zdravljenja potrebujejo institucionalno varstvo. Še vedno tudi ni vidnega napredka pri vzpostavljanju specializiranih regijskih centrov za rehabilitacijo oseb s pridobljeno poškodbo glave.

Varuh je prejel dopis pobudnic, predstavnic socialnega dela v zdravstveni dejavnosti, ki sta Varuha seznanili z velikimi težavami nameščanja pacientov, mlajših od 65 let, po končanem zdravljenju v bolnišnici. Pobudnici pišeta, da se je tej skupini ljudi v zadnjem obdobju pridružila še stiska vseh starejših od 65 let, ki jih zaradi pomanjkanja kadra v domovih starejših občanov, kakor tudi v posebnih socialnovarstvenih zavodih, ne morejo sprejeti.

Gre za paciente: 1) ki so v takšnem zdravstvenem stanju, da njihova vrnitev v domače okolje ni mogoča, za institucionalno varstvo pa ne dosegajo starostne omejitve 65 let, ali 2) je njihovo zdravstveno stanje takšno, da potrebujejo nego, ki je v institucionalnem varstvu ni mogoče zagotoviti. Ti pacienti imajo pogosto vstavljeno traheostomo, kanilo, nazogastrične sonde, so okuženi z bakterijami karbapenemaze ali MRSA, VRE in podobno. Po večini so v stanju minimalne zavesti.

Pobudnici omenjata nekaj možnosti namestitve oseb po poškodbi glave v določene zavode, vendar pa se tudi v teh zavodih zaradi prostorske stiske in dolgotrajnosti programa, letno namestita približno dva pacienta. Dodatna težava je, da na državni ravni nimamo urejenega institucionalnega varstva oziroma namestitve za omenjeno skupino mlajših pacientov (pod 65 let). Obstajajo sicer domovi starejših občanov, ki imajo možnost nameščanja le-teh (program mlajši), vendar je čakalna doba tudi dve leti in več. Če se k naštetemu doda še okužbe z bolnišničnimi bakterijami, izmed katerih nekatere zahtevajo namestitev v enoposteljno izolacijsko sobo, se zdi odpustitev pacienta iz bolnišnice nerešljiv problem. Pobudnici predlagata, da se na državni ravni ustanovijo negovalne bolnišnice, kamor bi lahko nameščali paciente, ki so v zahtevnem zdravstvenem stanju, vrnitev v domače okolje in v institucije, ki so trenutno na voljo v Republiki Sloveniji, pa ni možna.

Na podoben problem, kot opisali zgoraj, je Varuh opozoril že v letnem poročilu za leto 2019. Z njim se srečujejo tudi osebe s pridobljeno poškodbo glave. V Letnem poročilu Varuha za leto 2019 je Varuh opozoril na potrebo po vzpostavitvi mreže specializiranih regijskih centrov za osebe s pridobljeno možgansko poškodbo. Menil je, da bi bilo treba obravnavo

oseb po pridobljeni možganski poškodbi opredeliti kot samostojno socialnovarstveno storitev, in poudarili, da je treba zagotoviti regijsko pokritost storitev za osebe s pridobljeno možgansko poškodbo ter zmogljivosti, ki bodo ustrezale potrebam.

Varuh je na problematiko zato znova opozoril MZ in MDDSZ.

MZ je Varuhu je predstavilo sistemske rešitve problematike v okviru urejanja področja dolgotrajne oskrbe. Zakon o dolgotrajni oskrbi (Uradni list RS, št. 196/21 in 163/22; ZDOsk) v 58. členu uvaja novo organizacijsko obliko izvajanja dolgotrajne oskrbe v instituciji »negovalni dom«. ZDOsk je bil sicer sprejet, vendar je njegovo izvajanje časovno zamaknjeno. MZ bo iz sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost nakljub zamiku uveljavitve ukrepov ZDOsk zagotovilo zmogljivosti za negovalne domove. MZ piše, da so v teku tudi štiri investicije v negovalne bolnišnice, in sicer v Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana, Univerzitetnem kliničnem centru Maribor, Splošni bolnišnici Novo mesto in Splošni bolnišnici Murska Sobota. Skupna ciljna vrednost vseh navedenih investicij je zagotovitev dodatnih 280 postelj. Vsi štirje projekti so financi ani iz sklada REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe) in imajo predviden zaključek konec leta 2023. MZ je Varuha seznanilo še s projektom Stara Gora, novogradnjo Oddelka za invalidno mladino in rehabilitacijo – ZIM Stara Gora v okviru Splošne bolnišnice »Dr. Franca Derganca« Nova Gorica, ki se je izvajal v dveh fazah in se je zaključil septembra 2022. MZ je novembra 2022 objavilo tudi javni razpis »Razvoj novih organizacijskih oblik obravnave za osebe, ki zaradi posledic poškodb ali bolezni potrebujejo začasno obravnavo v instituciji«, ki je trenutno v fazi izbora upravičencev. Predmet javnega razpisa je zagotavljanje storitev v institucijah osebam, ki sicer živijo doma in pri katerih je zaradi posledic poškodb ali bolezni prišlo do upada sposobnosti samooskrbe ter bi po mnenju izbranega osebnega ali lečečega zdravnika z začasnim zagotavljanjem take obravnave lahko izboljšale sposobnost samooskrbe in podaljšale bivanje v domačem okolju. Gre za projekt, ki zajema tudi del populacije, ki jo je Varuh izpostavil v okviru pobude in s katerim bi v vmesnem obdobju poskušali vsaj delno zapolniti vrzel do vzpostavitve negovalnega doma in negovalnih bolnišnic.

Na podlagi pojasnil, ki jih je posredovalo MDDSZ, Varuh ugotavlja, da se rehabilitacija oseb s pridobljeno možgansko poškodbo še vedno zagotavlja predvsem pri izvajalcih storitve vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji, ki poleg prilagojenega programa v okviru navedene storitve na področju socialnega varstva osebam s pridobljeno možgansko poškodbo nudijo tudi priznan program dolgotrajne rehabilitacije na področju zdravstva. S spremenjenim 10. členom Pravilnika o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev se je sicer podrobneje opredelilo (prilagodilo) oblike storitve vodenja, varstva in zaposlitve pod posebnimi pogoji za osebe z možgansko poškodbo ali okvaro ter zdravstveno varstvo in rehabilitacijo v okviru priznanega programa, po predpisih s področja

zdravstvenega varstva. Omogočena je tudi večja prilagodljivost kadrovskih normativov.

Po oceni Varuha kakšnega drugega napredka na tem področju še ni, celostne rešitve pa se odlagajo v prihodnost. Vzpostavitev dodatnih specializiranih enot na posameznih območjih, v katerih se bo izvajalo oblike storitev, ki so prilagojene osebam po pridobljeni možganski poškodbi, naj bi namreč bila, kot nam je junija 2022 sporočilo MDDSZ, praviloma določena na podlagi nacionalnega izvedbenega načrta Resolucije o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2022–2030 (ReNPSV22–30). Vzpostavitev dodatnih specializiranih enot na posameznih območjih, v katerih se bo izvajalo oblike storitev, ki so prilagojene osebam z možganskimi poškodbami ali okvarami, bo praviloma določena na podlagi nacionalnega izvedbenega načrta, prvi s časovnico izvedbe do leta 2025.

Varuha odgovora ministrstev nista zadovoljila. Za osebe s pridobljeno možgansko poškodbo ni dostopna dolgotrajna celostna rehabilitacija, ki bi morala biti zagotovljena vzdolž kontinuuma oskrbe v razponu od bolnišnice do rehabilitacije v skupnosti. Namen rehabilitacije (ki je integriran, individualiziran, večplasten, kontinuiran in celosten pristop socialnozdravstvene oskrbe oziroma storitev) je zmanjšanje posledic poškodbe in osmišljanje življenja po poškodbi, ponovno učenje na vseh življenjsko pomembnih področjih, ponovno vzpostavljanje (nove) socialne mreže, oblikovanje novih funkcionalnih vzorcev, sprejemanje nove realnosti uporabnika s postavljanjem novih življenjskih ciljev, vzdrževanje in ohranjanje sposobnosti, normalizacija življenja, večanje osebne odgovornosti ter doseganje najvišje stopnje samostojnosti, razbremenitev svojcev in prilagajanje svojcev na novo življenje ter nenazadnje večanje kakovosti življenja.

Takšna rehabilitacija bi morala biti omogočena in dostopna uporabnikom po celotni Sloveniji, zato bi bilo treba dopolniti mrežo izvajalcev, ki bi izvajali dolgotrajno rehabilitacijo oseb s pridobljeno možgansko poškodbo, in sicer:

- po-bolnišnično intenzivno negovalno obravnavo v osrednjeslovenski regiji,
- regijske centre, ki bi zagotavljali dolgotrajno (psihosocialno in zdravstveno) rehabilitacijo ter institucionalno varstvo (24-urno institucionalno varstvo in bivalne enote) v obalno-kraški, primorsko-notranjski, jugovzhodni, posavski, zasavski, savinjski in koroški regiji.

Varuh se zaveda, da je »infrastrukturni« vidik skrbi za osebe po zaključenem bolnišničnem zdravljenju in osebe s pridobljeno poškodbo glave pomemben, vendar ne odtehta, če ni kadrovske pokritosti. V dopisu nobeno od ministrstev ni posredovalo konkretnih informacij, na kakšen način nameravata zagotoviti kader v institucijah, ki se vzpostavljajo, ob splošno znanem dejstvu pomanjkanja kadra skorajda na vseh področjih social-

novarstvene in zdravstvene oskrbe. Tukaj Varuh ne misli toliko zdravnikov, ampak predvsem negovalno osebje, medicinske tehnike, diplomirane zdravstvenike, bolničarje itd. Postavlja se tudi vprašanje zagotavljanja kadra (fizio erapevti, delovni terapevti itd.) za ustrezno in čim prejšnjo rehabilitacijo oseb po zaključenem bolnišničnem zdravljenju oziroma pridobljeni poškodbi glave.

Varuha tudi skrbi, da bodo zgoraj navedena vprašanja, ki zadevajo kadre, ostala neodgovorjena. Težave s kadrom izpostavljamo tudi zato, ker je Varuh seznanjen s stisko zdravstvenih (in socialnovarstvenih) izvajalcev, ki pogosto in večkrat razpisujejo prosta delovna mesta za različne poklice, ki so navedeni zgoraj, vendar so pri tem neuspešni. Varuh domneva, da tudi zato, ker teh področij dela ne dojemajo kot zadosti »zanimivih« (iz finančnega in ariernega vidika).

Rešitve, ki sta jih ministrstvi izpostavili, resda zadevajo vzpostavitev ukrepov, nadgradnjo storitev itd., vendar se bojimo, da so ti načrti uresničljivi le na papirju. Poleg tega bo vzpostavitev dodatnih specializiranih enot na posameznih območjih, v katerih se bo izvajalo oblike storitev, ki so prilagojene osebam z možganskimi poškodbami ali okvarami, praviloma določena na podlagi nacionalnega izvedbenega načrta. Prvi ima časovnico izvedbe do leta 2025. Varuhu se tako dolgo obdobje zdi nesprejemljivo ob vedenju, da so že danes razmere za osebe s pridobljeno poškodbo glave (pa tudi za tiste, ki so zaključili bolnišnično zdravljenje in niso sposobni samostojnega življenja) nesprejemljive in nedostojne, tako zanje kot za njihove svojce.

Varuh ugotavlja, da je to področje še vedno sistemsko neurejeno in da ta neurejenost posega v pravico do socialne in zdravstvene varnosti. Ugotavlja kršitev določbe 50. in 51. člena Ustave Republike Slovenije ter 11. člena Zakona o pacientovih pravicah. 9.4-49/2022 (Priporočilo št. 46)

Primer:

Nedelujoči klicni sistem in zaklepanje oddelka v bolnišnici

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki se ni strinjal z zdravljenjem svoje matere, ki je se zdravila in pozneje umrla na Oddelku za nevrološke bolezni v Univerzitetnem kliničnem centru Maribor (Oddelek UKC). Varuh se je opredelil do navedb pobudnika in pojasnil Oddelka UKC glede »Nedelujočega klicnega sistema« in »Zaklepanja oddelka«. Varuh je ugotovil, da v primeru Oddelka UKC delovanje klicnega sistema ni bilo ustrezno, četudi naj bi v času hospitalizacije pobudnikove matere po navedbah bolnišnice klicni sistem deloval. Nedelovanje oziroma delno delovanje klicnega sistema potrjujejo tudi ugotovitve Komisije za izredni notranji nadzor. Izkazalo se je tudi, da je Oddelek UKC ob določenih urah

dneva in ponoči zaklenjen, ključ pa je shranjen pri osebju. Varuh meni, da pacientom mora biti zagotovljen izhod, če in ko to želijo, saj v nasprotnem takšno ravnanje lahko pomeni omejitev svobode gibanja. Varuh je v zvezi z nedelovanjem klicnih naprav bolnišnico seznanil s pričakovanjem, da ustreznemu delovanju klicnega sistema nameni več pozornosti. Varuh je bolnišnici predlagal tudi, da poišče boljšo rešitev z vidika možnosti samostojnega odhoda pacientov iz oddelka.

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki se ni strinjal z zdravljenjem svoje matere. Mati pobudnika je bila hospitalizirana in je pozneje umrla na Oddelku za nevrološke bolezni v Univerzitetnem kliničnem centru Maribor (Oddelek UKC). Pobudnik je v svojem pismu opisal okoliščine zdravljenja matere, izrazil nestrinjanje z ravnanjem zdravstvenega osebja pri tem, nestrinjanje s komunikacijo Oddelka UKC in bolnišnice do svojcev ter neprimeren odnos osebja do njegove matere. Pobudnik je poudaril, da je Oddelek UKC, kjer se zdravila njegova mati zaklenjen in da klicni zvonci ob bolniških posteljah v času materinega zdravljenja niso delovali. Po materini smrti je pobudnik zahteval vpogled v njeno zdravstveno dokumentacijo, iz katere pa je razbral stvari o njenem stanju, ki so ga pretresle.

Varuh je v okviru svojih pristojnosti na Oddelek UKC naslovil več poizvedb. Varuh se je opredelil do navedb pobudnika in pojasnil bolnišnice, ki zadevajo: 1) »Nedelujoč klicni sistem« in 2) »Zaklepanja oddelka«.

1) Bolnišnica je pojasnila, da je klicni sistem v času hospitalizacije pobudnikove matere deloval. Do okvare sistema je prišlo nekaj mesecev po hospitalizaciji pobudnikove matere. Komisija za izredni notranji nadzor (Komisija), ki je izvedla nadzor dobrih 6 mesecev po domnevni odpovedi klicnega sistema (glede na informacije bolnišnice) pa je ugotovila, da klicne naprave še vedno ne delujejo oziroma naj bi delovale le delno. Bolnišnica je ob tem pojasnila, da je bil klicni sistem dotrajan. Ko ni več deloval z glasovnim signalom, ampak le s svetlobnim, so zagotovili začasno možnost klica s SOS tipkami. Bolnišnica ima sicer sistem javljanja okvar kadar pride do napake v delovanju katerekoli naprave. Oddelek UKC nas je še seznanil, da se obhodi medicinskih sester po vseh bolniških sobah izvajajo na 2 uri.

2) Zaklepanje oddelka po navedbah Oddelka UKC sodi v sklop zagotavljanja varnosti pacientov, zaposlenih, osebne lastnine ter organizacijske enote. Kot so pojasnili, pacient lahko zapusti oddelek kadarkoli želi in če njegovo zdravstveno stanje to dopušča. Ključe hrani osebje oddelka. Ob sprejemu so pacient in njegovi svojci seznanjeni s hišnim redom zavoda, ki v 5. členu opredeljuje, da je pacientom zagotovljen dnevni in nočni počitek. Vhodi na oddelek so v času počitka praviloma zaklenjeni. Dnevni počitek je čas od kosila do časa obiskov in nočni počitek med 22.00 in 6.00 uro zjutraj. Podpisana soglasja se interpretirajo kot soglasje za strinjanje z obravnavo, kar vključuje tudi hišni red zavoda. Ker je zaklepanje opredeljeno v hišnem redu, ga osebje posebej ne evidentira.

Varuh zagovarja stališče, da je klicni sistem pomemben varnostni ukrep in klicni zvonci zagotavljajo večjo stopnjo varnosti pacientov. Varuh je ugotovil, da v primeru Oddelka UKC delovanje klicnega sistema ni bilo ustrezno, četudi naj bi v času hospitalizacije pobudnikove matere po navedbah bolnišnice klicni sistem deloval. Nedelovanje oziroma delno delovanje klicnega sistema potrjujejo tudi ugotovitve Komisije. Če pride do nenadnega poslabšanja zdravstvenega stanja pacienta je klicni zvonec edini stik s pomočjo, saj obhod medicinskega osebja na 2 uri v takih primerih ni zadosten. Varuh je še predlagal, da naj bolnišnica posveti posebno pozornost nadziranju, da osebje ne bi klicnega zvonca odstranilo pacientu, ki ga pogosto (po oceni osebja morebiti neupravičeno) uporablja.

Varuh je obravnaval vprašanje zaklepanja oddelka ob določenih urah dneva in ponoči z vidika pacientov (ne obiskovalcev). Za obiske morajo veljati določena pravila z vidika dobrobiti za zdravje pacientov. Vendar Varuh meni, da pacientom mora biti zagotovljen izhod iz oddelka, če in ko to želijo, saj v nasprotnem takšno ravnanje lahko pomeni omejitev svobode gibanja pacienta. Tovrstno omejevanje gibanja je v skladu z ZDZdr možno le v psihiatričnih bolnišnicah v oddelkih pod posebnim nadzorom in v socialno varstvenih zavodih v varovanih oddelkih. Tudi iz vidika požarne varnosti bi bilo lahko fizično zaklepanje oddelka, kot ga izvaja Oddelek UKC, sporno. Predvsem, ker se je izkazalo, da je ključ za odklepanje vrat shranjen pri osebju in pacientom ni neposredno dosegljiv. Če mu osebje ne omogoči dostopa do ključa, pacient sam oddelka ne more zapustiti. Varuh se zaveda, da je pri tem treba vzeti v ozir tudi zdravstveno stanje pacientov.

Varuh je pobudo ocenil za utemeljeno. Varuh je ugotovil, da je bolnišnica delovanju klicnega sistema posvetila premalo pozornosti, saj dobrih 6 mesecev klicni sistem ni deloval oziroma je le delno deloval. Varuh tudi meni, da pacientom mora biti zagotovljen izhod iz Oddelka UKC, če in ko to želijo, saj v nasprotnem takšno ravnanje lahko pomeni omejitev svobode gibanja pacienta. Varuh je v zvezi z nedelovanjem klicnih naprav bolnišnico seznanil s pričakovanjem, da ustreznemu delovanju klicnega sistema nameni več pozornosti. Varuh je bolnišnici predlagal tudi, da poišče boljšo rešitev z vidika možnosti samostojnega odhoda pacientov z oddelka. 9.4-32/2022

Primer:

Prenehanje veljavnosti napotnice zaradi težav v informacijskem sistemu izvajalca zdravstvene dejavnosti

Varuha je pobudnik seznanil s prenehanjem veljavnosti napotnice dan pred določenim kontrolnim pregledom. Varuh je ugotovil, da je razlog v težavah pri komunikaciji med izvajalcem in centralnim sistemom, natančneje pri zunanjih programskih hišah, ki skrbijo za informacijski sistem izvajalca. Varuh od MZ in NIJZ pričakuje, da bodo težave odpravili v najkrajšem možnem času in s tem seznanili Varuha. Varuh je obema predlagal, da vzpostavita komunikacijo z izvajalci zdravstvene dejavnosti, pri katerih se pojavljajo težave s prenehanjem veljavnosti napotnic, in v sodelovanju z njimi v najkrajšem možnem času poiščeta rešitve, ki bodo ustrezne tako za paciente kot izvajalce zdravstvene dejavnosti.

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je trdil, da je en dan pred določenim kontrolnim pregledom prejel obvestilo, da je njegova napotnica izbrisana. Še isti dan je pri svoji osebni zdravnici pridobil novo napotnico. Po pojasnila o izbrisu se je obrnil na MZ, ki mu je pojasnilo, da je njegova napotnica zaprta kot neizkoriščena in da je v sistemu eNaročanje videti, kot da ni prišel na zadnji pregled (pred kontrolnim pregledom). Pobudnik je svojo udeležbo na zadnjem pregledu dokazal s potrdilom o opravljenem pregledu na Univerzitetnem kliničnem centu Ljubljana (UKC LJ).

Varuh je seznanjen s težavami pacientov zaradi neveljavnih napotnic. Po pojasnila se je obrnil na NIJZ in UKC LJ. NIJZ je pojasnil, da v primeru pobudnika centralni sistem eNaročanje iz lokalnega informacijskega sistema izvajalca ni prejel informacije o opravljeni obravnavi. V skladu z zakonskimi določili je bilo neizvedeno naročilo odpovedano, pobudnikova napotnica pa je bila zaključena. 10. 10. 2022 je bil namreč ponovno aktiviran servis v eNaročanje, ki je bil začasno izklopljen zaradi epidemije. V skladu s tretjim odstavkom 15.b člena ZPacP servis deluje na naslednji način: če obstaja točen termin (pacient ima določen dan in uro pregleda) in centralni sistem eNaročanje ne dobi podatka o realizaciji, odpovedi ali prenaročanju v roku 35 dni po terminu, pacient pa se ni opravičil, se odpove navedeno naročilo, ki ni bilo realizirano. Odpovejo se tudi vsa preostala naročila na napotnici in sama napotnica. Odpoved nerealiziranih terminov, na katera se pacient ni oglasil in se po 30 dneh ni opravičil, zaključevanje pripadajočih napotnic ter odpoved preostalih terminov se izvaja dnevno.

NIJZ je pojasnil, da je odgovornost izvajalcev zdravstvene dejavnosti, da ustrezno zaključujejo termine in pri tem imajo tri možnosti:

- pacient se je oglasil na določen termin, ki se označi kot izveden,
- pacient se ni oglasil na termin in se je opravičil, termin se odpove z enim od razlogov za odpoved,

- pacient se ni oglasil na termin in se je opravičil, pacientu se dodeli nov datum.

Če izvajalec izvede enega od navedenih treh ukrepov, do odpovedi termina in zaključevanja napotnice s strani centralnega sistema eNaročanja ne pride. Izvajalci zdravstvene dejavnosti imajo od januarja 2023 na voljo orodje v lokalnem informacijskem sistemu, ki jim prikaže vsa naročila, za katera manjka realizacija v centralnem sistemu in bodo skladno z navedenim postopkom odpovedana, če centralni sistem ne bo prejel informacije glede izvedenega termina.

UKC LJ je Varuha seznanil, da je bila storitev izvedena s prvo alinejo – pacient se je oglasil na pregled, ki se označi kot izveden. UKC LJ je priložil posnetek ekrana, iz katerega je razvidna njegova navedba. UKC LJ pa je navedel tudi, da je podatek o izvedenosti termina viden le v lokalnem sistemu, ne pa tudi v centralnem sistemu. Zato naj bi domnevno prihajalo do težav. UKC LJ je o tem pisno obvestil MZ. UKC LJ se je odzval na navedbe NIJZ, ki navaja, da imajo izvajalci od januarja 2023 na voljo orodje v lokalnem sistemu, ki pokaže vsa naročila, za katera manjka realizacija v centralnem sistemu, in bodo odpovedana, če centralni sistem ne bo prejel informacije o izvedbi termina. UKC LJ se ne strinja z navedbo NIJZ. Na NIJZ se obrača že od 25. 11. 2022 in mesečno prosi za podatke o naročilih, ki so predvidena za odpoved. UKC LJ je navedel, da so po ponovnem vklopu servisa v sistemu eNaročanje v UKC LJ začeli opažati neupravičeno preklicane napotnice. Na neskladje so ves čas opozarjali NIJZ in MZ in jih večkrat prosili, da samodejno kontrolo izklopijo, dokler s programskimi hišami ne odpravijo težav v komunikaciji med lokalnim in centralnim sistemom. Stališče NIJZ in MZ je, da sistem deluje skladno s 15.b členom Zakona o pacientovih pravicah. UKC LJ se je v dopisu Varuhu za napako opravičil pobudniku in vsem ostalim pacientom, ki so jih zaradi neskladne komunikacije med lokalnim in centralnim sistemom nehote dodatno obremenjevali s pridobivanjem novih napotnic.

Varuh je pobudo ocenil kot utemeljeno. Na NIJZ in MZ je naslovil svoje ugotovitve in predlog. Čeprav naj bi bilo po navedbah NIJZ in MZ to sicer urejeno, v praksi prihaja do težav, ki jih občutijo pacienti, dodatno delo zaradi tega pa imajo tudi izvajalci zdravstvene dejavnosti. Varuh od pristojnih (MZ in NIJZ) pričakuje, da bodo težave odpravili v najkrajšem možnem času in s tem seznanili Varuha. Varuh je MZ (oziroma NIJZ) predlagal, da vzpostavi komunikacijo z izvajalci zdravstvene dejavnosti, pri katerih se pojavljajo težave z izbrisom napotnic in v sodelovanju z njimi v najkrajšem možnem času poišče rešitve, ki bodo ustrezne tako za paciente kot izvajalce zdravstvene dejavnosti.

NIJZ se je na ugotovitve Varuha odzval in izpostavil svoje aktivnosti, da bi sistem eNaročanja in delo izvajalcev potekalo čim bolj nemoteno. Glavni razlog za težave vidi pri izvajalcu zdravstvene dejavnosti. Tudi MZ vidi

težave pri izvajalcu zdravstvene dejavnosti, natančneje pri zunanjih programskih hišah, ki skrbijo za informacijsko tehnologijo izvajalca. Je pa MZ zatrdilo, da se bo tovrstnim zapletom mogoče izogniti z vzpostavitvijo Centralnega zdravstvenega informacijskega sistema in izvajalca centralne digitalizacije, ki sta urejena v predlogu Zakona o digitalizaciji zdravstva, ki je od 14. 6. 2023 že v zakonodajnem postopku. (EPA 872-IX). 9.4-13/2023 (**Priporočilo št. 48**)

Primer:

Nestrinjanje z odzivom reševalne službe

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki nas je seznanil z okoliščinami, ki so pripeljale do hospitalizacije njegove matere (pacientka). Pobudnik je navedel, da je bila pacientka na preživljanju dopusta v enem izmed hotelov na slovenski obali, ko je prišlo do poslabšanja njenega zdravstvenega stanja. Osebje v hotelu je poklicalo številko 112 in izpostavilo, da ima pacientka epileptični napad. Pobudnik se je obrnil na Varuha, ker se ni strinjal z odzivom reševalcev na klic 112. Minili naj bi namreč približno dve uri od klica na številko 112 in prihoda reševalcev do njegove matere oziroma njenim prihodom v Splošno bolnišnico Izola. Pri tem je pobudnik še posebej izpostavil problematično komunikacijo dispečerja na številki 112, ki naj bi osebju hotela v nasprotju z navedbami pacientke zatrjeval, da le-ta nima epileptičnega napada.

Varuh je v zvezi s primerom prejel obsežno dokumentacijo in po preučitvi naslovil poizvedbe na dva zdravstvena zavoda, ZIRS in zastopnika pacientovih pravic. Varuh je tudi poslušal posnetke klica na 112, ki zadevajo primer pacientke.

Varuh je na podlagi vseh poizvedovanj ugotovil, da sta se zoper dva zdravstvena izvajalca vodila prekrškovna postopka. Zbornica zdravstvene in babiške nege Slovenije - Zveza strokovnih društev medicinskih sester, babic in zdravstvenih tehnikov Slovenije (Zbornica - Zveza) pa je v izrednem strokovnem nadzoru s svetovanjem vzela pod drobnogled ravnanje dispečerja, ki je razporejal reševalna vozila v času dogodka, povezanega s pacientko. Zbornica - Zveza je predlagala devet priporočil za odpravo odstopanj, ki so bila ugotovljena v izrednem strokovnem nadzoru.

Varuh je tako pobudniku kot zdravstvenemu izvajalcu, pod katerega spada dispečer, pojasnil svoje pristojnosti, med katere ne sodi ugotavljanje pravilnosti ravnanja posameznega zdravstvenega delavca. Vendar je Varuh glede na ugotovitve Zbornice - Zveze, ZIRS in prizadevanja zastopnika pacientovih pravic ugotovil, da je vsak izmed nadzornih organov odkril določene pomanjkljivosti v procesu obravnave pacientke. Te so bile ugotovljene v samem odzivu na klic 112, pridobivanju dokumentacije in vodenju

postopka po Zakonu o pacientovih pravicah, ki ga je sprožil pobudnik. Na podlagi navedenega je Varuh pobudo ocenil kot utemeljeno. Na podlagi ugotovitev zgoraj navedenih nadzornih institucij Varuh meni, da je bila pacientki zaradi postopanja dispečerja kršena pravica do primerne, kakovostne in varne zdravstvene obravnave (11. člen Zakona o pacientovih pravicah).

Varuh tovrstne primere obravnava tudi z vidika možnosti izboljšanja obstoječega stanja, saj opaža, da s strani izvajalcev zdravstvene dejavnosti pogosto zmanjka prostora za lastno kritiko, da težko sprejemajo drugačno videnje situacije in ne sprejemajo morebitnih pomanjkljivosti v določenem ravnanju ali procesu. Varuh ocenjuje, da se je to pokazalo tudi pri odzivu zdravstvenega izvajalca, pod katerega spada dispečer, ki je obravnaval klic na številki 112. Ta (zdravstveni izvajalec) predlogov in pomanjkljivosti, ki sta jih v njegovem ravnanju ugotovila ZIRS ali Zbornica – Zveza, ni sprejel kot priložnost za izboljšanje sistema, ampak jih je razumel (vsaj tako je bilo mogoče oceniti iz njegovega odgovora Varuhu) kot očitek in kritiko, pred katero se je treba braniti. V primeru pobudnika to sicer ne spremeni situacije, vendar pa Varuh vseeno upa, da so oz. bodo ugotovitve nadzornih institucij pripomogle k boljši obravnavi vseh prihodnjih primerov. 9.4-36/2023

Primer:

Težave z diagnostiko odraslih oseb z avtizmom v okviru javnega zdravstva

Na Varuha se je obrnilo društvo za pomoč mladostnikom in odraslim s spektroavtistično motnjo (pobudniki), ki je opozorilo na težave pri diagnosticiranju avtizma pri odraslih v okviru javnega zdravstva. Pobudniki so navajali, da zaposleni v Centrih za duševno zdravje odraslih v Republiki Sloveniji niso ustrezno usposobljeni za diagnosticiranje avtizma, prav tako pa CDZO niso opremljeni z ustrezno tehnično podporo. Po njihovih izkušnjah naj bi pacient v okviru obravnave na CDZO dobil informacijo, da gre pri njem za sum avtizma, pri pridobitvi diagnoze pa se zaplete. Pobudniki niso imeli informacij, kam napotiti osebe, ki se obrnejo na društvo, saj se tudi sami zdravstveni delavci naj ne bi počutili kompetentne za področje avtizma.

Varuh se je obrnil na MZ in z odgovorom MZ seznanil tudi pobudnike. MZ navaja, da se diagnoza avtizma pogosto postavi na osnovi sodelovanja več strokovnjakov. Vendar pa se pacienti soočajo z dolgimi čakalnimi dobami in slabšo dostopnostjo, ki pa naj bi bila posledica pomanjkljive mreže izvajalcev in pomanjkanja ustrezno usposobljenih kadrov. Pobudniki so se strinjali, da se takšna diagnostika (kot jo navaja MZ) izvaja v ambulanti za

avtizem na Pediatrični kliniki, da pa to ne drži za diagnosticiranje odraslih oseb.

Varuh se je na podlagi navedb pobudnikov in odgovora MZ odločil, da naslovi poizvedbo na vse Centre za duševno zdravje odraslih v Sloveniji in na Nacionalni inštitut za javno zdravje. Zanimalo nas je, ali CDZO obravnava odrasle osebe z avtizmom, koliko teh oseb ima v obravnavi, ali CDZO izvaja diagnostiko odraslih oseb, pri katerih obstaja sum na avtizem, ali ima CDZO zadostno kadrovsko pokritost za izvajanje diagnostike pri odraslih osebah s sumom na avtizem, ali ima zadostno tehnično podporo za izvajanje diagnostike pri odraslih osebah s sumom na avtizem, če ne izvajajo diagnostike oseb z avtizmom, kam te osebe napotujejo, da pridobijo diagnozo in kako ocenjujejo obravnavo odraslih oseb s sumom na avtizem ali tistih z diagnozo avtizem.

Varuh je na podlagi prejetih odgovorov CDZO ugotovil naslednje:

- Za obravnavo oseb z avtizmom so potrebna posebna znanja, za katera zgolj osnovno izobraževanje ne zadostuje. Potrebna je dodatna subspecializacija, ki bi natančneje naslavljala težave, ki jih te osebe imajo.
- Na CDZO se obračajo osebe predvsem zaradi pridruženih motenj in komorbidnosti. Zdi se, da avtizem kot samostojno stanje ni prepoznan kot razlog za napotitev. Posamezniki z motnjo avtističnega spektra imajo zaradi izzivov, s katerimi se srečujejo, večje tveganje za razvoj pridruženih težav. V obravnavi le-teh vidijo CDZO svojo primarno vlogo.
- Morebitna rešitev za obravnavo oseb z avtizmom se kaže v specializiranih centrih, kjer bi obravnavali osebe s specifičnimi težavami. Potrebne pa so tudi klinično psihološke in psihiatrične ambulante na sekundarnem, specialističnem in subspecialističnem nivoju.
- Poseben izziv za osebe z avtizmom ali sumom na avtizem je prehod iz adolescentne v odraslo obravnavo, saj so normativi pedopsihiatrov bolj prijazni pacientom. Nekatere skupine pacientov, predvsem mladih in tistih z duševnimi motnjami, ki zahtevajo posebna znanja, so prikrajšane za optimalno strokovno obravnavo. Mednje spadajo tudi osebe s spektrom avtistične motnje. Za te osebe bi bilo dobro, da so v obravnavi pri specialistih, ki so stalni člani ekip in se ne menjujejo.

NIJZ je predlagal ukrep, v katerem bi NIJZ in CDZO skupaj s pobudniki preučili možnosti za dodatno usposabljanje strokovnjakov v CDZO in CDZOM na področju avtizma in drugih spektroavtističnih motenj, ter skupaj pripravili načrt usposabljanja. Hkrati s tem bi Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije predlagali morebitne kadrovske dopolnitve v CDZO in CDZOM za obravnavo teh motenj in pripravili predlog klinične poti za obravnavo. Pomemben del ukrepa je vključitev oseb z izkušnjo starševstva pri ljudeh z avtizmom in tudi ljudi z lastno izkušnjo avtizma.

Varuh je pobudo ocenil kot utemeljeno z vidika iskanja dodatnih sistemskih možnosti za obravnavo odraslih oseb z avtizmom. Vsi ključni deležniki so prepoznali potrebe po dodatnih ukrepih na področju obravnave odraslih oseb s spektroavtistično motnjo. Varuh se strinja in podpira predlog NIJZ in svoj doprinos vidi predvsem v svoji vlogi povezovalca, zato je pobudnikom predlagal, da NIJZ podrobneje seznani s svojimi izkušnjami (iz terena), ki jih imajo pri delu z uporabniki in njihovimi svojci. Z namenom skupnega naslavljanja problematike pa je Varuh s svojimi ugotovitvami in priporočili za nadaljnje ukrepanje seznanil tudi NIJZ in MZ. 9.4-9/2023

Primer:

(Ne)dopustnost zavrnitve zdravstvene oskrbe zaradi neupoštevanja internih pravil izvajalcev zdravstvene dejavnosti

Varuh meni, da trenutna zakonodaja ne omogoča zavrnitve pravice do zdravstvene oskrbe, če oseba ne nosi zaščitne maske skladno s hišnim redom posameznih zdravstvenih izvajalcev. Pogojevanje pravice do zdravstvene oskrbe z upoštevanjem hišnega reda namreč ni zakonsko predvideno. Varuh poziva, da se slednje ustrezno naslovi v napovedani spremembi zakonodajnega okvira.

Varuh je kot širše vprašanje obravnaval vprašanje zavrnitve zdravstvene oskrbe zaradi neupoštevanja internih pravil zdravstvenih domov o obvezni uporabi zaščitne maske, ki so bila sprejeta na podlagi priporočila NIJZ o nujni uporabi maske v okoljih z večjim tveganjem za okužbo s SARS-CoV-2, v katerih se zadržujejo osebe iz ranljivih skupin. Glej: https://nijz.si/sl/priporocila-za-zascito-zdravja-v-trenutni-epidemioloski-situaciji-covida-19.

Da ni enotnega stališča o pravni podlagi za obvezno nošenje mask v zdravstvenih ustanovah tudi med samimi izvajalci, potrjujejo tudi odgovori, ki jih je Varuh v zvezi s tem vprašanjem prejel od 41 zdravstvenih domov. Polovica jih je odgovorilo, da pravno podlago imajo, polovica pa je bilo mnenja, da pravne podlage ni. Kot pravne podlage so navajali različno: najpogosteje so bila to priporočila NIJZ in MZ; navajali pa so tudi Hišni red ZD, Ocena tveganja (revizija) zaradi možnosti okužbe s COVID-19 na delovnem mestu, Strokovni sklep strokovne vodje Osnovnega zdravstva Gorenjske, interni dokument za preprečevanje bolnišničnih okužb, POBO. Razlike med zdravstvenimi domovi so bile tudi v tem, ali bi sprejeli v obravnavo pacienta, ki ne nosi maske, v katerih primerih bi ga sprejeli in kdo bi o sprejemu odločil.

Na MZ, NIJZ in Zdravniško zbornico (ZZ) je Varuh naslovil poizvedbo o predpisih, ki po mnenju navedenih organov predstavljajo pravno podlago

za zavrnitev zdravstvene oskrbe pacientom, ki ne upoštevajo določil internih aktov zdravstvenih domov o obveznem nošenju zaščitne maske. MZ je navedlo, da pravno podlago za tehtanje pravice zdravstvenega delavca, da opravlja naloge v varnem okolju, ter pacienta do splošne svobode ravnanja zagotavljajo Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD), Odredba o začasnih ukrepih na področju organizacije in opravljanja zdravstvene dejavnosti zaradi obvladovanja nalezljive bolezni covid-19 Uradni list št. 99/22 in Pravilnik o pogojih za pripravo in izvajanje programa preprečevanja in obvladovanja bolnišničnih okužb (Pravilnik). ZZ je na načelni ravni kot pravno podlago za tehtanje med pravicami pacientov, ki ne želijo nositi maske, in pravico drugih pacientov ter zdravstvenega osebja do zdravstvenega varstva, na podlagi določb Zakona o pacientovih pravicah (ZPacP), Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej), Zakona o zdravniški službi (ZZdrS), Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB) in drugih, smiselno navedlo 15. člen Ustave RS. ZZ kljub temu predlaga da se, v izogib dilemam, vprašanje jasno opredeli v okviru ZPacP. NIJZ se do pravnih podlag ni opredelil, je pa pojasnil, da izdajajo strokovna priporočila, medtem ko normativni okvir določi država. NIJZ je dodal, da zaradi neupoštevanja priporočila glede uporabe maske ne bi smelo priti do zavrnitve zdravstvene oskrbe, saj je zaradi neizvedene obravnave mogoče poslabšanje zdravstvenega stanja posameznika. Varuh meni, da je pravna narava predpisov, na podlagi katerih naj bi bila po navedbah MZ in ZZ uporaba zaščitnih mask obvezna v zdravstvenih ustanovah, v nasprotju z načelom legalitete, na katero je Varuh v preteklih letih že večkrat opozoril. ZVZD skladno s prvim odstavkom 1. člena ureja razmerja med delavci in delodajalci, zato ne more predstavljati pravne podlage za obvezno uporabo mask tretjih oseb, tj. pacientov. Odlok, ki je bil sprejet na podlagi starega besedila Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB), za katerega je Ustavno sodišče RS že presodilo, da v njem ni najti pooblastila vladi, da uvede splošno obveznost nošenja zaščitne maske in razkuževanja rok Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-132-21/25 z 2. 6. 2022, in Pravilnik pa ne moreta predstavljati pravne podlage za obvezno uporabo zaščitne maske, saj urejata zakonsko materijo (obveznost nošenja maske) s pravnim predpisom, nižjim od zakona. Poleg tega oba podzakonska akta naslavljata ravnanja zdravstvenih delavcev oziroma izvajalca zdravstvene dejavnosti in ne pacientov. Pravne podlage za obvezno uporabo mask v zdravstvenih domovih na podlagi internih aktov prav tako ne more predstavljati neposredna uporaba 15. člena Ustave RS, saj je omejitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jo omenjeni člen sicer dopušča, skladno s 87. členom Ustave RS pridržana državnemu zboru. Varuh je preučil tudi, ali bi 6. alineja prvega odstavka 54. člena Zakona o pacientovih pravicah (dolžnosti pacienta) lahko predstavljala pravno podlago za obvezno nošenje maske, vendar je prišel do zaključka, da hišni red ne more omejevati pravice do splošne svobode ravnanja, če dopustnosti takšne omejitve ne predvideva že zakon, Tako npr. tudi ni mogoče nekomu vzeti prostosti na podlagi hišnega reda. saj mora biti vsak zakonsko določen poseg v človekovo pravico ali temeljno svoboščino ustavno dopusten,

torej mora prestati tako ustavni test legitimnosti (iz tretjega odstavka 15. člena Ustave RS) kot tudi test sorazmernosti (kot enega izmed načel pravne države, 2. člen Ustave RS).Varuh prav tako meni, da tudi ob predpostavki, da je prej omenjena ureditev skladna z načelom legalitete, dolžnosti pacienta, da nosi masko Varuh je obravnaval tudi Hišni red URI Soča, po katerem ima neupoštevanje hišnega reda, ki vključuje omejitev izhodov iz območja inštituta (tj. omejitev gibanja), za posledico predčasno prekinitev rehabilitacijskega programa., ni mogoče avtomatično enačiti s pravico do zavrnitve zdravstvene oskrbe pacientu oziroma, gledano s strani pacienta, omejitvijo pravice do zdravstvene oskrbe, ki bi morala biti zakonsko izrecno določena. Gre namreč za omejevanje dveh različnih pravic: pravice do splošne svobode ravnanja in pravice do zdravstvene oskrbe. Če zahteva po obveznem nošenju maske predstavlja pogoj za uživanje pravice do zdravstvene oskrbe, pa bi moral biti ta pogoj še posebej določen z zakonom, skladno z že omenjenim načelom legitimitete. Tovrstnega pogojevanja pravice do zdravstvene oskrbe na zakonski ravni pa Varuh ni zasledil, zato meni, da trenutna zakonodaja ne omogoča zavrnitve pravice do zdravstvene oskrbe, če oseba ne nosi zaščitne maske (ne glede na to, ali je sama obveznost nošenja maske ustrezno urejena ali ne). Varuh poudarja, da zaradi večje pravne varnosti tako pacientov kot zdravstvenega osebja podpira, da se v 54. členu ZPacP izrecno uredi odklonitev zdravstvene obravnave pacienta, če ta krši svoje dolžnosti (z nasiljem, ravnanjem v nasprotju s hišnim redom, ki ogroža zdravje ostalih pacientov in zdravstvenega osebja) in pri tem ne gre za nujno medicinsko pomoč, nujno zobozdravstveno pomoč ali nujno zdravljenje in neodložljive zdravstvene in zobozdravstvene storitve. Glej: https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=10234, k 16. členu. Pri tem pa Varuh opozarja, da takšna določba ne bi smela biti vsebinsko popolnoma odprta, temveč bi morala na abstraktni ravni določati relevantne okoliščine, na podlagi katerih je človekove pravice in temeljne svoboščine posameznikov z internimi akti zdravstvenih ustanov mogoče omejiti. Tako se Varuhu kot relevantne npr. zdijo naslednje okoliščine: razširjenost okužb s covidom-19, gripo ali drugo nalezljivo boleznijo, tip bolezni ali poškodbe, zaradi katere se je pacient obrnil na zdravstveno osebje oziroma ustanovo, možnost prilagoditve izvedbe zdravstvenega pregleda, ranljivost drugih pacientov in zdravstvenega osebja ipd. Po dodatni poizvedbi Varuha glede navedene pravne praznine je MZ pojasnilo, da namerava, predvidoma še letos, izvesti spremembe ZpacP. V okviru sprememb MZ med drugim napoveduje, da bo naslovljeno tudi vprašanje odklonitve zdravstvene oskrbe pacienta, če ta krši svoje dolžnosti. Varuh bo pravno ureditev navedenega področja spremljal tudi v prihodnje. 9.4-39/2022

2.16.4.2 Predolge čakalne vrste

Primer:

Nedopustne čakalne dobre pri obravnavi duševnih motenj otrok in mladostnikov

Na Varuha se je obrnil eden izmed centrov za socialno delo z opozorilom, da otroci in mladostniki nimajo ustreznega dostopa do psihosocialne in psihiatrične obravnave. Centri za socialno delo in vzgojno-izobraževalni zavodi pa naj bi posledično postali podaljšana roka zdravstva, čeprav se tudi sami spopadajo s kadrovsko stisko. Z vedno večjo vzgojno stisko pa naj bi se soočali tudi starši. Varuh se je na MZ, MVI in MDDSZ obrnil s poizvedbo, v kateri je navedene organe pozval k opredelitvi do navedb pobudnika ter seznanitvi z dejavnostmi na področju varstva duševnega zdravja otrok in mladostnikov. Na podlagi prejetih odgovorov Varuh ocenjuje, da se naslovni organi zavedajo, da je duševno zdravje otrok in mladostnikov tematika, ki ne zadeva le zdravstva, temveč je prepoznava, preprečevanja in reševanje težav v duševnem zdravju naloga celotne družbe. Nismo pa mogli spregledati, da čakalna doba za prvi pregled pri psihiatru za otroke in mladostnike za vse stopnje nujnosti z izjemo stopnje »nujno« v tem trenutku občutno presega čas najdaljših čakalnih dob, zaradi česar tudi po mnenju MZ otroci in mladostniki nimajo dostopa do kakovostne obravnave duševne motnje, ko jo potrebujejo. Upoštevajoč navedeno smo zavzeli stališče, da opisano stanje predstavlja kršitev 5. člena ZPacP v povezavi z 11. členom ZPacP ter 51. člena Ustave RS. Varuh bo obravnavano tematiko spremljal tudi v prihodnje.

Na Varuha se je obrnil eden izmed centrov za socialno delo z opozorilom, da otroci in mladostniki nimajo ustreznega dostopa do psihosocialne in psihiatrične obravnave. Centri za socialno delo in vzgojno-izobraževalni zavodi naj bi posledično postali podaljšana roka zdravstva, čeprav se tudi sami spopadajo s kadrovsko stisko. Povečalo naj bi se število begov iz vzgojnih domov odprtega tipa, otroci in mladostniki naj bi pogosteje posegali po prepovedanih drogah, z vedno večjo vzgojno stisko pa naj bi se soočali tudi starši. Varuh se je na MZ, MVI in MDDSZ obrnil s poizvedbo, v kateri je navedene organe pozval k opredelitvi do navedb pobudnika ter seznanitvi z dejavnostmi na področju varstva duševnega zdravja otrok in mladostnikov.

MZ je pojasnilo, da podatki NIJZ o povprečnih čakalnih dobah kažejo, da je v letih 2021–22 glede na leta 2018–2020 prišlo do 85-% porasta izdanih napotnic na račun napotitev pod »nujno«, »zelo hitro« in »hitro«. Število čakajočih (v vsakem trenutku) presega 600 otrok in mladostnikov. Povprečna čakalna doba na prvi pregled pri psihiatru za otroke in mladostnike za stopnjo nujnosti »zelo hitro« znaša 150 dni, za »hitro« 230 dni in za

»redno« 270 dni. Ocene o domnevni prezasedenosti varovanega oddelka in podatkov o čakalnih dobah za bolnišnično dejavnost nam MZ ni moglo zagotoviti, saj NIJZ teh podatkov ne zbira. Urgentna psihiatrična obravnava otrok in mladostnikov pa naj ne bi dosegala svojega namena, saj po postavljeni diagnozi otrok ali mladostnik v mreži izvajalcev storitev za duševno zdravje nima na voljo kakovostne in ustrezne obravnave duševne motnje, kot jo potrebuje. Razlog za dolge čakalne dobe je MZ pripisalo temu, da mreža izvajalcev za duševno zdravje na primarni zdravstveni ravni še ni popolnjena, hkrati pa se sooča s porastom potreb po storitvah za duševno zdravje otrok in mladostnikov zaradi epidemije covida-19.

MZ je poudarilo, da si skladno z Resolucijo o nacionalnem programu duševnega zdravja 2018-2028 in Akcijskim načrtom za leti 2022-2023, ki so ga pripravili v sodelovanju z več pristojnimi ministrstvi, aktivno prizadeva za dopolnitev mreže izvajalcev in povečanje ustrezno usposobljenega kadra. Številne raziskave namreč kažejo, da se z ustrezno obravnavo otrok in mladostnikov lahko prepreči težji potek težav v duševnem zdravju v poznejši dobi. S Splošnim dogovorom za leto 2023 naj bi bilo tako vzpostavljenih še pet dodatnih timov v Centrih za duševno zdravje otrok in mladostnikov (CZDOM). Zagotovljeno pa je bilo tudi financi anje zaposlitve dodatnega psihologa v vseh treh ambulantah za prednostno obravnavo otrok in mladostnikov s težavami v duševnem zdravju. ZNUNBZ zagotavlja financi anje dodatnih 70 specializacij klinične psihologije. V Združenju za otroško in mladostniško psihiatrijo pa so pripravili tudi predlog spremembe programa specializacije pedopsihiatrije, po katerem bi bilo specializantom pedopsihiatrije omogočeno nekajmesečno kroženje v CZDOM. 15. 3. 2023 je MZ specialističnim ambulantam otroške in mladostniške psihiatrije posredovalo dopis, da so dolžne zagotoviti vsak teden 20 % kapacitet za obravnavo otrok in mladostnikov, ki so k njim napoteni z opredeljeno stopnjo nujnosti »zelo hitro«. Širitev mreže in izboljšanje dostopnosti (predvsem izven bolnišnic) naj bi bilo postopoma doseženo v naslednjih 5–6 letih.

MVI je v odgovoru Varuhu pojasnilo, da se preko akcijskega načrta izvaja analiza stanja na področju podpore duševnemu zdravju v vrtcih, šolah in fakultetah. In sicer se znotraj uresničitve slednjega uvajajo programi za zmanjševanje medvrstniškega nasilja in nekemične zasvojenosti. Za zmanjševanje anksioznosti pa se načrtuje ciljno raziskovalni projekt, ki poteka v smeri analize izobraževalnih sistemov na osnovni in srednješolski ravni z vidika duševnega zdravja, pregleda vsebin izobraževalnih učnih načrtov v osnovnem, srednješolskem in fakultetnem izobraževanju ter identifi acije vrzeli in predlogov ukrepov. Na podlagi Sklepa o nujnih kadrovskih ukrepih je šolam omogočeno tudi dodatno zaposlovanje svetovalnih delavcev. Kljub temu pa je bilo dne 21. 12. 2022 nezasedenih 24 mest šolske svetovalne službe. MVI nima podatkov, ali je razlog za navedeno dejstvo, da je število šolskih svetovalnih delavcev ustrezno ali pa se

tudi v šolah soočajo s pomanjkanjem kadrov. Bo pa Zavod RS za šolstvo v kratkem prenovilo Programske smernice svetovalne službe. V zvezi z domnevno povečanim številom pobegov iz vzgojnih zavodov odprtega tipa je MVI pojasnilo, da iz podatkov, s katerimi razpolagajo, izhaja le minimalen porast pobegov v letu 2022 glede na leto 2021 (1 %). Novembra 2022 pa je bil sprejet tudi Protokol sodelovanja med strokovnim centrom za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami in motnjami in CDZOM. MVI naj bi strokovnim centrom sicer odobril dodaten kader, če zanj zaprosijo.

MDDSZ je na vprašanje Varuha o ponudbi in razvoju brezplačnih programov za krepitve starševske skrbi pojasnil, da že vrsto let financi ajo programe v podporo družini. Z Resolucijo o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2022–2030 (ReNPSV22-30) pa se predvideva še dodatno povečanje števila teh programov. V zvezi z domnevno kadrovsko podhranjenostjo centrov za socialno delo je MDDSZ pojasnilo, da so med letoma 2017 in 2022 centrom za socialno delo zagotovili 340 novih zaposlitev, nove zaposlitve na centrih za socialno delo pa se načrtujejo tudi v okviru Evropske kohezijske politike 2021–27.

Varuh meni, da je iz prejetih odgovorov pristojnih mogoče razbrati, da se naslovni organi zavedajo, da je duševno zdravje otrok in mladostnikov tematika, ki ne zadeva le zdravstva, temveč je prepoznava, preprečevanja ter reševanje težav v duševnem zdravju naloga celotne družbe. Razumemo tudi, da težave s pomanjkanjem kadra terjajo določene ukrepe, katerih rezultati se pokažejo čez čas. Ne glede na navedeno pa Varuh ni mogel spregledati, da MZ samo priznava, da otroci in mladostniki v mreži izvajalcev storitev za duševno zdravje nimajo na voljo kakovostne in ustrezne obravnave duševne motnje, povprečna čakalna doba na prvi pregled pri psihiatru za otroke in mladostnike za vse stopnje nujnosti z izjemo stopnje »nujno« pa občutno presega čas najdaljših čakalnih dob. ZZVZZ sicer predvideva možnost zdravstvene obravnave tudi izven kraja stalnega prebivališča otroka ali mladostnika (vključujoč tujino), vendar Varuh ocenjuje, da je tovrstna psihiatrična obravnava v nasprotju z modernimi psihiatričnimi smernicami, ki poudarjajo pomen psihiatrične obravnave v skupnosti in vključuje tudi pomoč socialnih služb ter izobraževalnih ustanov. Opisano stanje po stališču Varuha tako predstavlja kršitev 5. člena ZPacP v povezavi z 11. členom ZPacP, ki določa, da ima pacient pravico do kakovostne, varne in primerne zdravstvene oskrbe, in konkretizira vsebino 51. člena Ustave RS, ki posamezniku zagotavlja pravico do zdravstvenega varstva pod pogoji, ki jih določa zakon. Varuh bo tudi v prihodnje problematiko skrbno spremljal. Pri tem pa bomo še posebej pozorno spremljali učinkovitost ukrepov, ki so jih sprejela, ali jih nameravajo sprejeti pristojna ministrstva. 9.4-50/2022

Primer:

Nedopustno dolge čakalne dobe za pregled pri ortodontu

Varuh je prejel pismo pobudnice, katere hčerka je bila naročena na pregled pri ortodontki. Pobudnica je nekaj mesecev pred pregledom na zVEM-u naključno odkrila, da je bila hčerkina napotnica za pregled pri ortodontki preklicana. Pobudnica o tem ni bila obveščena. Varuh je poizvedbo naslovil na ortodontko, MZ, ZZZS in NIJZ. Ugotovil je, da je naloga osebe, ki pri izvajalcu zdravstvenih storitev skrbi za čakalni seznam, da paciente obvešča o vseh spremembah, ki bi morebiti lahko vplivale na potek zdravljenja. Dolžnost izvajalke zdravstvene dejavnosti je bila, da bi paciente pravočasno obvestila, da bo prenehala z delom. Varuh je pobudo ocenil kot utemeljeno in ugotavlja, da je bila pacientki kršena pravica do obveščenosti in pravica do kakovostne, primerne in varne zdravstvene obravnave. Varuh je zato ministrstvu predlagal, da izvajalce (koncesionarje) zdravstvene dejavnosti seznani o njihovi dolžnosti obveščanja pacientov o vseh spremembah, ki zadevajo čakalni seznam in bi lahko vplivale na izvajanje zdravstvene storitve, na katero je pacient naročen.

Varuh je prejel pismo pobudnice, katere hčerka je bila naročena na pregled pri ortodontki. Do takrat je hčerka na pregled čakala že dve leti. Pobudnica je nekaj mesecev pred pregledom na zVEM-u naključno odkrila, da je bila hčerkina napotnica za pregled pri ortodontki preklicana. Pobudnica o tem ni bila obveščena. Pobudnica je Varuha zaprosila za pomoč, da bi hčerka čimprej prišla na pregled k ortodontu. Varuh je naslovil poizvedbo na ortodontko, MZ, ZZZS in NIJZ.

Ortodontka nam je pojasnila, da je ordinacija zaprta zaradi upokojitve, ki jo je nastopila v začetku leta. Ortodontka je oddala obvestilo glede vračila koncesije zaradi upokojitve v skladu s koncesijsko pogodbo sredi junija 2022, in sicer MZ, ZZZS, Zdravniški zbornici Slovenije in Zdravstvenemu domu Sežana. Pozanimala se je tudi, kakšne so njene dolžnosti v zvezi z obveščanjem pacientov iz čakalne knjige za prvi pregled. Pojasnila je tudi, da ji je bilo sporočeno, da to uredi NIJZ. Paciente, ki so imeli termin v začetku leta, je osebno obvestila, da termin pregleda odpade. MZ je Varuha seznanilo, da so izvajalci zdravstvene dejavnosti dolžni obvestiti svoje paciente o vseh spremembah, ki vplivajo na potek zdravljenja. Novi koncesionar, ki bo izbran namesto zdravnice ortodontke, bo prevzel zavarovance, ki so že pričeli z zdravljenjem pri njej. MZ je tudi ocenilo, da bo novi koncesionar, ki bo izbran, pričel z delom aprila 2023. NIJZ je pojasnil, da je v začetku leta prejel obvestilo ZZZS, da je ortodontka prenehala izvajati dejavnost zaradi upokojitve. ZZZS je NIJZ zaprosil, da v primeru, da so v sistemu ostale nerešene napotnice, naj le-te vrne v sistem tako, da bodo dosegljive drugim izvajalcem, za katere se bodo pacienti odločili in bodo lahko uporabljene. NIJZ je »sprostil« predmetne napotnice in ZZZS posredoval seznam napotnic, ki so bile ponovno na voljo za naročanje

pri drugem izvajalcu zdravstvene dejavnosti. NIJZ je še pojasnil, da ostala opravila v primeru prenehanja izvajanja zdravstvene dejavnosti niso del nalog NIJZ. ZZZS se je skliceval na Pravilnik o naročanju in upravljanju čakalnih seznamov ter najdaljših dopustnih čakalnih dobah (Pravilnik). Iz Pravilnika izhaja, da mora izvajalec zdravstvene dejavnosti imeti pooblaščeno osebo za čakalni seznam, ki je med drugim dolžna skrbeti za ažurno opravljanje čakalnega seznama. ZZZS meni, da bi morala paciente obvestiti oziroma jim vrniti napotno listino pooblaščena oseba za čakalni seznam izvajalca zdravstvene dejavnosti, torej ortodontka.

Varuh ugotavlja, da so v skladu s 4. členom Pravilnika za učinkovito naročanje na zdravstvene storitve na primarni, sekundarni in terciarni ravni zdravstvene dejavnosti odgovorni izvajalci, zdravstveni delavci oziroma zdravstveni sodelavci in pacienti. Četrta točka 12. člena istega Pravilnika določa, da kadar zdravstvene storitve ni mogoče izvesti zaradi prenehanja izvajanja storitev določenega izvajalca (npr. prenehanje dovoljenja za opravljanje zdravstvene dejavnosti, odvzem koncesije, stečaj itd.), se pacientu napotna listina vrne z obvestilom o prenehanju izvajanja zdravstvenih storitev tega izvajalca, in sicer v treh dneh od prenehanja izvajanja zdravstvenih storitev.

Varuh je ocenil, da je naloga osebe, ki pri izvajalcu zdravstvenih storitev skrbi za čakalni seznam, da paciente obvešča o vseh spremembah, ki bi morebiti lahko vplivale na potek zdravljenja. Tudi o tem, da izvajalec zdravstvene dejavnosti namerava prenehati z dejavnostjo. Varuh je zavzel stališče, da je neodgovorno od izvajalca, če pacientom, ki se prijavijo k njemu na čakalno listo, ne pojasni morebitnega tveganja, ki ga lahko prinese npr. njegova načrtovana upokojitev. Varuh ne trdi, da je bilo takšno tudi ravnanje zdravnice ortodontke, ker ne poznamo razloga njene upokojitve. Prav tako Varuh nima podatka, kdo je, kot navaja, ortodontki dal informacijo, da ni njena dolžnost obvestiti pacientov iz čakalne knjige, ki čakajo na prvi pregled, da bo prenehala z delom in da to uredi NIJZ.

Varuh je pobudo ocenil kot utemeljeno. Meni, da je bila dolžnost izvajalke zdravstvene dejavnosti, da paciente pravočasno obvesti, da bo prenehala z delom. Varuh ugotavlja, da je bila pacientki kršena pravica do obveščenosti (20. člen ZPacP) in pravica do kakovostne, primerne in varne zdravstvene obravnave (11. člen ZPacP). Varuh je MZ predlagal, da izvajalce (koncesionarje) zdravstvene dejavnosti seznani z njihovo dolžnostjo obveščanja pacientov o vseh spremembah, ki zadevajo čakalni seznam in bi lahko vplivale na izvajanje zdravstvene storitve, na katero je pacient naročen. 9.4-8/2023 (Priporočilo št. 47)

2.16.4.3 Težave v povezavi z ZZZS

Primer:

Neodzivnost ZZZS na pritožbo

Na Varuha se je obrnil pobudnik, ki je ZZZS očital dolgotrajnost postopka v zvezi z vloženo pritožbo zoper odločbo imenovanega zdravnika. Varuh je ugotovil, da je ZZZS s tem, ko ni izdal odločbe v zakonsko določenem roku, kršil pobudnikovo pravico do socialne varnosti iz 50. člena Ustave Republike Slovenije in načelo dobrega upravljanja iz 3. člena Zakona o varuhu človekovih pravic.[1]

Varuh je prejel pobudo z očitkom, da ZZZS o pritožbi zoper odločbo imenovanega zdravnika ni odločil skladno z 82. členom ZZVZZ, ki določa, da komisija o svoji odločitvi izda odločbo najpozneje v osmih dneh po prejemu pritožbe. Ob tem je ZZZS pojasnil, da glede na obremenitve dela zdravstvene komisije le-ta krajšega roka v primerih zahtevane osebne obravnave žal ne more zagotoviti.

Varuh je pobudo ocenil za utemeljeno. Skladno z 82. členom ZZVZZ se lahko zavarovana oseba ali delodajalec na odločbo imenovanega zdravnika pritoži v petih delovnih dneh od vročitve odločbe. Pritožbo obravnava zdravstvena komisija, ki jo imenuje upravni odbor zavoda in ki jo sestavljata dva zdravnika in en univerzitetni diplomirani pravnik. Komisija o svoji odločitvi izda odločbo najpozneje v osmih dneh po prejemu pritožbe.

Razloge ZZZS, zaradi katerih prihaja do zamud pri izdaji odločb, Varuh sicer lahko razume, vendar pa je po mnenju Varuha nedopustno, da se breme zamud, ker ZZZS ne zmore zagotoviti odločanja v zakonskih rokih, prenese na zavarovance, ki posledično niso pravočasno seznanjeni, ali so s pritožbo uspeli ali ne. V letnem poročilu za leto 2022 je Varuh ponovno opozoril, da ZZZS odločbe o podaljšanju bolniškega staleža pogosto izdaja za nazaj in po preteku roka ter da je na to prakso ZZZS že večkrat opozoril tudi v neposrednih stikih, saj po mnenju Varuha ZZZS s tem krši pravico do socialne varnosti in načelo dobrega upravljanja. Zato je Varuh v priporočilu št. 30 (2022) MZ in ZZZS priporočil, naj sprejmeta ukrepe, potrebne za zagotovitev ustreznega števila imenovanih zdravnikov na ZZZS. ***Gre za neuresničeno priporočilo, ki ga Varuh ponavlja.*** Prav tako ostaja **neuresničeno priporočilo št. 38 (2022)**, v katerem je Varuh ZZZS priporočil, naj sprejme ustrezne ukrepe glede odločanja o pritožbah zoper odločbe o začasni nezmožnosti za delo, to pa tako, da pri njih ne bo več prihajalo do nepotrebnih zamud. 9.3-11/2023

1 Priporočilo št. 30 (2022).

Primer:

Odločba ZZZS brez obrazložitve: učinkovitost pravice posameznika do pravnega sredstva?

Pravica posameznika do pravnega sredstva je lahko učinkovita le, če organ, ki odloča, svojo obrazložitev poda konkretno in tudi konkretno poda dokazno oceno oziroma svojo presojo okoliščin.

Na Varuha se je obrnila pobudnica v zvezi z očitkom dolgotrajnosti obravnave pritožbe zoper odločbo ZZZS, OE Ljubljana (odločba), s katero je imenovani zdravnik ZZZS odločil, da oče pobudnice ni upravičen do zdravljenja v naravnem zdravilišču. Pobudnica nas je naknadno seznanila, da je bilo o pritožbi pozitivno odločeno. Navkljub dejstvu, da je bilo o pritožbi pred posredovanjem Varuha že odločeno, se je Varuh na podlagi 25. člena ZVarCP odločil, da ZZZS posreduje mnenje o pomanjkljivostih odločbe ZZZS z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi.

Varuh je tako ZZZS opozoril, da iz odločbe ni mogoče ugotoviti, na podlagi katerih konkretnih dejstev je bila sprejeta odločitev, da zavarovana oseba skladno z določili od 43. do 49. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja (Pravila OZZ), ni upravičena do zdravljenja v naravnem zdravilišču. Varuh je namreč ugotovil, da je iz obrazložitve odločbe izhajalo le (golo) pojasnilo zavarovani osebi, da *»… Ne izpolnjuje kriterije iz 45. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja za odobritev zdraviliškega zdravljenja.«*, medtem ko bi morala po mnenju Varuha iz pravilno obrazložene odločitve imenovanega zdravnika ZZZS izhajati konkretna dejstva, na podlagi katerih bi bilo jasno razvidno, zakaj zavarovana oseba ni upravičena do zdravljenja v naravnem zdravilišču. Zgolj gola navedba pravnega predpisa ni dovolj. Obrazložitev bi morala torej vsebovati bistvene nosilne razloge, ki se nanašajo na konkretno dejansko stanje (življenjski dogodek). Iz obrazložitve odločbe pa bi moralo nadalje jasno izhajati, kateri so bili odločilni razlogi za odločitev imenovanega zdravnika o ugotovljenem dejanskem stanju in pravna subsumpcija teh dejstev pod uporabljene norme materialnega prava. Subsumpcija konkretnih dejstev pod pravno normo namreč pomeni presojo, ali se ugotovljena dejstva konkretnega življenjskega dogodka prilegajo opisu abstraktnega dejanskega stanu iz pravne norme.[2]

Po mnenju Varuha omenjena odločba ni bila obrazložena skladno s prvim odstavkom 214. člena ZUP. Splošno pravno načelo o dolžnosti obrazložitve konkretnega upravnega akta teorija opredeljuje kot izvedbeno načelo pravne države (2. člen URS). ZUP pa jo postavlja v 3. odst. 210. člena kot zakonsko zahtevo.[3] Na podlagi 214. člena ZUP mora obrazložitev upravne

2 Glej Sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije opr. št. II Ips 265/2015.
3 Komentar URS, dostopno na spletni povezavi: https://e-kurs.si/komentar/dolznost-obrazlozitve-konkretnega-upravnega-akta-vsebina-in-obseg-obrazlozitve/.

odločbe obsegati navedbo o dejstvih, ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je le-to oprto, razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov, navedbo določb predpisov, na katere se opira določba, in razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo, kakor tudi razloge, zaradi katerih ni bilo ugodeno kakšnemu zahtevku.

Obseg teh bistvenih sestavnih delov upravne odločbe se razlikuje od primera do primera. Različen je pa tudi glede na pravno področje, na katero se nanaša upravna odločba. V vsakem primeru mora obrazložitev vsebovati dovolj podatkov, da stranka lahko kontrolira pravilnost odločitve. Nadalje je treba upoštevati, da upravna odločba kot imperativni upravni akt povzroča obvezujoče pravne učinke. Zato je obrazložitev odločilna tudi za dosego pravnega učinkovanja. Vsebina in obseg obrazložitve sta v tesni zvezi z vsebinsko odločitvijo upravnega organa, kajti šele ta lahko določi, kako daleč segajo pravni učinki upravne odločbe. Pri obrazložitvi je treba posebej upoštevati tudi splošno ustavno načelo sorazmernosti. Bolj sega upravni akt v pravice prizadete osebe, bolj prepričljiva in intenzivna mora biti obrazložitev. Če je obrazložitev odločbe takšna, da te vsebine nima, stranki ni dana možnost, da razloge izpodbija in ji tudi ni dana možnost za učinkovito pravno varstvo. Iz pravice do enakega varstva iz 22. člena URS, ki je poseben izraz pravice do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena URS, izhaja, da morajo biti stranki v postopku zagotovljena procesna jamstva, ki obsegajo tudi pravico do enakega obravnavanja stranke v postopku. Ta pa vključuje tudi pravico do obrazložitve upravnih aktov. Zahteva po obrazložitvi je del pravice do pravnega sredstva iz 25. člena URS. Iz obrazložitve odločbe mora tako jasno izhajati, katera dejstva so pri zavrnitvi vloge posameznika odločilna in kako so vplivala na odločitev.

Varuh je odgovor ZZZS na mnenje Varuha prejel v začetku leta 2024. ZZZS je mnenju Varuha pritrdilo. Glede na ugotovitve Varuha bo ZZZS seznanil imenovane zdravnike Oddelka imenovanih zdravnikov OE Ljubljana z mnenjem Varuha in jih ponovno opozoril, da so dolžni pri odločanju o pravicah iz zdravstvenega zavarovanja dosledno upoštevati določila 214. člena ZUP, kar Varuh pozdravlja. Pravica posameznika do pravnega sredstva je namreč lahko učinkovita le, če organ, ki odloča, svojo obrazložitev poda konkretno in tudi konkretno poda dokazno oceno oziroma svojo presojo okoliščin.[4] 9.3-17/2023

4 Glej sodbo Upravnega sodišča RS opr. št. I U 1710/2015 z 11. 02. 2016.

2.16.4.4 Dolgotrajnost odločanja

Primer:

Dolgotrajnost postopka o upravičenosti do odškodnine zaradi cepljenja proti covidu-19

Varuh je prejel več pobud, ki so se nanašale na dolgotrajnost obravnave vlog za priznanje odškodnine za škodo zaradi cepljenja proti covidu-19 pri MZ. Po prejemu pojasnil MZ je Varuh ugotovil, da je obravnava vlog pobudnikov na MZ potekala predolgo, saj je pri vseh preteklo vsaj leto dni, preden so se vloge sploh začele obravnavati. Varuh je zato MZ opozoril, da do tovrstnih situacij ne bi smelo prihajati. Obenem je izrazil pričakovanje, da bo MZ storilo vse, da bo obravnava vlog za priznanje odškodnin za škodo zaradi cepljenja proti covidu-19 odslej potekala tekoče in v predvidenih rokih. Varuh je pobude ocenil kot utemeljene, saj je MZ kršilo načelo dobrega upravljanja.

Na Varuha se je obrnilo več pobudnikov, ki so na MZ podali vlogo za odškodnino zaradi težav, ki naj bi bile posledice cepljenja proti covidu-19. Ker pobudniki tudi po več kot enem letu od oddaje vloge in kljub večkratnemu urgiranju na MZ niso prejeli odločitve o svojih vlogah, niti informacij, kaj se z njihovimi vlogami dogaja, so se obrnili na Varuha.

Varuh je MZ prosil za pojasnila in prejel opis postopka obravnave posamezne vloge. Vloga za uveljavljanje pravice do odškodnine je najprej dodeljena Komisiji za ugotavljanje vzročne zveze (Komisija) zaradi priprave strokovnega mnenja. Na podlagi strokovnega mnenja z oceno, da gre pri zatrjevani škodi na zdravju za resen neželen dogodek in obstaja vzročna povezanost med cepljenjem in zatrjevano škodo na zdravju, upravni organ zaprosi za mnenje invalidsko komisijo pri ZPIZ o tem, ali se škoda na zdravju kaže v resnem in trajnem zmanjšanju življenjskih funkcij, ter nato izda odločbo, s katero bo ali priznal pravico do odškodnine ali zavrnil zahtevek. Na podlagi strokovnega mnenja z oceno, da zatrjevana škoda na zdravju ni resen neželen dogodek oziroma ne obstaja vzročna povezanost, upravni organ strokovno mnenje predloži stranki v pripombe in po preučitvi pripomb nadaljuje postopek ali pa izda odločbo o zavrnitvi zahtevka. Ob tem MZ navaja, da imajo posamezni organi v skladu s 53.d členom Zakona o nalezljivih boleznih trimesečni rok za pripravo vsakega od prej navedenih mnenj in 30 dni za izdajo upravne odločbe. MZ je navedlo tudi, da je bilo od 30. 12. 2021 do 29. 3. 2023 pri upravnem organu vloženih 142 vlog za priznanje pravice do odškodnine zaradi škode na zdravju po cepljenju proti covidu-19.

Glede primerov pobudnikov je Varuh na podlagi pojasnila MZ v konkretnih primerih ugotovil, da trditev pobudnikov glede neodzivnosti MZ drži. Še

več, Varuh je tudi ugotovil, da vloge pobudnikov sploh še niso bile v obravnavi na prvi izmed komisij navedenega postopka.

Varuh je tako pobude ocenil kot utemeljene. Ugotovil je, da je MZ kršilo načelo dobrega upravljanja s tem, ko več kot eno leto ni niti začelo obravnavati vlog. Glede na to je Varuh MZ seznanil, da na podlagi vse predložene dokumentacije in pojasnil MZ ocenjuje, da je obravnava vlog pobudnikov na MZ potekala predolgo, saj je pri vseh pobudnikih preteklo vsaj leto dni, preden so se vloge sploh začele obravnavati. Varuh pristojne ves čas opozarja, da je treba zagotoviti odločanje v zakonskih rokih. Varuh je zato MZ opozoril, da do tovrstnih situacij ne bi smelo prihajati. Obenem je izrazil pričakovanje, da bo MZ storilo vse, da bo obravnava vlog za priznanje odškodnine za škodo zaradi cepljenja proti covidu-19 odslej potekala tekoče in v predvidenih rokih.

MZ se je na zgornji Varuhov predlog odzvalo s pojasnili, da so vlagateljem zahtevkov (pobudnikom) poslali Obvestilo o poteku postopka oziroma poziv za dopolnitev zahtevka in nas seznanilo, v kakšni fazi so njihovi postopki. Varuh je ocenil, da postopki sicer tečejo, vendar žal zelo (pre)počasi, zato bo obravnavo vlog spremljal še naprej. 9.4-19/2023, 9.4-21/2023, 9.4-39/2023 (**Priporočilo št. 49**)

Primer:

Neenotna praksa obveščanja patronažnih služb po odpustu porodnic iz porodnišnic

Varuh je na podlagi drugega odstavka 9. člena ZVarCP v letu 2023 obravnaval širše vprašanje načina obveščanja patronažnih služb po odpustu porodnice iz porodnišnice. Varuh je ugotovil, da je zaradi neenake prakse obveščanja patronažnih služb o odpustu porodnic iz porodnišnic kršeno načelo enakega varstva pravic skladno z 22. členom URS, zato je MZ priporočil, naj se poenoti praksa obveščanja patronažnih služb po odpustu porodnic iz porodnišnic. Ob tem je Varuh tudi pozval MZ, da se za dosego izboljšanja kakovosti patronažnega varstva in usklajevanja dela med posameznimi ustanovami okrepi medsebojno sodelovanje in se breme odgovornosti obveščanja patronažne službe po odpustu iz porodnišnice ne prenaša na porodnice.

V zvezi z obravnavo širšega vprašanja je Varuh vse porodnišnice zaprosil za pojasnilo, na kakšen način pri njih poteka obveščanje patronažne službe po odpustu porodnice iz porodnišnice, ali obstajajo razlike glede obveščanja patronažne službe glede na občino bivanja porodnice in v kolikšnem času po odhodu porodnice iz porodnišnice o tem porodnišnica obvesti patronažo službo. Varuh je zaprosil tudi za podatek, ali obveščanje

poteka pisno, po telefonu ali preko elektronske pošte. V zaprosilu je Varuh porodnišnice pozval tudi k navedbi razlogov, če prihaja do kakršnihkoli odstopanj.

Po preučitvi prejetih odgovorov s strani 12 od vseh 14 vprašanih porodnišnic, **pri čemer Varuh s strani Splošne bolnišnice Murska Sobota in Splošne bolnišnice dr. Jožeta Potrča Ptuj (tudi po poslani urgenci) ni prejel odgovora**, je Varuh ugotovil, da je praksa obveščanja patronažnih služb po odpustu porodnic iz porodnišnic **precej različna**. V večini primerov (sedem porodnišnic) je način obveščanja patronažne službe odvisen od kraja bivanja porodnice, in sicer porodnišnice obveščajo le lokalne zdravstvene domove, nato pa patronažna služba kontaktira porodnico in se dogovori za obisk na domu, medtem ko pa morajo porodnice, ki ne bivajo na območju, kjer se nahaja porodnišnica, same kontaktirati patronažno službo in se dogovoriti za obisk na domu. Ob tem se Varuhu postavlja tudi vprašanje, ali so v teh primerih lahko dosledno upoštevane določbe Pravilnika za izvajanje preventivnega zdravstvenega varstva na primarni ravni (Pravilnik), ki kot **standard dela zahteva zajem novorojenca v 24 urah po odpustu iz porodnišnice**. Ob tem se Varuh sprašuje, ali je mogoče pričakovati, da bodo porodnice patronažno službo kontaktirale takoj ob prihodu domov, ko je njihova pozornost v celoti usmerjena v novorojenčka, in ali ne bi bilo ustreznejše, da bi bila ta odgovornost na pristojnih ustanovah, ki bi z medsebojnim sodelovanjem lahko izboljšale način medsebojnega obveščanja in s tem zagotovile enotno obravnavo vseh porodnic, ne glede na območje njihovega bivanja.

Nadalje je Varuh ugotovil, da tri porodnišnice obvestijo zdravstveni dom na območju bivanja porodnice ne glede na to, iz katerega območja porodnica prihaja (torej neodvisno od dejstva, ali porodnica prihaja iz območja porodnišnice ali iz kateregakoli drugega dela Slovenije). Tovrstno prakso porodnišnic je Varuh ocenil kot **primer dobre prakse**, saj je s tem zagotovljena enaka obravnava porodnic ne glede na kraj bivanja.

Iz prejetih odgovorov dveh porodnišnic pa je Varuh ugotovil, da se morajo porodnice same dogovoriti za obisk patronažne službe, ne glede na to, iz katerega območja prihajajo. Varuh je ob tem zaznal tudi različno prakso porodnišnic, kdaj in na kakšen način obveščanje poteka – nekatere porodnišnice obvestijo patronažno službo na dan poroda oziroma naslednji dan, druge pa na dan odpusta iz porodnišnice oziroma dan po odpustu, in sicer preko interne pošte, osebnega prevzema patronažne službe ali preko navadne pošte (tudi v tem delu je torej Varuh ugotovil različno prakso posameznih porodnišnic).

Varuh je za mnenje zaprosil tudi MZ, ki je pojasnilo, da poenotenje načina obveščanja in digitalizacije prenosa občutljivih osebnih podatkov iz porodnišnice do patronažnih služb skupaj z NIJZ naslavlja in ureja, pri čemer pa naj bi bile po sedanji časovnici vse aktivnosti v celoti zaključene najpo-

zneje sredi leta 2025, s čimer naj bi podprli vse faze procesa obveščanja patronažne službe.

Varuh ocenjuje, da je **glede na ugotovitve o neenakem obveščanju patronažne službe o odpustu iz porodnišnice kršeno načelo enakega varstva pravic skladno z 22. členom URS.** Skladno s Pravilnikom opravlja patronažno varstvo zavarovancev na njihovem domu ali v lokalni skupnosti patronažna medicinska sestra, kar pomeni, da aktivno skrbi za zdravstveno stanje varovancev v določenem zdravstvenem območju in razvija programe promocije zdravja ter tako vzpodbuja zavarovance k čim večji skrbi za lastno zdravje in zdravje družin, pri čemer pa še posebno poglobljeno individualno in družinsko obravnavo zahtevajo predvsem prednostne skupine prebivalstva, med katere sodijo tudi nosečnice in dojenčki.

Da je MZ prepoznalo potrebo po enotnem načinu obveščanja patronažne službe po odpustu porodnic iz porodnišnic in da so v teku določene aktivnosti, vezane na urejanje tega področja, Varuh sicer pozdravlja, ga pa skrbi, ker se spremembe odvijajo prepočasi. Gre za izjemno pomembno tematiko varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zato bo aktivnosti MZ v zvezi s problematiko spremljal tudi v prihodnje in terjal nujne spremembe na bolje. **9.4-48/2023 (Priporočilo št. 50)**

2.17.4 Dejavnosti Varuha na področju socialnih zadev

Dejavnosti Varuha na področju socialnega varstva v letu 2023 so podrobneje predstavljene v prilogi k temu letnemu poročilu po naslednjih vsebinah:

2.17.4.1 Težave pri uveljavljanju pravice do osebne asistence

Primer:

Prihajajoče spremembe pri osebni asistenci

Predlog novega zakona o osebni asistenci, ki je bil septembra 2023 predstavljen v javni obravnavi, bi po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije lahko z nekaterimi rešitvami posegal v pravice upravičencev do osebne asistence, ki jih varuje Ustava RS v 14., 22. in 52. členu. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti sprejema zgolj del stališč.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je podal pripombe na predlog novega zakona o osebni asistenci (OA) Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ). Varuh je, povzeto, na prvem mestu izpostavil potrebo, da se urejanje pravice do OA vključuje v sistemsko ureditev različnih oblik skrbi, pomoči ali nege za vse osebe, ki nujno potrebujejo pomoč druge osebe. Teh v trenutni viziji socialne države Varuh žal ne vidi. Nujno je sistemsko in celostno urediti različne oblike pomoči, ki so posamezniku na voljo, saj je le tako mogoče zagotavljati ustavno skladnost celotnega sistema in hkrati varovati posamične pravice.

Po mnenju Varuha je splošna težava predloga zakona tudi v tem, da iz njega ni mogoče niti okvirno razbrati, kdo in kdaj ter v kakšnem obsegu bo sploh lahko dejansko upravičen do OA. Vse to bo namreč mogoče ugotoviti šele s poznavanjem ocenjevalnega obrazca. Varuh zato meni, da bi osnovna izhodišča predvidenega ocenjevalnega obrazca morala biti razvidna že iz samega zakona, podrobneje pa bi bila lahko vprašanja razdelana s podzakonskim aktom, ki bi mu bil ocenjevalni obrazec priložen. Po mnenju Varuha tako npr. iz besedila predloga zakona nikakor ni mogoče razbrati, kje se bo pojavila razlika od trenutno veljavne zakonodaje v smeri, kot navaja obrazložitev predloga zakona – aktivnost posameznika, ki ni pogoj za pridobitev pravice do OA, bo pa aktiven uporabnik lahko na podlagi ocene pridobil večji obseg pravice do OA. S samo definicijo aktivnosti namreč po mnenju Varuha sploh ni podana bistvena razlika od trenutno

veljavnega zakona, v katerem se je na podlagi ocenjevalnega obrazca že priznaval velik obseg ur potrebne pomoči za primer aktivnosti, ki je posameznik sicer ni mogel uveljaviti.

Glede omejitve osebnih asistentov na enega družinskega člana je v obrazložitvi predloga zakona opredeljeno, da se z nižanjem števila družinskih članov na enega družinskega člana zagotavlja uporabnikom neodvisno življenje – iz položaja pasivnih prejemnikov pomoči v aktivne oblikovalce lastnega življenja. Če so osebni asistenti tretje osebe, se za uporabnika izboljša možnost socializacije in vključevanja v družbo, kar seveda je v njihovo korist in v skladu z načeli OA. Zaradi navedenega je osebni asistent lahko samo en ožji družinski član uporabnika. Primerljiva obrazložitev je bila podana tudi ob predlogu zadnje novele v letu 2021, ko se je omejilo izvajanje OA na največ dva družinska člana. Po mnenju Varuha bi takšna zakonska ureditev lahko predstavljala diskriminacijo družinskih članov pri dostopu do zaposlitve. Rešitev po mnenju Varuha predstavlja tudi nesprejemljiv paternalističen odnos države do oseb, ki OA potrebujejo, s predpostavko, da država najbolje ve, kaj je dobro za upravičenca, ne glede na morebitno njegovo jasno izraženo drugačno voljo. Neodvisno življenje invalida, na katero se sklicuje obrazložitev predloga zakona, po mnenju Varuha ne more pomeniti, da bo država invalidu nalagala, čigavo pomoč sme sprejemati in čigave ne. Varuh sicer dopušča možnost, da v posameznih primerih (ne zgolj pri vprašanju OA), predvsem, ko je invalid oseba pod skrbništvom, lahko pride do tega, da interesi skrbnika prevladajo nad interesi varovanca, vendar so reševanju takšnih primerov namenjeni inštituti, kot je nadzor nad delom skrbnika, s katerimi je mogoče preprečevati tovrstne »zlorabe«. V primerih, ko pa ima upravičenec do OA polno poslovno sposobnost, pa je, kot navedeno, po mnenju Varuha nesprejemljivo in v nasprotju z vsebino Konvencije o pravicah invalidov, da država bolje ve, kaj je dobro za posameznika, kot posameznik sam in svoj pogled nato država tudi na silo uveljavi.

Varuh tudi meni, da bi bilo smiselno v predlogu zakona (tako kot v zakonodaji nasploh) namesto pojma trajne okvare uvesti pojem dolgotrajne okvare z določitvijo minimalnega obdobja trajanja, kdaj se okvara šteje za dolgotrajno. S stališča enakega varstva pravic iz 14. člena Ustave RS namreč Varuh ne pozna razlogov za različno obravnavo oseb z dolgotrajnimi, večletnimi težavami in oseb s »trajnimi« težavami.

Vprašanje skladnosti z Ustavo RS ureditve, ki dostop do osebne asistence starostno pogojuje, je na predlog Zagovornika načela enakosti že v presoji ustavnega sodišča.

Varuh je opozoril tudi na svoja stališča, ki kažejo na več težav v zvezi z določbo 9. člena predloga (enako obstoječi ureditvi), po katerem se ure OA zmanjšujejo za število ur, za katere je uporabnik vključen v opredeljene programe ali storitve. Varuh je sicer pozdravil, da predlog, za razliko

od obstoječega stanja, v tovrstnih primerih omogoča uporabo pravnega sredstva, še vedno pa Varuh obravnava vprašanja v zvezi s sorazmernostjo med dobljeno storitvijo in odvzetim obsegom pravice do osebnega asistenta.

MDDSZ je v odzivu med drugim pojasnilo, da se strinja, da se pravica do osebne asistence vključi v sistemsko ureditev različnih oblik skrbi. V primerih, kadar oseba ne potrebuje pravice do osebne asistence, vendar pa nujno potrebuje pomoč druge osebe, po vsebini primerljive pomoči, bi se morala takšna pomoč opredeliti, ne glede na predpis, ki jo določa. MDDSZ je v postopku sistemskega urejanja področja osebne asistence že pristopilo k pogovorom o možnosti ureditve prepletanja posameznih pravic pomoči z namenom zagotoviti ustrezno pomoč posamezniku.

Glede mnenja Varuha, da bi moralo biti orodje za ocenjevanje upravičenosti do osebne asistence sestavni del izvedenskega mnenja in odločbe o pravici do osebne asistence, saj bi posameznik na ta način lažje uporabil pravna sredstva zoper odločitev oziroma za izpodbijanje dejanskega stanja, MDDSZ meni, da bi to lahko vodilo do zlorabe ocenjevalnega orodja s strani potencialnih uporabnikov osebne asistence, kot se je to v preteklosti že dogajalo. Se pa MDDSZ strinja, da mora biti ocenjevalno orodje povzeto v samem mnenju o obsegu ur in vrsti storitev osebne asistence.

MDDSZ tudi meni, da se z omejitvijo števila družinskih članov, ki so lahko osebni asistenti uporabniku, ne krši načela proste izbire osebnega asistenta.

MDDSZ se do vseh stališč Varuha ni opredelil, se je pa zavezal, da bo podrobnejši pogled ministrstva na vsa vprašanja predstavljen naknadno. Glede na to, da je zakon še v fazi usklajevanja, Varuh pričakuje, da bodo utemeljeni pomisleki Varuha v povezavi z varstvom človekovih pravic primerno naslovljeni. 0.1-13/2023

Primer:

Pošteno ugotavljanje potreb po osebni asistenci

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je pri zagotavljanju pravice do osebne asistence treba najprej zagotoviti ustrezno zakonsko ureditev, nato odločanje o pravici v postopku, ki bo spoštoval dostojanstvo posameznika in se bo zaključil z ustrezno obrazloženo odločitvijo, ki bo omogočala presojo ali so v postopku spoštovana načela pravne države, tudi v zvezi z vprašanji primerljivosti položajev oseb v primerljivih okoliščinah. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve je določena stališča Varuha sprejelo, določena zavrnila, glede nekaterih pa se sploh (še) ni moglo/želelo opredeliti.

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) je v okviru obravnave večjega števila pobud, ki se nanašajo na priznavanje pravice do osebne asistence (OA) v pisni in ustni komunikaciji pridobil več pojasnil Ministrstva za delom družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) in tudi Inštituta RS za socialno varstvo (IRSSV), ki skladno z določbami Zakona o osebni asistenci (ZOA) opravlja naloge izvedenskega organa v postopku priznavanja pravice do OA. Z namenom razjasnitve celotnega postopka ocenjevanja na terenu, je Varuh v enem konkretnem primeru prisostvoval tudi obisku komisije izvedencev pri prosilcu.

Varuh vedno znova poudarja tudi potrebo, da se urejanje pravice do osebne asistence vključuje v sistemsko ureditev različnih oblik skrbi, pomoči ali nege za vse osebe, ki nujno potrebujejo pomoč druge osebe. Treba je torej nujno sistemsko celostno urediti vse oblike pomoči, ki so posamezniku na voljo, saj je le tako tudi mogoče zagotavljati ustavno skladnost celotnega sistema in hkrati varovati posamične pravice. Pri posamezniku, za katerega se oceni, da mu pravica do OA ne pripada, hkrati pa se ugotovi, da mu je pomoč druge osebe nujno potrebna, je treba zagotoviti drugo pravico v ustreznem obsegu (npr. pomoč na domu, nega, varstvo, paliativna oskrba in druge). Varuh pogosto prejema pojasnila, da so za takšne posameznike na voljo pravice iz naslova dolgotrajne oskrbe, pri čemer Varuha opozarja najmanj na razkorak med določbami Zakona o dolgotrajni oskrbi (ZDosk-1), ki posamezniku omogočajo največji obseg pravic v trajanju 110 ur mesečno, veljavni zakon s področja osebne asistence pa pravice priznava zgolj posameznikom, kjer je najmanjši obseg potrebne pomoči ugotovljen v obsegu najmanj 30 ur tedensko. Varuhu niso znani nobeni razlogi, ki bi utemeljevali, da ustrezne pomoči skladno s svojimi potrebami ne bi mogli biti deležni posamezniki, pri katerih se ugotovi potreba po pomoči v obsegu večjem kot 110 ur mesečno, hkrati pa manjšem od 30 ur tedensko. Pri tem velja tudi nujno izpostaviti, da ZDosk-1 ne predvideva negovalnih oddelkov za posameznike, ki potrebujejo 24- urno nego in oskrbo, kar pri Varuhu zbuja dodatno skrb. Iz prejetih pobud Varuh na tem področju že dalj časa zaznava izjemne stiske tako posameznikov, ki potrebujejo tovrstno pomoč, kot tudi njihovih svojcev, ki zanje iz različnih razlogov ne morejo skrbeti in ne nazadnje tudi številni zaposleni v različnih organizacijah na področju zdravstva, sociale ali nevladnega sektorja in drugih, ki se srečujejo s potrebami posameznikov, ne zmorejo pa doseči ustreznih odzivov. Varuh zato znova in znova apelira na odločevalce, da se to sistemsko ustrezno uredi in se posamezniku zagotovi ustrezne storitve, ko jih potrebuje. Po mnenju Varuha je nujno tudi zagotoviti, da so storitve, ki jih posameznikom, ki nujno potrebujejo pomoč druge osebe po vsebini primerljive, kolikor se z njimi rešujejo primerljive težave posameznikov, ne glede na to, kateri predpis posamezno pravico ureja.

V zadnjem delu se MDDSZ strinja z Varuhom in je v postopku sistemskega urejanja področja OA že pristopilo k pogovorom o možnosti ureditve prepletanja posameznih pravic pomoči z namenom zagotoviti ustrezno pomoč posamezniku.

V zvezi s samim ugotavljanjem upravičenosti do OA pa Varuh s stališča varovanja pravic posameznikov meni, da bi morala dejanska ocena potreb posameznika, kot izhaja iz ZOjA2 biti ustrezno vključena v izvedensko mnenje in tudi v odločbo o priznanju pravice, s čimer bi posamezniku omogočili učinkovito uveljavljanje pravnih sredstev, kadar bi ocenil, da prepoznane potrebe s strani izvedencev niso skladne z njegovimi dejanskimi potrebami. Po mnenju Varuha to terja določba 22. člena Ustave RS, ki zahteva, da so odločitve obrazložene na način, ki omogoča razumeti, zakaj je bila sprejeta odločitev, kot je bila sprejeta, hkrati pa tudi omogoča učinkovito vlaganje pravnih sredstev.

Iz vseh odločb v zvezi s priznavanjem pravice do OA in izvedenskih mnenj, ki so pridobljena v postopu odločanja, s katerimi se je Varuh doslej seznanil, namreč po mnenju Varuha ni razvidno, zakaj posamezniku pravica ni priznana oziroma mu je priznana zgolj v določenem obsegu. Brez izpolnjenega obrazca ZOjA2 oziroma jasno obrazloženih posameznih ocen prosilec sploh nima načina, kako bi ugotovljeno dejansko stanje sploh prepoznal. Varuh je sicer prejel pojasnila MDDSZ, da je glavni namen, da se prosilcev z obrazcem ne seznanja, ker bi sicer prihajalo do tega, da bi prosilci v svojih vlogah navajali potrebe na način, da bi jim to omogočalo pridobitev OA v obsegu, kot si ga želijo. Varuh meni, da je nujno, da je vsaka pravica opredeljena na način, da lahko posameznik sam oceni svoje izpolnjevanje pogojev za pridobitev pravice. Tveganje, da posameznik navaja neresnična dejstva v zvezi s svojimi potrebami po pomoči, je po mnenju Varuha treba nasloviti na izvedenski postopek ugotavljanja potreb.

S stališča varovanja pravic posameznikov Varuh meni tudi, da prihaja do pomembnega razkoraka med dejanskimi potrebami posameznega prosilca za OA in priznano pravico, kar lahko pomeni, da med enim in drugim sploh ni več vzročne povezave. Varuh se sicer zaveda, da v postopku ocenjevanja bodočih potreb ni mogoče vedno povsem natančno določiti obsega pomoči, ki bi jo oseba v prihodnje potrebovala, zato je verjetno nujno, da prihaja do odstopanj med ocenjeno bodočo potrebo in dejansko potrebo, ki se kasneje pojavi, ampak kot pojasnjeno v nadaljevanju, so odstopanja lahko tudi povsem nesorazmerna, lahko tudi očitno, predvsem pa tak način ocenjevanja ni nujno edini možen.

Splošna pripomba Varuha v zvezi z ZOjA2 se nanaša na različno vrednotenje potrebe po delni oziroma občasni pomoči ter na potrebo po pomoči v celoti oziroma vedno. V nekaterih primerih je sicer očitno, da delna potreba pomeni npr. pol manj potrebne pomoči, veliko je pa primerov, ko je časovno pomoč osebnega asistenta potrebna v povsem enakem obsegu, če osebni asistent v celoti izvede neko aktivnost ali pa je zgolj prisoten, ko upravičenec sam izvede aktivnost in mu pri osebni asistent le po potrebi priskoči na pomoč. Oziroma je v primeru »delne« potrebe po pomoči časovni obseg pomoči lahko celo večji. Tako po mnenju Varuha posameznik pomoč, v smislu določanja potrebnega obsega prisotnosti osebnega

asistenta, lahko zgolj potrebuje ali je ne potrebuje, ne more pa je delno potrebovati.

Po mnenju Varuha ocenjevanje po ZOjA2 lahko v posameznih primerih v preveliki meri zanemari individualne potrebe konkretnega prosilca, saj ne upošteva nujno vseh relevantnih konkretnih okoliščin, oziroma lahko majhne razlike v relevantnih okoliščinah povzročijo nesorazmerno velike razlike v priznanem obsegu pravice. Navedenega Varuh ne pojasnjuje podrobneje, saj ugotovitve temeljijo na vpogledu v ocenjevalne obrazce, za katere MDDSZ vztraja, da ne smejo biti javno dostopni. Varuh se sicer s takšnim stališčem ne strinja, saj meni, da je sporno s stališča Ustave RS, vseeno pa delovanje Varuha vodi v smer, da skuša vplivati na spremembo stališča MDDSZ, ne pa tudi v smer razkrivanja podatkov, ki jih pristojno ministrstvo ne želi razkriti.

S stališča dobrega upravljanja je Varuh zavzel stališče, da bi bilo ob napovedih obiskov izvedencev IRSSV v sklopu izdelave izvedenskega mnenja, smiselno, da se termin obiska napove bolj natančno. Trenutno so prosilci za OA seznanjeni le z dnem obiska, ki se bo izvedel med 8. in 16. uro, kar od prosilca terja, da je dejansko cel dan doma v pričakovanju, za tisti dan mora odpovedati vse morebitne aktivnosti ali celo koristiti letni dopust, če je zaposlen. V tem delu so bila opozorila slišana in IRSSV je zagotovil, da bodo obiski napovedani v ožjem časovnem oknu, s čimer bo tudi ustrezno spoštovana pravica do varstva dostojanstva iz 21. člena Ustave RS.

Varuh je ob pripravi novega zakona, ki bo urejal področje OA priporočil tudi, da se v zakonu pozornost nameni tudi morebitni potrebi po zagotovitvi materialnih sredstev za različne pripomočke, ki lahko pri premagovanju ovir nadomestijo potrebno pomoč osebnega asistenta in še niso zajeti v okviru obstoječih pravic (npr. dostopna rampa ali stopniščno dvigalo ...), kadar bi zmanjšana potreba po pomoči osebnega asistenta tudi v finan - nem smislu upravičila enkratni strošek. Vsak medicinski pripomoček, ki v prvi vrsti lahko posamezniku pomaga pri bolj samostojnem življenju, je bistven že kot prvi korak, še preden bi za pomoč pri premagovanju oviranosti vključili osebno asistenco.

Postopek za uveljavitev pravice do osebne asistence mora zagotavljati dosego cilja, kot ga je Zakon o osebni asistenci vzpostavil. Treba je ugotoviti dejansko potrebo po pomoči upravičenega posameznika pri vseh tistih opravilih in dejavnostih, ki jih ne more izvajati sam zaradi vrste in stopnje invalidnosti; mu pa le-ta pomaga tako doma kot izven doma, da lahko živi neodvisno in aktivno. Le na ta način bomo lahko dosegli, da je tudi enakopravno vključen v družbo. 9.6-28/2023

Primer:

Zgolj prejem prijave o zlorabi še ne zadošča za ponovno oceno upravičenosti do osebne asistence

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je v nasprotju z določbami Zakona o osebni asistenci (ZOA), kadar se izvede postopek ponovne ocene upravičenosti do osebne asistence po tretjem odstavku 22.a člena ZOA, če niso predhodno zaznane/ugotovljene spremenjene potrebe uporabnika po vrstah in obsegu ur storitev osebne asistence ali druge okoliščine, ki utemeljujejo ponovno oceno. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je načelno stališče sprejelo in zagotovilo, da bo v prihodnje pri seznanitvi centrov za socialno delo glede prijave suma o zlorabi osebne asistence uporabilo jasnejšo komunikacijo glede izvedbe naslednjih faz v postopku prejema tovrstnih prijav, na ustrezno postopanje pa bo tudi posebej opozorilo vse koordinatorje invalidskega varstva.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je prejel pritožbo zoper odločbo centra za socialno delo (center) v zvezi s pravico do osebne asistence (OA). Varuh je pritožbo nemudoma odstopil pristojnemu centru v reševanje. Dodatno pa je Varuh zaprosil center za pojasnilo, kako je prišlo do odločitve, da se uvede postopek ponovne ocene upravičenosti do OA. Pri tem se Varuh nikakor ni spuščal v presojo, ali je pobudnica upravičena do OA in v kakšnem obsegu.

V odgovoru center pojasni, da je bila podana anonimna prijava o sumu zlorabe OA, zato so po navodilu Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) uvedli ponovni postopek ocene upravičenosti do osebne asistence. Po dodatnih pozivih je center pojasnil, da v primeru suma zlorabe OA dejansko stanje preverijo na terenu. Če je uporabnikovo zdravstveno stanje, sociala mreža itd. nespremenjena in sum zlorabe ni ugotovljen, ne uvedejo postopka za ponovno oceno upravičenosti do OA. Ob utemeljenem sumu zlorabe pozovejo strokovno komisijo Inštituta Republike Slovenije za socialno varstvo za ponovno oceno upravičenosti.

Navedeno pa po ugotovitvah Varuha v konkretnem primeru ni držalo. Iz prejete dokumentacije je namreč razvidno, da je MDDSZ centru posredovalo elektronsko pošto, s katero je naložilo, da takoj uvedejo postopek ponovne ocene upravičenosti do OA po uradni dolžnosti. Nadalje iz dokumentacije izhaja, da je center še isti dan pobudnici posredoval dopis, da se bo pri njej v skladu z 22.a členom Zakona o osebni asistenci (ZOA) po uradni dolžnosti izvedla ponovna ocena upravičenosti do OA. V dopisu je navedena vsebina prvega in četrtega odstavka 22.a člena ZOA. Center je pobudnico tudi pozval, da predloži različna dokazila in navedbo o potrebi po storitvah OA pri opravljanju aktivnosti, povezanih z neodvisnim osebnim in družinskim življenjem, vključevanjem v okolje, izobraževanjem in zaposlitvijo.

Upoštevajoč tudi celotno komunikacijo med MDDSZ in centrom, je bilo po mnenju Varuha ravnanje obeh institucij v zadevi v nasprotju z določili in namenom ZOA, kar je posledično pripeljalo do posega v pravico pobudnice do OA in s tem tudi do posega v njene pravice iz 52. člena Ustave RS.

Skladno z določbo 22.a člena ZOA so predvidene možnosti ponovne ocene upravičenosti do OA po drugem odstavku po uradni dolžnosti ter po tretjem odstavku v primerih, ko koordinator pri posameznem uporabniku predlaga ponovno oceno, če zazna spremenjene potrebe uporabnika po vrstah in obsegu ur storitev osebne asistence ali druge okoliščine, ki utemeljujejo ponovno oceno.

Po mnenju Varuha iz prejete dokumentacije izhaja, da je bil v konkretnem primeru opravljen postopek ponovne ocene po drugem odstavku. Na to kažejo tako odsotnost predloga koordinatorja, ki bi ga sicer terjal tretji odstavek, kot tudi vsebina komunikacije med centrom in MDDSZ ter centrom in pobudnico.

Postopke ponovne ocene upravičenosti do OA po drugem odstavku 22.a člena je sicer MDDSZ z navodilom vsem centrom za socialno delo zaustavilo. Verjetno tudi zaradi opozoril Varuha, da grozi nevarnost, da bi z izvajanjem ponovne ocene po drugem odstavku 22.a člena ZOA prišlo do posega v pravice nekaterih uporabnikov, saj pravnomočnost razmerja posameznika ščiti glede že pridobljenih pravic, razen v primerih, ko drugače v naprej določa zakon.

Po mnenju Varuha bi bila pravilna pot le ponovna ocena po tretjem odstavku 22.a člena ZOA, ki pa pred predložitvijo dokumentacije v ponovno oceno IRSSV terja ali ugotovitev koordinatorja, da je zaznal spremenjene potrebe uporabnika po vrstah in obsegu ur storitev OA, ali ugotovitev koordinatorja, da je zaznal druge okoliščine, ki utemeljujejo ponovno oceno. Po mnenju Varuha je kot druge okoliščine iz prejšnjega stavka moč razumeti tudi morebitne ugotovitve o tem, da je pri posamezniku prišlo do zlorabe pravice in je dejansko ne potrebuje v obsegu, kot mu je bila priznana.

Po mnenju Varuha bi to v konkretnem primeru najprej terjalo ugotovitev centra v zvezi z utemeljenostjo navedb v prijavi, in sicer najprej v smeri, katere od navedb v prijavi so sploh relevantne za vprašanje upravičenosti do OA, in nadalje, glede relevantnih, ali so sploh utemeljene. Kljub drugačnim pojasnilom centra pa v konkretnem primeru v prejeti dokumentaciji ni niti najmanjše sledi, ki bi vsaj nakazovala na to, da je center navedbe prijave kakorkoli preverjal, ne v smeri relevantnosti ne v smeri utemeljenosti. Še več, center je o uvedbi postopka ponovne ocene pobudnico obvestil še isti dan, ko je prejel »navodilo« MDDSZ, da postopek izvede. V dopisu pobudnici center ni niti nakazal, kaj bi lahko bil vzrok za ponovno oceno in katere so tiste okoliščine iz prijave, ki bi jih bilo treba raziskati – v zvezi s temi okoliščinami center ni zastavljal vprašanj.

Dodatno je Varuh opozoril tudi na nepravilnosti, do katerih je po mnenju Varuha prišlo pri delu MDDSZ. Če je MDDSZ seznanjeno z okoliščinami, ki kažejo na to, da posamezni upravičenec do OA do pravice ne bi smel biti upravičen, bi moralo s temi okoliščinami seznaniti koordinatorja, ki ima po tretjem odstavku 22.a člena podlago za nadaljnje ukrepanje. Nesprejemljivo pa je, da MDDSZ od centra zahteva takojšen začetek postopka ponovne ocene, z edino utemeljitvijo, da gre za anonimno prijavo. S takšno zahtevo se je MDDSZ, ki ima sicer vlogo pritožbenega organa zoper odločitve centra, tudi tako močno vpletlo v delo organa prve stopnje, da to lahko pod vprašaj postavi tudi objektivnost MDDSZ v postopku odločanja o pritožbi.

V zvezi z mnenjem je Varuh prejel odziv MDDSZ, v katerem pojasnjuje, da je po prejemu prijave suma o zlorabi storitev osebne asistence takoj seznanilo center in mu naložilo, da ugotovi dejansko stanje pri izvajanju storitev osebne asistence v povezavi s sumom zlorabe ter ob utemeljitvi uvede ponovni postopek ocene upravičenosti do storitev osebne asistence, kot to običajno stori, kar ni skladno z dejstvi, kot izhajajo iz razpoložljive dokumentacije. Je pa MDDSZ očitno stališče Varuha pripoznalo, saj je v zaključku navedlo, da bo ministrstvo v prihodnje pri seznanitvi centrov za socialno delo glede prijave suma o zlorabi osebne asistence uporabilo jasnejšo komunikacijo glede izvedbe naslednjih faz v postopku prejema tovrstnih prijav, na naslednjem skupnem sestanku s centri za socialno delo pa bo ministrstvo na to ustrezno postopanje tudi posebej opozorilo vse koordinatorje invalidskega varstva.

Po mnenju Varuha je v konkretnem postopku sicer prišlo do posega v pravice pobudnice, vendar pa ta ugotovitev ne vpliva na njen pravni položaj. Varuh je pobudnico seznanil, da bo o njeni pravici odločeno v postopku odločanja o pritožbi in po potrebi tudi v sodnem postopku. 9.6-13/2023

2.17.4.2 Drugi posegi v ustavne pravice invalidov

Primer:

Ustavno neustrezna razlaga izjeme v 3. členu ZSVI

Stališče Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), da ima posameznik pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, če ima priznano eno izmed kategorij invalidnosti iz invalidskega zavarovanja, in zato ni upravičen do statusa invalida kot izjema po 3. členu Zakona o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI), je ob smiselni uporabi t.i. Schumannove formule materialnopravno napačna, saj predstavlja nedopusten poseg v pravico invalidov do zagotavljanja varnosti po 52. členu Ustave RS.

Na Varuha človekovih pravic RS (Varuh) se je preko pooblaščenke obrnil pobudnik zaradi nestrinjanja z odločbo Centra za socialno delo Zasavje (CSD Zasavje), s katero je bila pobudniku zavrnjena zahteva za priznanje pravic po ZSVI v ponovnem upravnem postopku. Pobudnik se je zoper odločbo pritožil. Iz razlogov, ki jih bomo podrobneje pojasnili v nadaljevanju, pa se je Varuh odločil, da se na podlagi 25. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) kot amicus curiae, vključi v pritožbeni postopek pri MDDSZ ter poda mnenje o dokončni odločitvi MDDSZ o pritožbi pobudnika. Konkretno odločitev o (ne)pravilnosti odločitev MDDSZ in CSD Zasavje pa bo seveda lahko podalo le pristojno sodišče.[1]

Iz obrazložitve sodbe Delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani je izhajalo, da sta bili prvotni upravni odločbi odpravljeni, ker bi moral pristojni center za socialno delo v prvem koraku skladno s 4. členom ZSVI pridobiti mnenje Univerzitetnega rehabilitacijskega centra Soča (URI Soča), ker iz mnenja invalidske komisije ni bilo jasno razvidno, ali so pri tožniku izpolnjeni pogoji iz 3. člena ZSVI. CSD Zasavje pa je za ugotovitev dejanskega stanja za mnenje zaprosil Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. V drugem koraku pa bo moral CSD Zasavje v ponovljenem postopku odločiti o upravičenosti tožnika do pravic po ZSVI, upoštevaje vse predpisane zakonske pogoje, med drugim tudi pogoj nepridobljenih pravic iz obveznega zavarovanja, in izdati odločbo, ki bo vsebovala vse obvezne sestavine iz 210. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). Pri ugotavljanju, ali so izpolnjeni pogoji za pridobitev statusa invalida po ZSVI, pa po stališču sodišča tudi ne more biti relevantno, ali je tožnik po lastni krivdi izgubil službo oziroma je nezaposlen, ker zakon tega pogoja ne določa.

V ponovljenem postopku je CSD Zasavje skladno z navodilom sodišča pridobil mnenje URI Soča, ki mu je v celoti sledilo ter zahtevek pobudnika zavrnilo, ker pri njem ne gre za »nobeno od stanj, ki je po ZSVI predvideno za pridobitev statusa invalida. Vse okvare so nastale po zaključenem šolanju in vstopu v pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Zaradi tega mu status invalida po ZSVI ne pripada«. Pobudniku pa v postopku odločanja o njegovem zahtevku ni bila dana možnost, da se do mnenja izvedenskega organa opredeli.

ZUP v 144. členu določa, da stranke ni treba zaslišati v primerih, če je upravno odločbo mogoče izdati na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oziroma predložila stranka v svoji zahtevi. Odločba upravnega organa v postopkih z izvedencem ni izdana izključno na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oziroma predložila stranka v svoji zahtevi, saj je izvedensko mnenje (nov) samostojen dokaz, ki ga ni mogoče enačiti z listinskimi dokazi, ki jih je predložila stranka, kar pa pomeni, da je treba dati stranki možnost, skladno z 9. in 146. členom ZUP, ki predstavljata

1 Pobudnik se je v odločil za njuno izpodbijanje pred pristojnim sodiščem. Več o tem v nadaljevanju primera.

konkretizacijo 22. člena URS[2], da se izreče o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembna za izdajo odločbe, torej da se izjavi oziroma opredeli do izvedenskega mnenja. Ker CSD Zasavje pobudniku ni dal te možnosti, je po mnenju Varuha prišlo do kršitve 9. in 146. člena ZUP in 22. člena Ustave RS.

ZUP v 210. členu določa sestavine odločbe, 214. člen ZUP pa sestavine, ki jih mora vsebovati obrazložitev upravne odločbe, razen če gre za enostavno zadevo, ki se ji ugodi. Če ne gre za enostavno zadevo, ki je po mnenju MDDSZ zadeva, kjer ni potrebno zaslišanje stranke, in vlagatelju zahteve ni ugodeno, pa mora upravna odločba vsebovati vse sestavine 214. člena ZUP, ki predstavlja tudi konkretizacijo 22. člena Ustave RS.[3] Ker bi moral biti pobudnik zaslišan v svoji zadevi in ker njegovi zahtevi ni bilo ugodeno bi moral CSD Zasavje izdati odločbo, ki bi vsebovala sestavine iz 214. člena ZUP, vendar tega po mnenju Varuha ni storil, zato sta podani kršitvi 214. in 22. člena Ustave RS.

V konkretni zadevi tako v obrazložitvi ni bilo navedeno materialno pravo, ki je bilo uporabljeno. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe pa tudi niso bile razvidne navedbe stranke o relevantnih dejstvih ter katere dokaze je upravni organ uporabil za ugotavljanje dejanskega stanja v konkretnem primeru ter zakaj dokazov pobudnika ni upoštevalo[4]. Bistvena dejstva iz izvedenskega mnenja bi morala uradna oseba tudi ustrezno povzeti v odločbo (dejansko stanje) in pojasniti, zakaj je odločitvam izvedenca sledila, torej napraviti dokazno oceno[5]. Nadalje je bilo dejansko stanje v konkretnem primeru sestavljeno le iz ugotovitve, da ne gre za nobeno stanj, ki je po ZSVI predvideno za pridobitev statusa invalida, medtem ko bi moralo biti pravilno ugotovljeno dejansko stanje temeljiti preizkusu trditve stranke, da je pri njej podana zmerna do huda možganska poškodba ali okvara, in to v pravnem in ne medicinskem smislu, saj gre za razlago besedila določbe ZSVI.[6] Vsekakor pa je bilo napačno tudi ravnanje upravnega organa, ki se je zaneslo na pravno oceno izvedenskega organa, da pobudniku sta-

2 Sodba Vrhovnega sodišča U 2/2019 z dne 12. 6. 2019, sodba Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 352/2011 z dne 20. 9. 2011 in druge.

3 Sodba Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 1774/2013 z dne 22. 4. 2014, Sodba Upravnega sodišča RS, I U 1809/2015 z dne 28. 6. 2016, Sodba Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 872/2011 z dne 28. 2. 2012, Sodba Upravnega sodišča RS I U 309/2015 z dne 6. 10. 2015 in druge.

4 V konkretnem primeru bi moral CSD Zasavje navesti vsaj, da ZSVI omejuje dokazna sredstva, s katerimi se v postopkih za pridobitev pravic po ZSVI ugotavlja dejansko stanje.

5 Sodba Vrhovnega sodišča RS, opr. št. I UP 407/2005 z dne 18. 5. 2005, Sodba Upravnega sodišča RS, III U 319/2015 z dne 12. 2. 2016.

6 V zvezi s pogojem »možganske okvare« za pridobitev pravic po ZSVI Varuh meni, da bi bilo mogoče navedeno besedno zvezo razlagati v okviru štirih tipov okvar, ki jih predvideva Konvencija o pravicah invalidov, če je njihov vzrok v možganih, kar bi vključevalo tudi osebe s težavami v duševnem zdravju, ki so tako po mnenju Varuha kot Zagovornika neustavno diskriminirane v ZSVI (za mnenje Varuha glej: https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/vsi-so-enaki-le-da-so-nekateri-malo-bolj/, za mnenje Zagovornika glej: https://zagovornik.si/zakon-o-socialnem-vkljucevanju-invalidov-po-oceni-zagovornika-diskriminatoren/.

tus invalida po ZSVI ne pripada. **Ocena, ali predlagatelju status invalida po ZSVI pripada, ali ne, je namreč v pristojnosti upravnega organa, ki je skladno z jasno sodno prasko in teorijo pristojno za reševanje pravnih vprašanj.**[7]

V okviru pritožbenega postopka je Varuh ugotovil, da se MDDSZ ni opredelilo do očitkov pobudnika o napačni ugotovitvi dejanskega stanja, zatrjevanih procesnih kršitev in napačne uporabe materialnega prava. Posledično pa je zavzel stališče, da je podana kršitev 254. člena ZUP, ki določa, da se mora pritožbeni organ v obrazložitvi odločbe druge stopnje opredeliti do vseh pritožbenih navedb pritožnika. Omenjeni zakonski člen konkretizira vsebino 22. člena Ustave RS, ki posamezniku zagotavlja varstvo pred arbitrarnim ravnanjem oblasti.[8] Kršitev 254. člena ZUP pa zato predstavlja tudi kršitev 22. člena Ustave RS. V zvezi z uporabo materialnega prava je MDDSZ k odločitvi prvostopenjskega organa dodalo, da pritožnik ne izpolnjuje pogojev iz 3. člena ZSVI tudi zato, ker je pridobil pravice iz invalidnosti že s priznanjem II. In III. kategorije invalidnosti. Ob smiselni uporabi t.i. Schumannove formule[9] je razlaga 3. člena ZSVI, ki jo je podalo MDDSZ, po mnenju Varuha materialnopravno napačna, saj predstavlja nedopusten poseg v pravico invalidov do zagotavljanja varnosti po 52. členu Ustave RS.

Poleg tega, da stališče MDDSZ ne podpira jezikovna razlaga ZSVI, ga ne podpirata tudi namenska in sistemska razlaga zakona. ZSVI je bil namreč sprejet s ciljem odprave neustavne pravne praznine zaradi ukinitve preživninske obveznosti staršev za svoje polnoletne otroke s statusom invalida po Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (ZDVDTP) brez istočasne ureditve obveznosti države iz naslova socialnega varstva invalidov po 52. členu Ustave RS, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče RS v odločbi št. 122/2007 z dne 28. 12. 2007.[10] Predlagatelj ZSVI je poleg navedene skupine invalidov med upravičence ZSVI vključil še več drugih oseb, med drugim tudi osebe z zmerno do hudo možgansko poškodbo ali okvaro. Prvotni predlog zakona je res vseboval predlog, da izjema od splošnega pravila velja le, če je možganska okvara ali poškodba nastala pred prvo zaposlitvijo, vendar je zakonodajalec kasneje besedilo preoblikoval na način, da je posameznik upravičen do pravic po ZSVI, če ni upravičen do pravic iz invalidskega zavarovanja, ki je tudi skladnejše z že omenjeno odločbo Ustavnega sodišča RS, da mora država zagotoviti invalidom minimalne pogoje za preživetje. Razlaga zakona, kot jo je podalo MDDSZ, bi imela za posledico, da osebe z možganskimi okvarami in poškodbami ne bi imele zagotovljene minimalne socialne varnosti.

7 Sodba Vrhovnega sodišča RS, opr. št. X Ips 918/2005 z dne 14. 12. 2009.
8 Odločitve Ustavnega sodišča RS št. Up-951/15 z dne 18. 5. 2017, št. Up-785/06 z dne 6. 12. 2. 2007, št. Up-580/03 z dne 13. 10. 2003 in druge.
9 doc. dr. Etelka Korpič Horvat. Razlogi za razveljavitev odločb delovnih in socialnih sodišč v postopkih z ustavnimi pritožbami. Pravosodni bilten (PB), št. 2/2019, str. 45. Dostopno na: https://bit.ly/4048Bog
10 Predlog ZSVI. Dostopno na: https://bit.ly/3LMg8n8.

MDDSZ je navedlo kot razlog za zavrnitev pritožbe pobudnika tudi dejstvo, da je imel pobudnik nadomestilo iz zavarovanja za primer brezposelnosti, ki pa je po mnenju Varuha nerelevantno. Čeprav 3. člen ZSVI resnično govori le o zavarovanju, je iz predloga ZSVI k omenjenemu členu kot zakonodajnega postopka[11] **očitno, da je imel zakonodajalec v mislih pokojninsko in invalidsko zavarovanje, česar pa pobudnik v konkretnem primeru ni imel. Glede na to, da se je pobudnik v nadaljevanju odločil za izpodbijanje navedenih odločitev pred pristojnim Delovnim in socialnim sodiščem, je Varuh skladno s 25. členom ZVarCP pristojnemu sodišču posredoval zgoraj navedeno mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin (t. i.** *amicus curiae*). Varuh upoštevaje predvsem položaj sodstva oziroma sodnikov v državni ureditvi, izpostavljeno možnost po ZVarCP, še posebej, ko gre za sodne postopke, uporablja izjemoma. Varuh je ocenil, da gre v konkretni situaciji za tak primer. Odločitev v predmetni zadevi naslovnega sodišča je namreč poleg očitne pomembnosti za pobudnika velikega pomena tudi za razlago ZSVI. 9.5-27/2022

Primer:

Zagovornik je pritrdil mnenju Varuha o diskriminaciji oseb z motnjami v duševnem zdravju

Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) je Varuha človekovih pravic RS obvestil, da tudi po njegovi oceni ureditev, po kateri so iz kroga upravičencev do priznanja statusa invalida in s tem povezanih upravičenj po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI) izključene osebe z diagnosticiranimi dolgotrajnimi duševnimi boleznimi, zaradi katere se osebe ne morejo same vključevati v družbo in si zagotavljati socialne varnosti, saj so pridobitne nezmožne (izdana odločba o nezaposljivosti), predstavlja kršitev prepovedi diskriminacije po Zakonu o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD). Svoje stališče pa je Zagovornik v bistvenem utemeljil tudi na stališču Varuha.

Varuh je v mnenju, ki ga je naslovil *»vsi so enaki, le da so nekateri malo bolj«*[12] zavzel stališče, da je trenutna ureditev v zvezi z zagotavljanjem socialne varnosti po 52. členu Ustave RS za osebe s statusom invalida, ki za delo niso zmožne in nimajo pravico iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, v nasprotju z drugim odstavkom 14. člena Ustave RS, oziroma prvim odstavkom 14. člena Ustave RS v delu, ki zadeva osebe z motnjami v duševnem zdravju, zaradi posredne diskriminacije. O navedenem stališču je Varuh MDDSZ nazadnje opomnil avgusta 2022 ob menjavi njegovega vodstva.

V novembru 2022 je Zagovornik Varuha obvestil, da tudi po njegovi oceni ureditev, po kateri so iz kroga upravičencev do priznanja statusa invalida

11 2625-VII Amandma k 3. členu (23. 2. 2018). Dostopno na: https://bit.ly/3mPTKim.
12 Glej: https://www.varuh-rs.si/obravnavane-pobude/primer/vsi-so-enaki-le-da-so-nekateri-malo-bolj/.

in s tem povezanih upravičenj po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI) izključene osebe z diagnosticiranimi dolgotrajnimi duševnimi boleznimi, zaradi katere se osebe ne morejo same vključevati v družbo in si zagotavljati socialne varnosti, saj so pridobitne nezmožne (izdana odločba o nezaposljivosti), predstavlja kršitev prepovedi diskriminacije po Zakonu o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD).[13] Svoje stališče pa je Zagovornik v bistvenem utemeljil tudi na stališču Varuha.

Upoštevajoč navedeno je Varuh MDDSZ pozval, da nemudoma začne pripravljati ustrezno zakonodajno podlago, s katerimi bo navedena diskriminacija oseb z motnjami v duševnem zdravju odpravljena. Glede na to, da tovrstna zakonodajna sprememba zahteva le razširitev kroga upravičencev iz 3. člena ZSVI, pa je Varuh ocenil tudi, da ne gre za spremembo, ki bi zahtevala kompleksno sistemsko uskladitev, in izrazil pričakovanje, da bo MDDSZ k spremembam zakonodaje pristopilo nemudoma. Varuh pa bo vsako nadaljnjo odlašanje pri reševanju konkretne problematike štel za tekočo diskriminacijo in stigmatizacijo oseb z motnjami v duševnem zdravju. Njihove stiske so podobno kot osebe z motnjami v duševnem zdravju, še vedno namreč nedopustno spregledane in obravnavane z manjšo resnostjo in urgentnostjo kot druge oblike invalidnosti.

MDDSZ je na poziv Varuha odgovoril, da je širitev kroga upravičencev do statusa invalida po ZSVI kompleksna zadeva in terja celosten razmislek. Glede na to, da je podobno pobudo na ministrstvo posredoval tudi Zagovornik, pa se je MDDSZ odločil, da za preučitev te problematike imenuje delovno skupino, ki bo poleg predstavnikov MDDSZ sestavljena tudi iz predstavnikov Ministrstva za zdravje, strokovnjakov s področja duševnega zdravja, predstavnikov nevladnega sektorja s tega področja, prav tako pa nameravamo v delovno skupino povabiti tudi predstavnike delovne skupine, ki je pripravljala predlog vsebine ZSVI.

Varuh bo navedeno problematiko še naprej pozorno spremljal. Odpravo diskriminacije oseb s težavami v duševnem zdravju in neenakosti drugih invalidnih oseb, ki nimajo pravic iz invalidskega in pokojninskega zavarovanja, pa Varuh pričakuje v najkrajšem možnem času (priporoči-lo 56). 9.5-38/2022.

13 Glej: https://zagovornik.si/zakon-o-socialnem-vkljucevanju-invalidov-po-oceni-zagovornika-diskriminatoren/.

Primer:

Vštevanje nagrade za socialno vključenost v denarno socialno pomoč

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je obravnaval problematiko oseb, ki so kot nezaposljive vključene v programe socialne vključenosti Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Za sodelovanje v teh programih prejemajo nagrado, ki pa se v primeru, če ima takšna nezaposlena oseba dohodek, denarno pomoč oziroma varstveni dodatek, sorazmerno zniža. Pri odločanju o višini denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka se namreč upoštevajo vsi dohodki te osebe. Po mnenju Varuha obstoječa zakonodaja posameznikov ne spodbuja k socialni aktivaciji, temveč jih, nasprotno, poriva v pasivnost.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenija (Varuh) se je obrnil Zavod Ruj, Zavod za izobraževanje, usposabljanje in rehabilitacijo Nazarje (Zavod Ruj). Pobudo je Varuhu poslal v imenu uporabnikov, ki so kot nezaposljivi vključeni v Program socialne vključenosti na podlagi razpisa Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) za obdobje 2019–2024 in za svoje sodelovanje v tem programu prejemajo nagrado, ki po navodilih MDDSZ iz razpisne dokumentacije znaša od 5 do 15 % minimalne plače. Pristojni Center za socialno delo v Velenju (CSD) je to nagrado uvrstil med tiste prihodke pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, ki znižujejo višino denarne socialne pomoči in vplivajo tudi na višino varstvenega dodatka. V obrazložitvi svoje odločitve je CSD navedel drugi odstavek 12. člena Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS), ki pa ne predstavlja izjeme, niti je ne opredeljuje posebej. CSD Velenje te nagrade šteje kot dohodke, ki se upoštevajo pri ugotavljanju materialnega položaja uporabnikov, hkrati pa ustrezajo definiciji periodičnega dohodka, ki se všteva v skladu z 20. in 21. členom Zakona o socialnovarstvenih prejemkih (ZSVarP). S tem se Zavod Ruj ne strinja, saj omenjeni prejemki (nagrada za socialno vključenost) ne spadajo v nobeno od omenjenih kategorij iz 12. člena ZUPJS, enako pa velja tudi za 21. člen ZSVarP.

Zavod Ruj je predlagal ponovno presojo 12. člena ZUPJS, prav tako pa tudi ZSVarP, ki omenjene nagrade tudi ne omenja izrecno. Obstoječa ureditev oziroma njena razlaga sta po mnenju Zavoda Ruj diskriminatorna, saj gre pri programih socialne vključenosti ravno za tiste posameznike, ki si materialne varnosti ne morejo zagotoviti zaradi okoliščin, na katere sami ne morejo vplivati in zaradi česar so prepoznavni kot nezaposljivi. Na takšen način se ne izboljšujeta njihovo socialno stanje in dostojanstvo, temveč to vodi k materialni prikrajšanosti. Ob tem Zavod Ruj predlaga tudi razmislek o tem, da bi se vključenost v te programe vštevala v delovno dobo, na primer s 85-% subvencijo. Ljudje, ki delajo nad 30 % delovne sposobnosti, so po njihovem že lahko v delovnih razmerjih in zaposleni v zaščitni zaposlitvi, vključeni v socialno vključenost pa so ocenjeni pod 30 %.

Varuh se je s poizvedbo glede stališča o obstoječi zakonodaji in ravnanja posameznih centrov za socialno delo, ki po našem vedenju vseh enakih primerov ne obravnavajo enako, obrnil na MDDSZ.

MDDSZ je v poslanem odgovoru navedlo zakonske osnove, zakaj se nagrade iz naslova socialne vključenosti (SV) ne štejejo v denarno socialno pomoč. Pri tem se je skliceval na 4. točko 12. člena ZUPJS in Zakon o dohodnini. Po slednjem naj bi se vštevali vsi dohodki ne glede na to, ali so oproščeni plačila dohodnine, razen določenih izjem, med katerimi pa ni nagrade iz naslova SV.

MDDSZ je še pojasnilo, kdaj in v katerih primerih je posameznik upravičen do denarne socialne pomoči, kdaj do varstvenega dodatka, kdaj do dodatka za pomoč in postrežbo in za to navedlo tudi zakonske podlage.

Prav tako je MDDSZ pojasnilo, kdaj se posamezniki na podlagi 35. člena Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI) lahko vključijo v program SV. Nagrade iz naslova programa SV prejemajo invalidne osebe, ki so upravičene tako do denarne socialne pomoči kakor tudi varstvenega dodatka (ob izpolnjevanju zakonskih pogojev). Če pa imajo ti uporabniki še posebne potrebe, so lahko upravičeni tudi do dodatka za pomoč in postrežbo.

MDDSZ je navedlo, da imajo enake pravice kot uporabniki SV tudi upokojene osebe. Tako upokojeni osebi kot invalidu se v primeru, če imata določen dohodek, denarna pomoč oziroma varstveni dohodek sorazmerno zniža. Pri odločanju o višini denarne socialne pomoči za zaposlene in upokojene osebe se upoštevajo vsi dohodki, saj sta denarna socialna pomoč in varstveni dodatek zadnja v vrsti pomoči in predstavljata varovalno mrežo, ko si oseba ne more zagotoviti materialne varnosti na drug način.

Smiselno enako pa po mnenju MDSZZ velja tudi za invalidne osebe, ki so uporabniki programa SV, in so to edina sredstva, ki so jih sposobni sami pridobiti s svojim delom. Piše, da se jim razlika med zagotavljanjem materialne varnosti izplača v obliki denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka. Če pa se ta nagrada ne bi upoštevala pri odmeri denarne socialne pomoči, bi uporabniki SV »bili na boljšem od drugih oseb,« ki prejemajo denarno socialno pomoč in/ali varstveni dodatek. Na koncu pa je MDDSZ še zapisalo, da pa nagrada iz naslova SV ne vpliva na višino dodatka za pomoč in postrežbo oziroma kadar gre za posameznika s posebnimi potrebami.

Varuha navedena argumentacija MDDSZ ni prepričala iz naslednjih razlogov.

Poglavitni cilj programa SV je ohraniti in okrepiti invalidovo preostalo delovno zmožnost, kar vpliva na povečanje zaposljivosti posameznika in v končni fazi lahko pripelje do ponovitve ocenjevanja delazmožnosti in ob ugodnem razpletu do zaposlitve. Pomembni cilji so tudi spodbujanje so-

cialne vključenosti, pridobivanje novih socialnih izkušenj in kompetenc, krepitev komunikacijskih sposobnosti, učenje in prilagajanje delu v skupini, obvladovanje konfli tnih situacij, predvsem pa posameznike utrjevati v pozitivni samopodobi.

Uporabniki, ki so vključeni v program, so upravičeni do povrnitve potnih stroškov, nadomestila za malico, prejmejo pa tudi nagrado, ki je odvisna od same prisotnosti v programu ter njihove uspešnosti pri opravljanju dela in nikakor ni avtomatična, ni redni, ni periodični dohodek, ni priložnostni pa tudi ne občasni neperiodični dohodek. **Trenutni položaj in zakonodaja pa posameznikov ne spodbuja k aktivnosti in dejavnosti, pač pa jih dobesedno »sili« k neaktivnosti.** Prejete nagrade namreč znižujejo denarno socialno pomoč, ne pa da bi, obratno, izboljševale socialno stanje posameznikov, ki obiskujejo programe socialne vključenosti in tam delajo.

Nenazadnje pa to sploh ni edini cilj in smisel programov SV. Pomembno je namreč, da se s temi programi (SV) vključeni posamezniki osebnostno krepijo, povečuje se njihova socialna mreža, kar vse ima vpliv na njihovo trenutno in prihodnje zdravstveno stanje ter dostojanstvo.

Prav zaradi navedenih širših interesov (ne samo individualno pogojenih) je Varuh MDDSZ predlagal spremembo zakonodaje na način, da bodo posamezniki, ki so vključeni v programe SV, dovolj motivirani za njihovo obiskovanje in pri tem ne bodo prikrajšani. V obstoječih razmerah se res dodatek za pomoč in postrežbo *takšni osebi ne zmanjša, se pa za višino nagrade za SV zmanjšata tako denarna socialna pomoč kot varstveni dodatek, kar pa pomeni, da posameznik na koncu prejme povsem enak znesek, kot če ne bi bil vključen v program SV.*

*Varuh bo problematiko na navedenem področju spremljal še naprej. O obstoječem stanju pa bo tudi javno poročal, vse s ciljem, da bi se položaj in dostojanstvo posameznik*ov, ki obiskujejo programe socialne vključenosti, izboljšala. 9. 5-30/2022

2.17.4.3 Obrazložitev odločb državnih organov je pogoj za pravično in pošteno odločanje

Primer:

Centri za socialno delo morajo poskrbeti, da uradne osebe svoje naloge izvajajo vsebinsko in procesno pravilno

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije se je obrnil začasni skrbnik varovanke (pobudnik) z očitkom neodzivnosti Centra za socialno delo Ljubljana – Šiška na njegov dopis in prošnje za pojasnila in pomoč pri postavitvi varovanke pod skrbništvo. Varuh je ugotovil, da je pobuda ute-

meljena in center za socialno delo opozoril, da je v konkretni zadevi kršil načelo dobrega upravljanja (3. člen Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP)). Kot razlog za dolgotrajen odziv je center za socialno delo navedel tudi kadrovsko podhranjenost. Po ugotovitvah Varuha ni bilo videti, da bi center za socialno delo pristopil k učinkovitemu reševanju težav glede pomanjkanja časa in števila obravnavanih zadev na področju skrbništva, zato je Varuh tudi v tem delu ugotovil kršitev že omenjenega načela dobrega upravljanja. Varuh je po pregledu listinske dokumentacije nadalje še ugotovil, da center za socialno delo ni v zadostni meri poskrbel za varstvo varovankinih pravic s tem, ko ni izvajal pravočasnega nadzora nad delom skrbnika za posebni primer in s tem, ko je ravnal v nasprotju z 272. členom Družinskega zakonika glede postopka v skrbniških zadevah. Varuh je centru za socialno delo podal kritiko, aktivnosti le-tega glede reševanja težav, ki se nanašajo na pomanjkanje časa in števila obravnavnih zadev na področju skrbništva, bo Varuh tako spremljal tudi v prihodnje.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil začasni skrbnik varovanke (pobudnik) z očitkom neodzivnosti Centra za socialno delo Ljubljana – Šiška (v nadaljevanju: CSD Ljubljana – Šiška) na njegov dopis z meseca februarja 2022 glede dodatnih pojasnil v zvezi z opravljenim razgovorom v mesecu septembru 2021, s poudarkom na zatrjevani neodzivnosti CSD Ljubljana – Šiška na njegove prošnje za pojasnila in pomoč pri postavitvi njegove varovanke pod skrbništvo.

Varuh je po preučitvi celotne posredovane spisovne dokumentacije v zadevi ugotovil, da CSD Ljubljana – Šiška zadevo glede skrbništva za posebni primer za varovanko obravnava že od junija 2017. Na podlagi posredovanih podatkov je Varuh razbral, da je bil CSD Ljubljana – Šiška po letu 2019 večkrat opozorjen na to, da varovanka ni več sposobna skrbeti za svoje pravice in koristi.

Kot razlog za dolgotrajen odziv je CSD Ljubljana – Šiška poleg kadrovske podhranjenosti navedel, da je iz spisovne dokumentacije izhajala potreba po ponovni preučitvi ustreznosti osebe skrbnika.

Na podlagi prejetih odgovorov in spisovne dokumentacije CSD Ljubljana – Šiška po ugotovitvah Varuha ni izhajalo, da bi CSD Ljubljana – Šiška v dveh mesecih, tj. v času od pobudnikovega dopisa v februarju 2022 do poizvedbe Varuha v aprilu 2022 opravil kakršnokoli dejanje v smeri ponovne preučitve ustreznosti osebe skrbnika v zadevi varovanke. Varuh je tako štel pobudo glede neodzivnosti CSD Ljubljana - Šiška na dopis pobudnika za utemeljeno in CSD Ljubljana – Šiška opozoril, da je v konkretni zadevi kršil načelo dobrega upravljanja s tem, ko pobudniku več kot dva meseca ni odgovoril na dopis. Ker na podlagi prejetih odgovorov in spisovne dokumentacije s strani CSD Ljubljana – Šiška tudi ni bilo videti, da bi CSD Ljubljana – Šiška že pristopil k učinkovitemu reševanju težav glede pomanjkanja

časa in števila obravnavanih zadev na področju skrbništva, je Varuh tudi v tem delu ugotovil kršitev že omenjenega načela dobrega upravljanja). Varuh je po pregledu listinske dokumentacije nadalje še ugotovil, da CSD Ljubljana – Šiška ni v zadostni meri poskrbel za varstvo varovankinih pravic s tem, ko ni izvajal pravočasnega nadzora nad delom skrbnika za posebni primer in s tem, ko je ravnal v nasprotju z 272. členom Družinskega zakonika (DZ) glede postopka v skrbniških zadevah.[14] Po mnenju Varuha je bil CSD Ljubljana – Šiška večkrat opozorjen na poslabšanje zdravstvenega stanja varovanke, vendar pa CSD ni opravil nobenih dejanj v smeri varstva osebnosti, pravic in koristi varovanke, tega ni storil niti takoj po prejemu zdravniškega mnenja in zdravniškega potrdila, ki ga je pobudnik dostavil CSD Ljubljana – Šiška že pred poslanim dopisom v februarju 2022, in sicer na razgovoru, opravljenem v septembru 2021.

Varuh je nadalje še ugotovil, da je CSD Ljubljana – Šiška šele po opravljeni poizvedbi Varuha podal pobudo za sprožitev postopka pod skrbništvo glede varovanke po uradni dolžnosti. Ker je pobudnik po opravljeni poizvedbi Varuha in posledično več pozivom CSD za posredovanje informacij, podal izjavo, da odstopa kot skrbnik za posebni primer[15], je v nadaljevanju CSD Ljubljana – Šiška predlagal pristojnemu sodišču, da se za čas trajanja postopka postavi kot začasnega skrbnika CSD Ljubljana – Šiška. Sodišče je predlogu ugodilo in varovanki kot začasnega skrbnika postavilo CSD Ljubljana – Šiška. Varuh je v kritiki, naslovljeni na CSD Ljubljana – Šiška, zato izrazil tudi pričakovanje, da bo CSD Ljubljana – Šiška kot začasni skrbnik varovanke vestno skrbel za njeno osebnost, pravice in koristi.

Varuh je z namenom največjega varstva osebnosti, pravic in koristi varovanke, kritiko glede ugotovljenih kršitev primarno naslovljeno na CSD Ljubljana – Šiška poslal v vednost tudi pristojnemu sodišču, ki vodi postopek glede postavitve varovanke pod skrbništvo.

Glede ugotovljenih kršitev je Varuh skladno s 7. členom ZVarCP nadalje pozval CSD Ljubljana - Šiška, da sprejme ustrezne kadrovske in organizacijske ukrepe in s tem poskrbi, da uradne osebe, ki rešujejo zadeve na področju skrbništva, svoje naloge izvajajo pravilno in pravočasno ter Varuha seznani z morebitnimi konkretnimi ukrepi, sprejetimi za izboljšanje izpostavljene problematike na področju skrbništva.

Iz prejetega odziva CSD Ljubljana - Šiška je Varuh ugotovil, da se CSD

14 272. člen DZ določa, da kadar center za socialno delo izve, da je treba nekoga postaviti pod skrbništvo ali mu imenovati skrbnika za posebni primer, takoj ukrene vse potrebno za varstvo njegove osebnosti, njegovih pravic in koristi.

15 Glede morebitnega odstopa je Varuh pobudniku že v telefonskem razgovoru, da Varuh na to odločitev ne more vplivati. Glede aktivnosti CSD Ljubljana – Šiška, opravljenih po poizvedbi Varuha, pa je Varuh pobudniku pojasnil, da je dolžnost CSD Ljubljana – Šiška, da poskrbi za varstvo varovankinih pravic, in sicer med drugim tudi s tem, da izvaja pravočasni nadzor nad delom, ki ga pobudnik opravlja kot skrbnik za posebni primer. Videti je bilo namreč, da je CSD Ljubljana – Šiška začel s povečanim obsegom izvajanja aktivnosti v smeri varstva varovankin pravic šele po opravljeni poizvedbi Varuha.

Ljubljana – Šiška do vseh ugotovitev Varuha ni opredelil, kar je Varuh z vidika načela dobrega upravljanja štel za nesprejemljivo. Aktivnosti CSD Ljubljana – Šiška glede reševanja težav, povezanih s pomanjkanjem časa in števila obravnavnih zadev na področju skrbništva, pa bo Varuh spremljal tudi v prihodnje. Centri za socialno delo morajo namreč poskrbeti, da uradne osebe, ki rešujejo zadeve na področju skrbništva, svoje naloge izvajajo vsebinsko in procesno pravilno.

Varuh je sicer na podlagi prejetega odgovora CSD Ljubljana – Šiška glede reševanja težav vezanih na pomanjkanje časa in število obravnavanih zadev na področju skrbništva ugotovil, da naj bi do sistemskega razloga, tj. kadrovske podhranjenosti, prihajalo že tekom več let, zato se je Varuh obrnil tudi na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ). MDDSZ je pojasnilo, da se zaveda, da se kompleksnost posameznih primerov uporabnikov, ki pomoč in podporo iščejo na centrih za socialno delo, povečuje, ter tudi kadrovske podhranjenosti centrov za socialno delo. Zaradi navedenega je ministrstvo v zadnjih letih kadrovsko krepilo centre za socialno delo in je od leta 2017 dalje centrom za socialno delo zagotovilo skupno 330 novih zaposlitev.

Vezano na kadrovske krepitve centov za socialno delo je MDDSZ Varuha seznanilo tudi z načrti ministrstva, da v okviru sredstev programa evropske kohezijske politike 2021-2027, podukrepa *Posodobitev sistema socialnega varstva ter varstva otrok in družin z namenom večje učinkovitosti, dostopnosti in kvalitete storitev za vključenost ciljnih skupin,* med drugim načrtuje tudi dodatne zaposlitve za centre za socialno delo. Na ta način **bo MDDSZ lahko še dodatno kadrovsko in tudi strokovno krepilo centre za socialno delo z namenom čim boljše obravnava in podpore uporabnikov (priporočilo 51).** 9.6-9/2022

2.17.4.4 Dolgotrajnost odločanja

Primer:

Varuh bo situacijo glede reševanja pritožb na MDDSZ in aktivnosti MDDSZ v smeri odprave zaostankov spremljal tudi v prihodnje

Varuh je ugotovil, da je MDDSZ v primeru pobudnice prekoračilo zakonski rok za izdajo odločbe, saj je bila pritožba pobudnice pri MDDSZ v reševanju že več kot 6 mesecev. Varuh je nadalje sicer ugotovil, da je MDDSZ zaradi zaostankov pri reševanju pritožb zoper odločbe centrov za socialno delo pristopilo k sprejemu dodatnih ukrepov za odpravo zaostankov, kljub temu pa bo Varuh situacijo glede reševanja pritožb na MDDSZ in rezultate

aktivnosti MDDSZ v smeri odprave zaostankov še naprej spremljal.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila pobudnica z očitkom glede dolgotrajnega odločanja Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Republike Slovenije (MDDSZ) o njeni pritožbi zoper odločbo Centra za socialno delo.

256. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) določa, da mora biti odločba o pritožbi izdana in vročena stranki takoj, ko je to mogoče, najpozneje pa v dveh mesecih od dneva, ko je organ prejel popolno pritožbo. Če je pritožba nepopolna in jo pritožnik po pozivu dopolni, začne rok za izdajo odločbe teči tedaj, ko organ prejme dopolnitev pritožbe.

Varuh se je za pojasnila glede dolgotrajnega odločanja obrnil na MDDSZ in ugotovil, da je MDDSZ v primeru pobudnice prekoračilo zakonski rok za izdajo odločbe, saj je bila pritožba pobudnice pri MDDSZ v reševanju že več kot 6 mesecev.

Kot razlog za dolgotrajno odločanje v konkretni zadevi je MDDSZ navedlo pomanjkanje kadra in bolniške odsotnosti. Zaradi takšnih razlogov sicer po mnenju Varuh lahko nekaj časa postopki trajajo dlje, vendar se nanje ni več mogoče sklicevati, ko preteče čas, ki je potreben za organizacijsko in/ali kadrovsko prilagoditev organa. Ker naj bi le-ti predvidoma trajali že dalj časa, Varuh ne more sprejeti pojasnil MDDSZ, da so sistemski razlogi opravičilo za to, da organ ne odloča skladno z zakonsko predvidenimi instrukcijskimi roki.

Varuh je v zvezi z zamudami pri izdaji odločb o pritožbah zoper odločbe centrov za socialno delo o pravicah iz javnih sredstev MDDSZ dodatno še zaprosil za informacije glede trenutnega reševanja pritožbenih zadev.[16]

MDDSZ je Varuhu v dodatnem odgovoru pojasnilo, da se zavedajo pomembnosti čimprejšnje zagotovitve pravnega varstva upravičencev, še posebno v primerih materialne ogroženosti posameznikov, vendar zaradi problematike zaostankov in kadrovske podhranjenosti na Direktoratu za socialne zadeve, zadev ne uspejo reševati v rokih kot jih predvideva zakonodaja. Ob tem je MDDSZ še pojasnilo, da se zaradi namena pravic, s katerimi se zagotavljajo sredstva za osnovno preživetje oziroma sredstva za kritje stroškov trajnih potrošnih dobrin za osebe, ki z delom ne morejo več vplivati na svoj socialni položaj, rešujejo prednostno. Vse ostale pravice pa

16 Varuh je v okviru obravnavanih pobud sicer že večkrat ugotovil, da prihaja do zamud pri izdaji odločb o pritožbah zoper odločbe centrov za socialno delo o pravicah iz javnih sredstev in MDDSZ tudi že priporočil odpravo zaostankov. Varuh je tudi že seznanjen, da je MDDSZ zaradi zaostankov pri reševanju pritožb zoper odločbe centrov za socialno delo že pristopilo k sprejemu ukrepov za odpravo zaostankov. Glede reševanja pritožb zoper pravice iz javnih sredstev je MDDSZ v dopisu št. 070-51/2021/5 z dne 23. 12. 2021 Varuhu tudi že posredovalo informacije o napredku pri odpravi zaostankov pri reševanju pritožb zoper odločbe o pravicah iz javnih sredstev ter pojasnilo, da na novi spletni strani ministrstva z mesecem julijem 2021 začelo ponovno mesečno objavljati tudi števec reševanja pritožb, in sicer z namenom, da bodo podatki dostopni tudi širši javnosti.

se rešujejo po vrstnem redu, tako kot so prispele na ministrstvo.

Glede trenutnega reševanja pritožb zoper pravice iz javnih sredstev pa je MDDSZ pojasnilo, da so s sprejetimi ukrepi v začetku leta 2022 zmanjšali zaostanke glede reševanja pritožb zoper odločbe centrov za socialno delo o pravicah iz javnih sredstev. Po zaključku projekta povečanega obsega dela (tj. dne 31. 5. 2022) in izteka zaposlitev za določen čas 4 uslužbencem, pa se je število zaostankov pri reševanju pritožb na podlagi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS) ponovno začelo večati. Na dan 27. 3. 2023 so tako na MDDSZ beležili 2.111 prejetih pritožb v reševanju, od tega jih je 1.633 bilo takih, za katere je že potekel dvomesečni rok za rešitev. Od vseh prejetih pritožb, ki so bile v reševanju, jih je 191 za pravico do denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka, 270 za pravico do izredne denarne pomoči, 326 za pravico do otroškega dodatka in subvencije vrtca 499 za pravico do državne štipendije, 391 za pravico do subvencije najemnine, 167 za pravico do oprostitve plačila prispevka za socialnovarstvene storitve in 267 pritožb, kjer gre za kombinacijo večjega števila pravic.

MDDSZ je nadalje pojasnilo, da lahko stranke odločitev o pritožbi zoper odločbo o denarni socialni pomoči in varstvenem dodatku po njihovi oceni pričakujejo v okviru 4 mesecev. Rešitev pritožbe o izredni denarni socialni pomoči pa lahko stranke pričakujejo v okviru 6 mesecev. Nadalje se pritožbe o otroškem dodatku in subvenciji vrtca rešujejo iz meseca septembra, stranke pa lahko po navedbah MDDSZ pričakujejo rešitev v roku 8 mesecev. Pri pravici do državne štipendije se rešujejo pritožbe iz meseca junija, stranke lahko pričakujejo rešitev njihove zadeve v roku 10 mesecev. Pri pravici do subvencije najemnine MDDSZ rešuje pritožbe iz meseca oktobra, stranke lahko pričakujejo rešitev v roku 5 mesecev. Pri pravici do oprostitve plačila prispevka za socialnovarstvene storitve MDDSZ trenutno rešuje pritožbe še iz leta 2021, stranke lahko pričakujejo rešitev v roku 1 leta in 3 mesecev.

Pri tem je MDDSZ še zapisalo, da kljub dejstvu, da se ministrstvo trudi organizirati delo z razpoložljivimi kadri, se je število javnih uslužbencev, ki rešujejo pritožbe, zmanjšalo (daljše odsotnosti zaradi bolezni in nege otroka). Na MDDSZ so sicer že pripravili predlog ponovne uvedbe projekta povečanega obsega dela za namen odprave zaostankov, v katerega bo po trenutnih podatkih MDDSZ vključenih 17 javnih uslužbencev ministrstva.

V primeru, da povprečno število prejetih pritožb ne bo bistveno naraščalo in se število javnih uslužbencev, ki rešujejo pritožbe ne bo zmanjševalo oziroma ne bo daljših odsotnosti javnih uslužbencev zaradi bolezni ali nege otroka, je po oceni MDDSZ pričakovati, da se zaostanki odpravijo do aprila 2024.

Varuh ugotavlja, da je MDDSZ zaradi zaostankov pri reševanju pritožb zoper odločbe centrov za socialno delo pristopilo k sprejemu dodatnih ukre-

pov za odpravo zaostankov, kljub temu pa bo Varuh situacijo glede reševanja pritožb na MDDSZ in rezultatov aktivnosti MDDSZ v smeri odprave zaostankov spremljal tudi v prihodnje. 9.5-40/2022

Primer:

MDDSZ je v primeru pobudnice prekoračilo zakonski rok za izdajo odločbe

256. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) določa, da mora biti odločba o pritožbi izdana in vročena stranki takoj, ko je to mogoče, najpozneje pa v dveh mesecih od dneva, ko je organ prejel popolno pritožbo. Če je pritožba nepopolna in jo pritožnik po pozivu dopolni, začne rok za izdajo odločbe teči tedaj, ko organ prejme dopolnitev pritožbe.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila pobudnica z očitkom glede dolgotrajnega odločanja Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Republike Slovenije (MDDSZ) o njeni pritožbi zoper odločbo Centra za socialno delo (v nadaljevanju: CSD).

Pobudnica je na pristojni CSD podala vlogo za dodelitev subvencije tržne najemnine za stanovanje na naslovu začasnega prebivališča. Omenjeno vlogo je CSD zavrnil. Kot je izhajalo iz obrazložitve navedene odločbe, je CSD ugotovil, da je pobudnica 28. 9. 2022 vložila vlogo za dodelitev subvencije najemnine za stanovanje, vendar pa »do subvencije najemnine ni upravičena, ker se kot tržna najemnica ni uvrstila na prednostno listo na zadnjem javnem razpisu za dodelitev neprofitnega stanovanja v občini stalnega prebivanja (121.a člen Stanovanjskega zakona)«. Stanovanjski zakon (SZ-1) v 121.a členu določa, da so upravičenci za pridobitev subvencije k plačilu tržne najemnine prosilci, ki plačujejo tržno najemnino in so se uvrstili na prednostno listo na zadnjem javnem razpisu za dodelitev neprofitnega najemnega stanovanja v občini stalnega prebivališča, z izjemo prosilcev, ki zavrnejo zagotovljeno neprofitno najemno stanovanje. Upravičen prosilec je najemnik ali član gospodinjstva, ki se je skupaj z najemnikom uvrstil na prednostno listo. Subvencijo k plačilu tržne najemnine izplačuje pristojni organ občine stalnega prebivališča, ne glede na to, v kateri občini ima prosilec v najemu tržno stanovanje in urejeno začasno prebivališče (prvi odstavek 121.a člena SZ-1). Če je bil javni razpis za dodelitev neprofitnega najemnega stanovanja nazadnje objavljen pred več kot letom dni, lahko prosilci vložijo vlogo za subvencijo najemnine neposredno na center za socialno delo. V takem primeru mora center za socialno delo pridobiti od pristojne lokalne skupnosti mnenje tudi o izpolnjevanju pogojev po zadnjem objavljenem javnem razpisu za dodelitev neprofitn - ga najemnega stanovanja, pri čemer lokalna skupnost upošteva razmere ob vložitvi vloge za subvencijo najemnine (drugi odstavek 121.a člena SZ-1).

Če javni razpis za dodelitev neprofitnega najemnega stanovanja v občini stalnega bivališča prosilca ni bil objavljen, je do subvencije k plačilu tržne najemnine upravičen prosilec, ki plačuje tržno najemnino ter izpolnjuje pogoje in merila iz 87. člena tega zakona (tretji odstavek 121.a člena SZ-1).

Z navedeno odločitvijo CSD se pobudnica ni strinjala in je v skladu s pravnim poukom pravočasno vložila pritožbo zoper odločbo CSD. Pobudnica je v pritožbi navedla, da je vlogo za pridobitev subvencije oddala 28. 8. 2022 in da torej ne drži ugotovitev CSD, da je omenjeno vlogo podala šele 28. 9. 2022, tj. po objavi javnega razpisa za dodelitev neprofitnega stanovanja v občini stalnega prebivališča. Pobudnica je ob tem še pojasnila, da ima zaradi trenutnih razmer prijavljeno začasno prebivališče v drugi občini. V občini, kjer ima prijavljeno stalno prebivališče, pa ima možnost prebivanja v hiši staršev in torej neprofitnega stanovanja ali subvencije ne potrebuje. Pri tem je pobudnica še izrazila nestrinjanje s trenutno ureditvijo na tem področju in navedla, da je njena prijava na razpis za dodelitev neprofitn - ga stanovanja v kraju stalnega prebivanja nesmiselna. Ker neprofitnega stanovanja v občini stalnega prebivališča ne potrebuje, bi morala v primeru, da bi na podlagi prijave na razpis za dodelitev neprofitnega stanovanja pridobila neprofitno stanovanje, le tega zavrniti. Zaradi zavrnitve zagotovljenega neprofitnega najemnega stanovanja v občini stalnega prebivališča pa posledično ne bi bila upravičena do subvencije k plačilu tržne najemnine.

Pobudnica odločitve MDDSZ v zakonsko predvidenem roku ni prejela, zaradi česar se je z očitkom dolgotrajnega odločanja o pritožbi zoper odločbo CSD obrnila na Varuha.

Varuh se je za pojasnila glede dolgotrajnega odločanja obrnil na MDDSZ in ugotovil, da je MDDSZ v primeru pobudnice prekoračilo zakonski rok za izdajo odločbe (256. člen ZUP), saj je bila pritožba pri MDDSZ v reševanju več kot 3 mesece.

Kot razlog za dolgotrajno odločanje o pritožbi je MDDSZ navedlo kadrovsko podhranjenost in velik pripad pritožb.

MDDSZ je Varuha seznanilo tudi z odločbo, s katero je bilo odločeno o pritožbi pobudnice.

MDDSZ je v obrazložitvi odločbe zapisalo, da je bil v občini, kjer ima pobudnica prijavljeno stalno prebivališče, 6. 9. 2022 objavljen javni razpis za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem, ki je bil odprt za prijave do vključno 30. 9. 2022. Kot je razvidno iz spisovne dokumentacije, se pobudnica na navedeni razpis ni prijavila. Slednjemu pritrjuje po ugotovitvah MDDSZ tudi pobudnica v svoji pritožbi. Dejstvo neprijave na razpis je torej po mnenju MDDSZ nesporno, zaradi česar je MDDSZ ugotovilo, da ni izpolnjen pogoj za upravičenost do subvencije tržne najemnine po 121.a členu SZ-1, tj. uvrstitev na prednostno listo na zadnjem javnem razpisu za

dodelitev neprofitnega najemnega stanovanja v občini stalnega prebivališča. Glede na navedeno je MDDSZ ugotovilo, da pobudnica ni upravičena do subvencije tržne najemnine. V zvezi s pritožbenimi razlogi za neprijavo na razpis pa je MDDSZ pojasnilo, da ne vplivajo na končno odločitev. Glede na navedeno je MDDZS ugotovilo, da so pritožbene navedbe neutemeljene oziroma ne vplivajo na drugačno odločitev v stvari, zato je pritožbo pobudnice zavrnilo.

Varuh se je na podlagi 25. člena ZVarCP obrnil na MDDSZ tudi z namenom posredovanja mnenja glede opredelitve MDDSZ do pritožbenih navedb pobudnice. Konkretno odločitev o (ne)pravilnosti odločitev MDDSZ in CSD bo seveda lahko podalo le pristojno sodišče, če se bo pobudnica odločila za izpodbijanje odločitev, sicer pa bo veljala t.i. neizpodbojna domneva o zakonitosti in pravilnosti pravnomočne odločbe.

Skladno z 247. členom ZUP organ druge stopnje preizkusi odločbo v mejah pritožbenih navedb, po uradni dolžnosti pa preizkusi, ali ni prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka in ali ni bil prekršen materialni zakon. V obrazložitvi odločbe druge stopnje mora na podlagi drugega odstavka 254. člena ZUP pristojni upravni organ presoditi vse pritožbene navedbe pritožnika. Če je že organ prve stopnje v obrazložitvi svoje odločbe pravilno presodil navedbe, ki se uveljavljajo v pritožbi, pa se lahko organ druge stopnje sklicuje na razloge iz prve odločbe.

Varuh je ugotovil, da se MDDSZ do pritožbenih navedb glede zatrjevanih kršitev v odločbi CSD, in sicer, *da ne drži ugotovitev CSD, da je pobudnica vlogo za dodelitev subvencije tržne najemnine za stanovanje v občini začasnega prebivališča podala 28. 9. 2022, tj. po objavi javnega razpisa za dodelitev neprofitnega stanovanja v občini stalnega prebivanja*; ni opredelilo.

Na podlagi navedenega je Varuh mnenja, da je opredelitev MDDSZ do pritožbenih navedb glede zatrjevanih kršitev v odločbi pobudnice pomanjkljiva. Posledično je zato po mnenju Varuha podana kršitev drugega odstavka 254. člena ZUP, ki določa, da se morajo v obrazložitvi odločbe druge stopnje presoditi vse pritožbene navedbe. Pritožbeni organ mora namreč v okviru pritožbenih navedb odgovoriti z navedbo argumentiranih razlogov, zakaj določenih navedb ni upošteval. MDDSZ po mnenju Varuha v obrazložitvi svoje odločbe ni argumentirano odgovorilo na pritožbene navedbe pobudnice, da vloge za dodelitev subvencije tržne najemnine za stanovanje v občini začasnega prebivališča ni podala 28. 9. 2022, temveč 28. 8. 2022. Omenjeni zakonski člen konkretizira vsebino 22. člena URS, ki posamezniku zagotavlja varstvo pred arbitrarnim ravnanjem oblasti. Odločitve Ustavnega sodišča RS št. Up-951/15 z dne 18. 5. 2017, št. Up-785/06 z dne 6. 12. 2. 2007, št. Up-580/03 z dne 13. 10. 2003 in druge. Kršitev 254. člena ZUP predstavlja tudi kršitev 22. člena URS.

Upoštevaje zgoraj navedene ugotovitve glede dolgotrajnega odločanja, je Varuh štel pobudo pobudnice za utemeljeno. MDDSZ je namreč s prekoračitvijo zakonskega roka za izdajo odločbe (256. člen ZUP) kršilo načelo pravne varnosti in načelo dobrega upravljanja (3. člen Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP)).

Varuh je MDDSZ sicer že večkrat opozoril, da prihaja do zamud pri izdaji odločb o pritožbah zoper odločbe centrov za socialno delo o pravicah iz javnih sredstev in priporočil odpravo zaostankov. MDDSZ je Varuha tudi že seznanilo, da je zaradi zaostankov pri reševanju pritožb zoper odločbe centrov za socialno delo že pristopilo k sprejemu ukrepov za odpravo zaostankov. Glede reševanja pritožb zoper pravice iz javnih sredstev je MDDSZ v dopisu št. 070-51/2021/5 z dne 23. 12. 2021 Varuhu tudi že posredovalo informacije o napredku pri odpravi zaostankov pri reševanju pritožb zoper odločbe o pravicah iz javnih sredstev ter pojasnilo, da na novi spletni strani ministrstva z mesecem julijem 2021 začelo ponovno mesečno objavljati tudi števec reševanja pritožb, in sicer z namenom, da bodo podatki dostopni tudi širši javnosti. Vendarle pa je Varuh glede na zgoraj navedene ugotovitve MDDSZ ponovno opozoril na nujnost ažurnega reševanja pritožb. 9.5-2/2023

Primer:

Varuh MDDSZ že dalj časa opozarja na nujnost ažurnega reševanja pritožb

Kljub temu, da je pobudnica Varuha seznanila, da je odločitev MDDSZ o pritožbi zoper odločbo CSD prejela in tako ni bilo potrebno posredovanje Varuha na MDDSZ v tej smeri, pa Varuh šteje pobudo za utemeljeno, saj MDDSZ že dalj časa opozarja na nujnost ažurnega reševanja pritožb. MDDSZ namreč s prekoračitvijo zakonskega roka za izdajo odločbe krši načelo pravne varnosti in načelo dobrega upravljanja (npr. zadeva Varuha št. 9.5-40/2022).

Primer:

Večletno odločanje o odpustu dolga

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila pobudnica zaradi poračuna pravic iz javnih sredstev ter dolgotrajnega odločanja Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) o njeni vlogi za odpust dolga. Varuh je ugotovil, da je MDDSZ kršilo načelo dobrega upravljanja zaradi dolgotrajnega odločanja o vlogi pobudnice. MDDSZ pa je Varuh opozoril tudi na to, da poračun pravic iz

javnih sredstev ne pomeni, da MDDSZ ni dolžno odločiti o vlogi pobudnice za odpis dolga, ter na terminološko neusklajenost definicije stranke po Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP).

Na Varuha se je avgusta 2022 obrnila pobudnica zaradi poračuna pravice do otroškega dodatka, ki ji je bila priznana po rojstvu otroka v letu 2022, in neupravičeno prejete denarne socialne pomoči iz leta 2018. Pobudnica je vlogo za odpis dolga iz naslova neupravičeno prejete denarne socialne pomoči pri MDDSZ vložila julija 2018. Zaradi dolgoletnega odločanja MDDSZ o njeni vlogi za odpis dolga pa je mislila, da je zadeva ugodno rešena in zaključena.

Pojasnila je, da je trenutno nezaposlena, denar za otroka pa nujno potrebuje. Neupravičeno prejete denarne pomoči ne morete povrniti, saj jo je že porabila.

Na MDDSZ je Varuh naslovil poizvedbo o razlogih za dolgotrajno odločanje o vlogi pobudnice za odpis dolga. MDDSZ je pojasnilo, da so pri odpustih dolgov nastali zaostanki zaradi pomanjkanja kadra in nujnih nalog, do katerih je prišlo med epidemijo covida-19, zato o vlogi pobudnice za odpis dolga še ni bilo odločeno. V zvezi s konkretnim primerom pobudnice pa je MDDSZ dodal, da ima dolg tudi njen partner, ki pa po podatkih MDDSZ ni oddal vloge za odpis dolga, kar pomeni, da se bo poračunal tudi njegov dolg. Odpis dolga po poračunu dolga z novo pravico iz javnih sredstev pa naj ne bi bil možen.

Varuh odgovora MDDSZ ni ocenil za zadostnega, zato je nanj naslovil dodatno poizvedbo, v kateri je zaprosil MDDSZ za navedbo pravne podlage za pobot pravice pobudnice do otroškega dodatka z dolgovi njenega zunajzakonskega partnerja. Varuh je prosil tudi za pojasnilo v zvezi z izraženim stališčem, da odpis dolga po poračunu dolga z novo pravico iz javnih sredstev naj ne bi bil možen. Sodbe Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. Psp 81/2016 s 1. 6. 2016, opr. št. Psp 82/2016 s 1. 6. 2016 in opr. št. Psp 43/2017 s 1. 6. 2017 po mnenju Varuha namreč določajo nasprotno (in sicer, da se o postopku za odpis dolga meritorno ne odloči le, če stranka prekliče pobudo za uvedbo postopka).

MDDSZ je kot pravno podlago za pobot pravice pobudnice do otroškega dodatka z dolgovi njenega zunajzakonskega partnerja navedlo šesti odstavek 44. člena ZUPJS v povezavi s 4. točko prvega odstavka 3. člena ZUPJS. Sodno prakso, ki jo je v svoji poizvedbi MDDSZ navedel Varuh, pa je MDDSZ označilo za zastarelo, ker se je 44. člen ZUPJS v letu 2018 spremenil. Tako se po novem odpisi dolga ne izvajajo več po Zakonu o davčnem postopku, ampak po Zakonu o javnih financah

Varuh je po dolgotrajnem razmisleku razlagal 4. točko prvega odstavka 3. člena ZUPJS tako, kot je napisana (torej, da se oseba, katere materialni položaj se pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev upošteva, *šteje za stran-*

ko postopka). Ob takem razlogovanju navedenih členov pa je dopusten tudi pobot dolga zunajzakonskega partnerja pobudnice z njeno pravico do otroškega dodatka. Njen partner je namreč tako stranka postopka za pridobitev otroškega dodatka (ker se upošteva tudi njegov materialni položaj pri odločanju o pravici pobudnice do otroškega dodatka kot njegovi višini) kot tudi postopka, v katerem je nastal njegov dolg. Pri tem pa nastopijo iste posledice kot v primeru dolga pobudnice po šestem odstavku 44. člena ZUPJS. V primeru drugačne razlage pa bi nastala tudi neenakost med partnerjema, če bi se lahko pobotal le dolg vlagatelja, čeprav so pravice iz javnih sredstev namenjene celotni družini; prav tako pa bi lahko prišlo do obida zakona (če vlogo za pravico vloži partner, ki nima dolga), na kar je pravilno opozorilo MDDSZ.

Varuh sicer meni, da 4. točka prvega odstavka 3. člena ZUPJS ni jasna oziroma povzroča nepotrebno terminološko zmedo, saj razširja pojem stranke, kot je definiana v ZUP v prvem odstavku 42. člena (stranka v upravnem postopku je lahko vsaka fizična oseba in pravna oseba zasebnega ali javnega prava, *na katere zahtevo je začet postopek ali zoper katero teče postopek*) na osebe, ki niso začele postopka, ali zoper katero teče postopek, in katerih materialni položaj se upošteva le kot del dejanskega stanja (relevantnih dejstev) v konkretni zadevi. Upoštevajoč, da so naslovniki ZUPJS predvsem fizične osebe, ki niso vešče pravnih besedil, pa je Varuh presodil, da je navedeni člen v nasprotju z načelom pravne države (2. člen Ustave Republike Slovenije), ki zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče nedvomno ugotoviti vsebino in namen norme.[17] MDDSZ je zato Varuh pozval k bolj jasnemu besedilu navedenega člena, ki bo skladen z obstoječo pravno terminologijo.

Varuh ni sledil mnenju MDDSZ, da odpis dolga ni mogoč, če se dolg poračuna. Stališče MDDSZ, da je navedena praksa za konkretni primer nerelevantna, po mnenju Varuha ni pravilno, saj so se s spremembami ZUPJS v letu 2018 spremenila le vsebinska merila za odpis dolga, ne pa sam postopek odpisa dolga.

V zvezi s konkretnim primerom pobudnice je Varuh izrazil pričakovanje, da bo MDDSZ o njeni vlogi za odpust dolga odločilo v najkrajšem času. Upoštevajoč, da postopek v primeru pobudnice traja že več kot štiri leta, pa je Varuh ugotovil kršitev 222. člena ZUP, ki določa, da mora upravni organ odločiti najpozneje v dveh mesecih, če izvede posebni ugotovitveni postopek. MDDSZ je z dolgotrajnim odločanjem kršilo tudi načelo dobrega upravljanja, saj ZUP roke določa z namenom zagotovitve učinkovitega uresničevanja pravic in obveznosti, o katerih odloča uprava. Odločanje v instrukcijskih rokih, ki so določeni z zakonom, pa ne pomeni le zakonitega dela upravnega organa, temveč hkrati spoštovanje pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave Republike Slovenije (URS), prav tako pa

17 Glej: https://e-kurs.si/komentar/zapoved-pravne-varnosti-in-jasnost-dolocnost-pravnih-norm/.

je razumno dolgo trajanje postopka ključnega pomena za uresničevanje pravice do (učinkovitega) pravnega sredstva iz 25. člena URS.[18]

Razlogov, ki jih je navedlo MDDSZ kot razloga za dolgotrajno odločanje v primeru pobudnice (tj. epidemija covida-19 in pomanjkanje kadra) kot tudi drugih vlogah za odpust dolga (povprečen čas odločanja o vlogi za odpust dolga naj bi bil trenutno 6–12 mesecev), Varuh ni upošteval kot opravičljiva razloga za neupoštevanje instrukcijskih rokov. Zaradi pomanjkanja kadra lahko namreč postopki le nekaj časa trajajo dlje, vendar se nanje ni več mogoče sklicevati, ko preteče čas, ki je potreben za organizacijsko in/ali kadrovsko prilagoditev organa. Epidemija covida-19 pa se je začela, ko je MDDSZ z odločitvijo o zahtevi pobudnice že zamujalo več kot leto in pol.

MDDSZ nam je v odgovoru s 15. 3. 2023 pojasnilo, da je v pripravi sprememba zakonodaje, s katero se bo spreminjalo področje odpisov dolgov. Ob tem pa se bo razmislilo tudi o tem, na kakšen način nasloviti pobudo Varuha za terminološko usklajenost definicije stranke po obeh omenjenih zakonih. MDDSZ je navedlo, da si z reorganizacijo oziroma kadrovsko prilagoditvijo pri odločanju o zahtevah za odpust dolga prizadevajo zmanjšati zaostanke, konkretnih ukrepov pa kljub pozivu Varuha, da to stori, ni navedlo.

Pobudo je Varuh štel za utemeljeno. Problematiko dolgotrajnega odločanja o odpustu dolgov bo še naprej spremljal. 9.5-25/2022

Primer:

Večletno odločanje o odpisu dolga – primer št. 2

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil pobudnik zaradi dolgotrajnega odločanja in zavrnitve prošnje o odpisu dolga v višini skoraj 900 EUR. Varuh je ugotovil, da je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) o prošnji pobudnika za odpis dolga brez opravičljivega razloga odločalo štiri leta, s čimer je kršilo načelo dobrega upravljanja in načelo pravne države iz 2. člena ustave.

Na Varuha se je obrnil pobudnik zaradi dolgotrajnega odločanja in zavrnitve prošnje za odpis dolga v višini skoraj 900 EUR. Iz korespondence med Centrom za socialno delo Šmarje pri Jelšah (sedaj enota Centra za socialno delo Celje), Centrom za socialno delo Celje (CSD Celje) in priložene dokumentacije pobudnika je izhajalo, da je bila vloga za delni opis dolga iz naslova neupravičeno prejete državne štipendije MDDSZ posredovana 5. 1. 2018, o vlogi pobudnika pa je bilo odločeno 5. 1. 2022.

18 Glej npr: odločbi US RS, št. Up-304/01, z 20. 5. 2004 in Up-10/03-16, z 10. 7. 2003.

V pobudi je pobudnik navedel, da odločbe MDDSZ ni prejel niti o njej ni bil obveščen. Zanjo pa je izvedel šele aprila 2022, ko mu je CSD Celje poslal opomin pred davčno izvršbo. Na CSD Celje so pobudniku razložili, da mu je bila odločba vročena na podlagi 96. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) z uporabo instituta fi tive vročitve. Pobudnik je poudaril, da je bil med celotnim postopkom v stiku s CSD Šmarje pri Jelšah in CSD Celje, ki sta bila seznanjena z njegovimi kontaktnimi podatki. Stalno prebivališče pa je menjal veliko po preteku rokov, v katerih je bilo MDDSZ dolžno odločiti.

Varuh je na MDDSZ naslovil poizvedbo s prošnjo, da se ta opredeli do očitkov pobudnika. MDDSZ je Varuhu odgovorilo, da je vlogo pobudnika za odpis dolga prejelo 5. 1. 2018. Vlogo je začelo obravnavati 24. 12. 2021 in je o njej odločilo 5. 1. 2022. MDDSZ je iz centralnega registra prebivalstva pridobilo podatek, da je naslov pobudnika neznan, zato mu je odločitev o odpisu dolga vročilo na podlagi tretjega odstavka 96. člena ZUP. Novembra 2022 pa je z njegove strani prejelo pritožbo nad postopkom za odpis dolga.

MDDSZ je pojasnilo, da je povečanje števila vlog za odpis dolga in drugih postopkov posledica nove zakonodaje, ki je bila sprejeta v letu 2012 (Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev - ZUPJS), ko se je število postopkov za odpis dolga znatno povečalo, kar je tudi posledica novega sistema, prav tako so večje težave nastale zaradi pogostega spreminjanja prej navedenega predpisa. Ker socialna zakonodaja rešuje socialne stiske, so se pritiski na socialne pravice večali, zato je MDDSZ prioritetno reševalo pritožbe po posameznih pravicah iz javnih sredstev. Glede na navedeno so se vloge za odpis dolga po posameznih pravicah sicer reševale, vendar podredno. Sedanje vodstvo MDDSZ pa naj bi intenzivneje pristopilo k reševanju nastale problematike.[19]

Varuh je pobudo štel za utemeljeno.

Neupoštevanje instrukcijskih rokov predstavlja kršitev načela dobrega upravljanja, ki od javne uprave zahteva, da je odprta, transparentna, odgovorna, odzivna, uspešna, učinkovita, etična in poštena, kot tudi načela pravne države iz 2. člena ustave, ki zahteva, da država temelji na pravilih, predpisanih v ustavi in zakonih, ter neodvisnih sodiščih, ki zagotavljajo sodno presojo konkretnih primerov. Nerazumno dolgo trajanje postopka pa lahko predstavlja tudi kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena ustave[20] in pravice do (učinkovitega) pravnega sredstva iz 25. člena ustave.

ZUP v 222. členu določa, da mora upravni organ, kadar začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stran-

19 S tem v zvezi Varuh napotuje na primer: Večletno odločanje o odpisu dolga. Dostopno na: X

20 Glej npr: odločbi US RS, št. Up-304/01, z 20. 5. 2004, in Up-10/03-16, z 10. 7. 2003.

ke, 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, ko se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke, pa mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v dveh mesecih. V 256. členu pa ZUP določa, da mora biti odločba o pritožbi izdana in vročena stranki brž, ko je to mogoče, najpozneje pa v dveh mesecih od dneva, ko je organ prejel popolno pritožbo. Če je pritožba nepopolna in jo pritožnik po pozivu dopolni, začne teči rok za izdajo odločbe tedaj, ko organ prejme dopolnitev pritožbe.

Iz navedb MDDSZ kot tudi navedb pobudnika je nedvoumno izhajalo, da je MDDSZ o njegovi prošnji za odpis dolga odločalo štiri leta. Iz navedb pobudnika pa naj bi MDDSZ zamujal tudi že z odločitvijo o njegovi pritožbi. Razlogom, s katerimi MDDSZ opravičuje svoje zamude, Varuh ni sledil. Z izjemo Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS-F) je bilo namreč MDDSZ predlagatelj sprememb ZUPJS.[21] Pri predlaganih spremembah pa bi moralo MDDSZ predvideti tudi vpliv teh sprememb na čas vodenja postopkov, za katere so pristojni. Prav tako Varuh meni, da prioritetno reševanje določenih zadev ne dopušča, da se o drugih zadevah odloča v nedopustno dolgih rokih.

Glede na navedeno je Varuh zavzel stališče, da je bilo v primeru pobudnika zaradi dolgotrajnega odločanja MDDSZ brez opravičljivega razloga kršeno načelo dobrega upravljanja in načelo pravne države iz 2. člena ustave. Ni pa Varuh ugotovil kršitev 22. in 25. člena ustave v konkretnem primeru. Do teh bi namreč lahko prišlo le, če bi v času odločanja o prošnji pobudnika po zamudi instrukcijskega roka prišlo do spremembe zakonodaje, ki bi pobudnika postavljale v slabši položaj od tistih, ki so vlogo za odpis dolga vložili v istem času kot on in je bilo o njihovi vlogi odločeno pravočasno po ugodnejši zakonodaji, ali če bi nepravočasna odločitev o zahtevi ali pritožbi pobudnika pomenila tudi izgubo pravice. Varuh teh okoliščin ni ugotovil.

Varuh še dodaja, da je bila pobudnikova dolžnost, da MDDSZ opozori na spremembo stalnega prebivališča, vendar pa meni, da je možnost tovrstnih zapletov veliko večja pri dolgotrajnem odločanju o pravicah posameznikov, saj so posamezniki zmotljivi, pozabljivi, nekateri pa tudi neskrbni, zato je po našem mnenju moralno-etično za zaplet pri vročitvi odločbe pobudniku odgovorno tudi MDDSZ.

Varuh je o ugotovljenih kršitvah obvestil MDDSZ in ga pozval, naj o pritožbi pobudnika, če o njej še ni odločilo, odloči v najkrajšem možnem času. Problematiko, na katero je opozoril pobudnik, pa bo Varuh spremljal tudi v prihodnje. 9.5-37/2022

21 Glej: https://bit.ly/40plXeT.

Primer:

Nesprejemljivo dolgotrajni postopki odločanja

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je kršeno načelo dobrega upravljanja iz 3. člena Zakona o varuhu človekovih pravic, kadar pritožbeni organ potrebuje skoraj deset mesecev za odločitev o pritožbi posameznika, četudi je v to obdobje vključen čas štirih mesecev, ki ga je za svoje delo potreboval izvedenski organ, ki ga je v odločanje vključil pritožbeni organ. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je stališče sprejelo in zagotovilo, da je aktivno pristopilo k ukrepom za zmanjšanje dolgotrajnosti odločanja. Varuh je sicer takšna zagotovila v preteklih letih že večkrat prejel, vendar žal zaenkrat ne zaznava pozitivnih učinkov takšnega aktivnega ukrepanja.

Pobudnica se je na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) marca 2023 obrnila z navedbo, da je v okviru uveljavljanja pravice do osebne asistence že 13. 5. 2022 vložila pritožbo zoper odločitev pristojnega centra za socialno delo, ni pa še prejela odločitve Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ).

Varuh je na MDDSZ takoj opravil poizvedbo. To je v odgovoru pojasnilo, da so po prejemu pritožbe pregledali spisovno dokumentacijo in jo 2. 8. 2022 odstopili Inštitutu Republike Slovenije za socialno varstvo (IRSSV), v okviru katerega deluje komisija, ki je izvedenski organ za podajo mnenja o obsegu ur in vrsti storitev osebne asistence. Mnenje IRSSV je MDDSZ prejelo 22. 12. 2022, na podlagi le-tega pa je bilo o pritožbi odločeno 10. 3. 2023.

MDDSZ je še pojasnilo, da se zavedajo dolgotrajnosti odločanja, vendar da gre pri reševanju pritožb na področju upravičenosti do osebne asistence za specifi en postopek, ki terja, da po pregledu pritožbe MDDSZ odstopi dokumentacijo IRSSV v ponovno odločanje o številu ur in vsebini osebne asistence. Na podlagi ponovnega mnenja potem MDDSZ odloči o pravici z odločbo.

MDDSZ je na poziv Varuha o potrebnih ukrepih za odpravljanje dolgotrajnosti odločanja zagotovilo, da je že aktivno pristopilo k ukrepom za zmanjšanje dolgotrajnosti odločanja.

Temu navkljub, Varuh pobudo šteje za utemeljeno, **saj je nedopustno, da se o pravnem sredstvu odloča deset mesecev, kar pomeni še toliko daljše odločanje o pravici sami. Na potrebo po nujnih ukrepih na tem področju bo Varuh opozarjal tudi nadalje,** saj so opozorila glede dolgotrajnega odločanja ob uporabi pravnih sredstev nesprejemljiva stalnica, ki znova in znova povzroča posege v pravice posameznikov. 9.6-5/2023

2.17.4.5 Zagotavljanje institucionalnih in drugih storitev

Primer:

Ko nisi več zmožen bivati doma, mora država zagotoviti pogoje za tvoje preživetje z zagotavljanjem ustreznih storitev

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je v nasprotju z določbami Ustave Republike Slovenije, ki v okviru socialne države zagotavlja pravice do socialnega varstva, in sicer pod enakimi pogoji vsem, ki že za zagotavljanje svojega preživetja nujno potrebujejo ustrezno podporno in negovalno storitev, pa jim objektivno ni na voljo, ker sistem nima zadostnih kapacitet.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je tudi v letu 2023 srečeval s pobudami posameznikov, ki jim je zdravstveno stanje onemogočalo vrnitev domov po končanem bolnišničnem zdravljenju, a v sistemu storitev socialne varnosti ni mogoče zagotoviti prostih mest. Poleg vseh drugih posledic je najočitnejša ta, da s tem posameznik zaseda za sistem mnogo dražjo zdravstveno storitev in še onemogoča, da bi zdravstveni sistem lahko obravnaval nekoga drugega, ki zdravstveno obravnavo dejansko potrebuje.

Po letih Varuhovih opozoril je vendarle prišlo do premika – za vprašanje je zdaj zadolženo novo ministrstvo. Ministrstvo za solidarno prihodnost (MSP) je novembra 2023 pojasnilo, da je bila z namenom reševanja problematike sprejemanja oseb, ki ob stabilnem zdravstvenem stanju potrebujejo neprekinjeno zdravstveno nego in zahtevnejše medicinsko tehnične postopke in posege ter zato posledično povečan kadrovski normativ na področju zdravstvene nege, za pripravo Izhodišč za vzpostavitev negovalnih enot v okviru socialnovarstvenih zavodov 27. 10. 2023 imenovana medresorska delovna skupina. Delovna skupina, v kateri poleg predstavnikov MSP in Ministrstva za zdravje sodelujejo tudi predstavniki Skupnosti socialnih zavodov Slovenije, naj bi do konca meseca novembra 2023 pripravila Izhodišča za vzpostavitev negovalnih enot v okviru socialnovarstvenih zavodov in predlog programa za umestitev v Splošni dogovor za pogodbeno leto 2024 oz. v uredbo, ki bo določala programe storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja, zmogljivosti, potrebne za izvajanje, ter obseg sredstev za leto 2024. Nabor izvajalcev negovalnih enot v okviru domov za starejše bo določen s sklepom ministra, pristojnega za institucionalno varstvo. **Cilj je v letu 2024 vzpostaviti negovalne enote vsaj pri dveh izvajalcih (priporočilo št. 55)**. Zato ima delovna skupina tudi nalogo, da do konca oktobra 2024 spremlja potek vzpostavitve negovalnih enot, v katerih se bo izvajala obravnava oseb, v skladu s pripravljenimi Izhodišči, ter po potrebi pripravi predlog prenove Programa za leto 2025.

Varuh bo spremljal izpolnjevanje zgoraj navedenih zagotovil in spodbujal, da s tempom širitve obsega in nabora različnih storitev pomoči kot družba ne bomo zgolj lovili trenda naraščajočih potreb v družbi, ampak počasi tudi odpravljali zaostanke v razvoju, ki so se na področju nabirali desetletja. 9.7-12/2023

Primer:

Plačevanje storitve, ki je ne prejemaš

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je lahko podan poseg v pravico iz 50. člena Ustave RS, če uporabniku storitve institucionalnega varstva ni omogočeno, da ima ob večdnevnih vnaprej napovedanih odsotnostih iz institucije zagotovljena sredstva za vsaj osnovno preživljanje (priporočilo 58). *Ministrstvo za solidarno prihodnost meni, da zaradi omejenosti proračunskih sredstev težave ni mogoče razrešiti.*

Pobudnik je opozoril na nujnost spremembe glede problematike plačevanja oskrbnin v času odsotnosti upravičencev, vključenih v institucionalno varstvo, ter predlogom, da se upravičencem za dneve, ko niso prisotni v socialnovarstvenem zavodu, povrnejo stroški prehrane.

Ministrstvo za solidarno prihodnost (MSP) v pojasnilih Varuhu navede, da so za namen doseganja ciljev Resolucije o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje od 2022 do 2030, katere cilj je med drugim znižanje tveganja revščine in povečanje socialne vključenosti, v okviru Nacionalnega izvedbenega načrta 2023–2025 med drugim pripravili predlog ukrepa, ki predvideva vračilo dela prispevka uporabnika z motnjo v duševnem razvoju v starosti od 18 do 26 let, ki je usmerjen v program vzgoje in izobraževanja ter vključen v storitev institucionalnega varstva v zavodu za usposabljanje za plačilo stroškov oskrbnine v primeru ponavljajoče občasne odsotnosti zaradi bivanja v domačem okolju. Ostale spremembe za zdaj niso predvidene. MSP se zaveda stisk družin, ki skrbijo za osebe s posebnimi potrebami. Pri načrtovanju rešitev imajo v mislih tudi potrebe oseb s posebnimi potrebami, vendar so pri realizaciji omejeni na razpoložljiva proračunska sredstva. MSP je dodatno pojasnilo, da so, za razliko od starejših uporabnikov storitve institucionalnega varstva, uporabniki v starosti od 18 do 26 let večinoma še vedno usmerjeni v posebni program vzgoje in izobraževanja. Za otroke, mladostnike in odrasle osebe do 26. leta starosti, ki so usmerjeni v posebni program vzgoje in izobraževanja, obsega institucionalno varstvo tudi usposabljanje, ki se izvaja po predpisih za področje šolstva. Predvidena sprememba je bila zasnovana v želji, da bi vsaj družine mladostnikov, ki so še vedno udeleženi v procesu izobraževanja, finančno razbremenili, podobno kot je področje urejeno tudi v zakonodaji Ministrstva za vzgojo in izobraževanje.

Varuh pozdravlja razbremenitev družine mladostnikov, ki so še vedno udeleženi v procesu izobraževanja, hkrati pa v navedenem ne prepozna razlogov, ki bi utemeljevali, da se posameznikom, ki jih je skladno z veljavnimi predpisi dolžna preživljati država, če se ne zmorejo preživljati sami, v času koriščenja storitve institucionalnega varstva ne omogoča tudi upoštevanja dejstva, da imajo pravico storitev tudi zapuščati, tudi za več dni skupaj, s čimer nedvomno vplivajo na znižanje stroška izvajanja storitve, kar pa ni upoštevano na način, da bi vsaj v delu nesporno zmanjšanega stroška storitve prejeli denarno nadomestilo, s katerim bi lahko poskrbeli za svoje preživetje v času izhoda iz institucionalnega varstva. Varuh tako meni, da s tem prihaja do posegov v pravico do socialne varnosti iz 50. člena Ustave RS. Varuh še izpostavlja, da kakor je večinoma pravilno otroke v mnogih okoliščinah postavljati v boljši položaj kot odrasle, pa je treba biti posebej pozoren na položaj odraslih oseb, ki so nezmožne zadovoljevanja svojih potreb, hkrati pa za razliko od otroka nimajo nikogar med fizičnimi osebami, ki bi jih bil dolžan preživljati. Po mnenju Varuha gre v tovrstnih situacijah lahko de facto za prelaganje odgovornosti države na nekoga, ki tega sicer ni dolžan storiti, velja pa zavedanje, da bo najverjetneje to vseeno storil zaradi čustvenih vezi s posameznikom. Pravno formalno največkrat sicer obstaja vez skrbništva, ki pa v sebi ne nosi nikakršne zaveze, da naj skrbnik posameznika tudi preživlja.

Varuh tako torej ni prejel pojasnil, zakaj ni mogoče zagotoviti primerljive obravnave vračila dela prispevka uporabnikov storitve institucionalnega varstva, starejših od 26 let, in s čim je utemeljena povsem enaka obravnava oseb, ki storitev institucionalnega varstva koristijo stalno, ter oseb, ki za storitev plačujejo enako, kljub temu, da pri njih prihaja do stalnih in predvidljivih odsotnosti, tako v času vikendov kot tudi počitnic, s čimer nedvomno nastajajo nižji stroški z zagotavljanjem storitve. Varuh je opozoril na nujno težnjo po deinstitucionalizaciji, ki ji je gotovo bližje rešitev, pri kateri je posamezniku namesto stalnega bivanja v instituciji omogočena kombinacija bivanja v instituciji in domačem okolju. MSP tudi ni odgovoril na vprašanje, ali naj bodo čim pogostejši umiki posameznikov iz institucionalnega varstva v domače okolje zagotovljeni le posameznikom iz družin, ki imajo ustrezno materialno podlago za preživljanje svojca v času vikendov in počitnic, kljub temu da sicer ne obstaja dolžnost preživljanja, saj posameznik v institucionalnem varstvu nima lastnih razpoložljivih sredstev, s katerimi bi lahko pokril stroške občasnih umikov k svojcem ali drugim osebam, s katerimi bi sicer lahko preživljal del svojega življenja.

Varuh obžaluje, da MSP očitno ne prepoznava težave kot tako nesprejemljive, da bi jo bilo nujno takoj razrešiti in rešitev pogojuje z zadostnimi proračunskimi sredstvi, pri čemer niti ni jasno, zakaj bi predstavljalo kakršnokoli breme za proračun, če bi posamezniku izplačali znesek, ki bi bil sicer potrošen pri njegovem koriščenju storitve, tako pa je le-ta lahko prihranjen. 9.6-29/2023

2.17.4.6 Drugi primeri nepravilnosti pri odločanju o vlogah posameznikov glede različnih vrst pomoči

Primer:

Neodzivnost centra za socialno delo na dopise pobudnice v materialni stiski

Posameznik, ki se zaradi materialne ali socialne stiske obrne na center za socialno delo (CSD) po pomoč, upravičeno pričakuje, da se bo CSD na njegove prošnje odzval ter mu nudil potrebne informacije, podporo in pomoč. Z odzivnostjo CSD se ustvarja tudi zaupanje, ki je temelj sodelovanja in sporoča osebi, ki išče pomoč, da je spoštovana, slišana in razumljena.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila pobudnica, ki je pri centru za socialno delo (CSD) zaprosila za izredno denarno socialno pomoč. V času odločanja o vlogi se je nanj obrnila še s tremi dopisi, v katerih je opisala svojo stisko in prosila za hitro odločitev, a se CSD na njene dopise ni odzval.

Čeprav je bilo do izteka roka za izdajo odločbe takrat, ko je o tem obvestila Varuha, še nekaj dni, je Varuh za pojasnila v zadevi, predvsem glede zatrjevane neodzivnosti, zaprosil CSD. CSD je ugotovil, da je pri obravnavi pobudničinih dopisov s prošnjo za čimprejšnjo rešitev vloge prišlo do napake strokovnega delavca, ki se na njene dopise ni odzval oziroma je ni vabil na razgovor, v katerem bi ji pojasnil tako postopek kot stanje njene vloge ter se podrobneje seznanil z njeno situacijo. Strokovni delavec se je pobudnici za svojo napako pisno opravičil. V obravnavanem primeru pa je bila storjena tudi administrativna napaka, ker vodja oziroma direktorica CSD z dopisi pobudnice ni bila seznanjena. S tovrstnimi urgencami oziroma dopisi uporabnikov bi namreč morala biti seznanjena tudi neposredna vodja ali direktorica CSD, ki lahko preveri in spremlja delo strokovnega delavca. Zaposleni v administraciji so bili zato ob ugotovljeni napaki ponovno opozorjeni na sicer že utečeno prakso obveščanja, da se tovrstne situacije, kakršna se je zgodila pri pobudnici, ne bi več ponovile.

O vlogi pobudnice je bilo nato odločeno, vendar pa ji med samim postopkom niso bile nudene potrebne informacije niti podpora in pomoč v širšem smislu. Varuh je ocenil, da se CSD ni ustrezno odzval na stisko pobudnice, z neodgovarjanjem na njene dopise pa je ravnal tudi v nasprotju z Uredbo o upravnem poslovanju, s čimer je bilo kršeno načelo dobrega upravljanja. Varuh je pobudo štel za utemeljeno. 9.5-21/2023

Primer:

Pravica do izobraževanja mora biti primerljivo dostopna tudi osebam iz socialno šibkejših družin

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije predstavlja poseg v določbe 2., 14. in 57. člena Ustave RS, če se veljavne predpise razume na način, da je otrokova dolžnost do preživljanja staršev pred njegovo pravico do šolanja in bi se torej lahko šolal le pod pogojem, da je zmožen poleg sredstev za lastno preživljanje in šolanje zagotoviti tudi sredstva za preživljanje staršev, oziroma glede na veljavno ureditev uveljavljanja pravic iz javnih sredstev tudi sredstev za preživljanje drugih družinskih članov (bratov, sester, polbratov ali polsester), lahko pa celo oseb, s katerimi ni v sorodstvenem razmerju (npr. otrok partnerja enega od staršev). Takšna ureditev otroke iz socialno šibkejših družin glede dostopa do izobraževanja postavlja v bistveno slabši položaj kot otroke iz družin z boljšim materialnim položajem. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je stališče sprejelo in se zavezalo k ustrezni zakonski ureditvi.

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) je prejel pobudo v zvezi z nepriznanjem pravice do denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka zaradi priložnostnih prihodkov, ki jih pobudničini polnoletni hčerki, ki se šolata, pridobivata z občasnim delom, saj sredstva potrebujeta za svoje preživljanje.

Varuh je pobudnici pojasnil, kako lahko uveljavlja pravico s pravnimi sredstvi. Hkrati pa je na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) naslovil načelno vprašanje glede medsebojnega razmerja med določbama 183. in 185. člena Družinskega zakonika (DZ), zlasti pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev.

DZ v 183. členu v drugem in tretjem odstavku namreč določa dolžnost staršev do preživljanja polnoletnega otroka, ki se redno šola, v skladu s svojimi zmožnostmi. V 185. členu pa DZ za polnoletnega otroka določa, da mora po svojih zmožnostih preživljati starše, če ti nimajo dovolj sredstev za življenje in si jih ne morejo pridobiti. Pri tem pa 185. člen DZ ne opredeljuje nobene posebne ureditve za otroka, ki se šola.

Po mnenju Varuha se namreč tudi ob upoštevanju določb predpisov, ki opredeljujejo pravice iz javnih sredstev, navedeni določbi lahko razume na način, da v primeru, ko starši nimajo zadostnih sredstev za svoje preživljanje, niso dolžni preživljati otroka, ki se šola, in še celo tako, da je otrokova dolžnost do preživljanja staršev pred njegovo pravico do šolanja. Navedeno pa je moč razumeti kot oviro, ki otroke iz socialno šibkejših družin glede dostopa do izobraževanja postavlja v bistveno slabši položaj kot otroke iz družin z boljšim materialnim položajem. Otroci iz družin s slabšim materialnim položajem se torej lahko šolajo le pod pogojem, da so zmožni poleg sredstev za lastno preživljanje in šolanje zagotoviti tudi sredstva za preživljanje staršev, oziroma glede na veljavno ureditev uveljavljanja pra-

vic iz javnih sredstev tudi sredstev za preživljanje drugih družinskih članov (bratov, sester, polbratov ali polsester), lahko pa celo oseb, s katerimi niso v sorodstvenem razmerju (npr. otrok partnerja enega od staršev).

MDDSZ je sprejelo stališča Varuha in pojasnilo, da DZ sicer ne določa prednosti pri odločanju o preživnini polnoletnega otroka, ki izpolnjuje pogoje iz 183. člena DZ, v razmerju do staršev, ki bi bili glede na 185. člen DZ tudi upravičeni do preživljanja zaradi pomanjkanja sredstev za življenje, ki si jih ne morejo pridobiti. Vendar pa po mnenju MDDSZ razmerje med obema določbama izhaja iz same pravno sistemske ureditve preživljanja mladoletnih ter nadalje polnoletnih otrok.

Namen zagotavljanja preživnine za mladoletne otroke je zagotavljanje življenjskih razmer, potrebnih za otrokov razvoj, kar izhaja iz ustavne ureditve 54. člena Ustave RS ter neposredno iz prvega odstavka 183. člena DZ. Glede na ureditev pogojev za preživljanje polnoletnega otroka v 183. členu DZ je preživljanje omejeno do prvega zaključka izobrazbe na določeni ravni (srednješolsko izobraževanje / višješolski strokovni študij / visokošolski študij), iz česar izhaja, da je namen preživljanja med drugim tudi zagotavljanje možnosti za končanje šolanja oziroma izobraževanja na določeni ravni. Tudi v skladu s sodno prakso je namen preživnine polnoletnemu otroku, ki se redno šola, v tem, da se mu omogoči šolanje – da se lahko posveti šolanju in ga uspešno konča. Zato ni moč od njega zahtevati, da bi ob rednem šolanju še delal in se s tem sam preživljal ter posledično zmanjševal preživninsko obveznost staršev (VSL sodba IV Cp 1477/2014). Podobno tudi VSL sklep IV Cp 1906/2021.

V zvezi s tem MDDSZ dodaja, da zakonsko določena obveznost preživljanja staršev, ki jo določa 185. člen DZ, sama po sebi izhaja iz dejstva, da je polnoletni otrok (že) sposoben preživljati starša (to je, da je lahko prepoznan kot zavezanec), kar pa po mnenju MDDSZ ne naslavlja tistega polnoletnega otroka, ki je glede na določbo 183. člena DZ lahko upravičenec do preživnine. V nasprotnem primeru bi bilo izobraževanje in celotno preživljanje polnoletnega otroka lahko ogroženo. Poleg tega določba 185. člena DZ izhaja iz dejstva, da je zakonska preživninska obveznost starša do otroka že zaključena – polnoletnemu otroku namreč ni treba preživljati tistega od staršev, ki iz neupravičenih razlogov ni izpolnjeval preživninskih obveznosti do njega.

MDDSZ meni, da sistemska ureditev obveznosti preživljanja otroka po polnoletnosti iz tega vidika ustrezno zagotavlja pravico do izobraževanja iz 57. člena Ustave RS.

V postopku ugotavljanja upravičenosti do pravic iz javnih sredstev se zdaj polnoletni otroci, ki so jih starši v skladu z DZ še dolžni preživljati, upoštevajo kot njihove povezane osebe. Navedeno v skladu z Zakonom o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS) to pomeni, da se pri ugotavljanju materialnega položaja družine upoštevajo tudi njihovi dohodki (razen pre-

živnine in nadomestila preživnine, ki se v skladu s 4. točko prvega odstavka 12. člena ZUPJS upoštevata do višine minimalnega dohodka, ki bi jim pripadala po zakonu, ki ureja socialnovarstvene prejemke, če ne bi imeli drugih dohodkov, oziroma do višine zakonsko določene meje za preživetje otroka, ter kadrovske štipendije za študij v Sloveniji in dohodka dijakov in študentov za opravljeno začasno in občasno delo na podlagi napotnice, ki se pri uveljavljanju pravice do otroškega dodatka, državne štipendije in znižanja plačila vrtca ter subvencije šolske prehrane ne upoštevata do višine minimalne plače, določene v skladu z zakonom, ki ureja minimalno plačo, kadrovska štipendija za študij v tujini pa do višine minimalne plače, določene v skladu z zakonom, ki ureja minimalno plačo, povečane za 60 odstotkov). Če starši nimajo (zadosti) sredstev za preživetje, imajo pa jih otroci, lahko navedeno pomeni, da polnoletni otroci preživljajo starše, lahko pa tudi druge družinske člane (brate, sestre, polbrate ali polsestre) ali osebe, s katerimi niso v sorodstvenem razmerju (npr. otroka partnerja enega od staršev).

MDDSZ pojasni, da se navedene problematike zavedajo in pri pripravi novele ZUPJS že preučujejo možnost upoštevanja vseh dohodkov otrok ali pastorkov pri ugotavljanju upravičenosti do pravic iz javnih sredstev samo do višine zakonsko določene meje za preživetje otroka (do višine ponderja otroka, ki je določen z Zakonom o socialno varstvenih prejemkih).

Po mnenju Varuha se je MDDSZ s tem ustrezno odzvalo na opozorilo na neenakost položajev sicer polnoletnih oseb, ki se redno šolajo, glede na premoženjsko stanje oziroma pridobitno sposobnost njihovih staršev. Varuh pričakuje, da bo MDDSZ izpolnilo napovedi o potrebnih zakonskih spremembah. 9.5-4/2023

Primer:

Preživljaš se lahko zgolj s sredstvi, ki so na voljo

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije bi predstavljalo poseg v določbo 50. člena Ustave RS, če se posamezniku ne prizna pravice do javnih sredstev, ker bi se pri ugotavljanju zmožnosti preživljanja posameznika oz. družine upoštevala tudi sredstva, ki družini očitno niso na voljo. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je v postopku odločanja o pravnem sredstvu sprejelo odločitev, ki to potrjuje.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je seznanil s pritožbo zoper odločbo centra za socialno delo, ki se je nanašala na različna vprašanja v zvezi z denarnimi sredstvi, ki so bila zaplenjena na istem naslovu, kjer ima pobudnica prebivališče. Po zaplembi je center za socialno delo zaplenjena sredstva štel na način, da pobudnica zaradi le-teh ni bila upravičena do prejemkov iz javnih sredstev.

Varuh je pobudnici pojasnil, da bo moralo o pritožbi odločiti Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ) in da v postopek odločanja o pritožbi Varuh ne more posegati. Je pa Varuh vseeno MDDSZ zaprosil za načelno stališče glede predpostavke, da naj bi se posameznik oziroma družina z mladoletnim otrokom lahko preživljala s sredstvi, za katera je očitno in nesporno, da družini niso na voljo, saj so bila s strani policije zasežena.

Varuh je MDDSZ poudaril, da se ne spušča v vprašanja, čigava sredstva so dejansko bila zasežena, oziroma pravilnosti ugotovljenega dejanskega stanja ter skladnosti odločbe in odločanja z veljavnimi predpisi.

MDDSZ načelnega stališča, kot je bilo zaprošeno, najprej ni zavzelo. Po vztrajanju pri odgovoru je Varuh od MDDSZ prejel pojasnilo, da se pri ugotavljanju zmožnosti preživljanja posameznika oz. družine upoštevajo zgolj sredstva, ki so družini na voljo. To pomeni, da se sredstev, za katera je očitno, da družini niso na voljo, pri ugotavljanju zmožnosti preživljanja ne sme upoštevati. MDDSZ je Varuha seznanilo, da so ugodili konkretni pritožbi, izpodbijana odločba se je odpravila in družina je upravičena do pravic iz naslova socialnih transferjev.

Varuh posebej izpostavlja, da je bil čas reševanja pritožbe bistveno krajši, kot to Varuh običajno zaznava, kar seveda pozdravlja, še posebej, če to kaže, da je dejansko prišlo do bistvenega napredka pri reševanju pravnih sredstev, pri čemer Varuh že dolga leta opozarja na resne zaostanke. Bo pa Varuh na časovno komponento obravnave zadev tudi v prihodnje pozoren.

Nadalje Varuh pozdravlja, da je pristojni organ v postopku uporabe pravnega sredstva odpravil poseg v pravice, do katerega je prišlo s tem, ko je center za socialno delo izdal nepravilno odločbo. Varuh tako v tem delu pobudo šteje za utemeljeno. Varuh sicer ne more oceniti, kakšen vpliv na obravnavo zadeve je imelo posredovanje Varuha, vsekakor pa je bilo koristno, da je bil Varuh na zadevo opozorjen. 9.5-22/2023

Primer:

Zakonsko priznane pravice se ne more omejevati mimo zakona

Po mnenju Varuha človekovih pravic Republike Slovenije predstavlja poseg v določbo 50. člena Ustave RS, če se poseže v zakonske pravice iz javnih sredstev, četudi bi za to sicer obstajali utemeljeni razlogi, a rešitev ni ustrezno vključena v veljavno zakonodajo. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je stališče sprejelo in se zavezalo k ustrezni zakonski ureditvi.

Center za socialno delo (center) je zavrnil vlogo za državno štipendijo in otroški dodatek za sorojence, ker se med družinske člane ne šteje polnoletni otrok, ki še ni dopolnil 26 let in se šola, in sicer zaradi priznanega statusa invalida ter pravice do nadomestila za invalidnost po Zakonu o socialnem vključevanju invalidov (ZSVI). Center je svojo odločitev oprl (tega sicer v sami odločbi ni navedel, ampak je pobudnike s tem seznanil posebej) na določbo 27. člena ZSVI, ki določa, da z dnem uveljavitve ZSVI preneha veljati preživninska obveznost staršev, kot jo je urejal drugi odstavek 123. člena Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Uradni list RS, št. 1/89 in 64/01; ZZZDR do novele).

Zoper odločitev je bilo vloženo pravno sredstvo, o katerem mora odločiti Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), vseeno pa je Varuh v zvezi s problematiko MDDSZ zaprosil za načelno stališče.

Z zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR-C) je bila navedena določba 123. člena ZZZDR do novele sicer spremenjena (26. člen ZZZDR-C), a je nato Ustavno sodišče RS v odločbi U-I-11/07 s 13. 12. 2007 ugotovilo neskladnost z Ustavo Zakona o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (Uradni list SRS, št. 41/83) in odločilo, da se do odprave ugotovljenega neskladja osnovno preživljanje invalidov po Zakonu o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb zagotavlja tudi s preživninsko obveznostjo staršev, kot jo je urejal 123. člen ZZZDR pred uveljavitvijo 26. člena ZZZDR-C.

Po mnenju Varuha torej določba 27. člena ZSVI ne ukinja dolžnosti staršev do preživljanja otroka med 18. in 26. letom, če se šola v katerem izmed programov iz 183. člena Družinskega zakonika (DZ), če je otrok zaradi težje telesne ali duševne prizadetosti (opredelitev drugega odstavka 123. člena ZZZDR do novele) nesposoben za samostojno življenje, oziroma če ima trajne prirojene ali pridobljene okvare in se zaradi invalidnosti ne more socialno vključevati v skupnost brez nudenja storitev socialnega vključevanja in ne more samostojno opravljati večine ali vseh življenjskih potreb ter si zagotavljati sredstev za preživljanje in lahko uveljavlja pravico do denarnih prejemkov in možnosti, ki mu jih zagotavlja država za njegovo enakovredno vključevanje v družbo (opredelitev po ZSVI).

MDDSZ v odgovoru pojasni, da je zakonodajalec v ZSVI bistveno dvignil višino nadomestila za invalidnost. Poleg nadomestila lahko osebe s statusom invalida po ZSVI pridobijo tudi pravico do dodatka za pomoč in postrežbo. Na ta način je zakonodajalec omogočil invalidom po ZSVI, da se preživljajo z lastnimi sredstvi. MDDSZ se je strinjalo s stališčem Varuha, da 27. člen ZSVI ne posega v dolžnost preživljanja otroka po 183. členu DZ. V zvezi z določanjem kroga povezanih oseb pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev pa je pojasnilo, da je po Zakonu o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS) iz kroga povezanih oseb izključena oseba s podalj-

šano roditeljsko pravico (v skladu z DZ polnoletni otrok, ki je postavljen pod skrbništvo).

MDDSZ meni, da je za polnoletne otroke, mlajše od 26 let, s statusom po ZSVI, ki se šolajo in so jih še vedno dolžni preživljati starši, ob uporabi analogije z osebami s podaljšano roditeljsko pravico treba šteti, da se pri uveljavljanju vseh pravic iz javnih sredstev štejejo kot samske osebe in ne več kot del družine svojih staršev.

Varuh je sicer sprejel stališča MDDSZ glede razlogov za razliko pri obravnavi upravičencev po ZSVI in drugih otrok pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev za posamezno družino, hkrati pa meni, da bi terjalo stališče MDDSZ tudi ustrezno uzakoniti. Po mnenju Varuha je takšna razlaga po analogiji, kot jo uporablja MDDSZ med osebami »s podaljšano roditeljsko pravico« in osebo pod 26 let, s statusom po ZSVI, ki se šola, s stališča varovanja pravic posameznikov lahko primerna v primerih, ko se položaj upravičenca(ev) s takšno razlago izboljša. Je pa po mnenju Varuha takšna razlaga po analogiji lahko sporna, kadar povzroči poseg v pravice.

Po mnenju Varuha razlaga predpisa na način, ki ga je podalo MDDSZ, v veliki večini primerov pomeni tudi izboljšanje materialnega položaja družine. V konkretnem primeru, ki ga je obravnaval Varuh, pa je bil družini zmanjšan obseg pravic iz javnih sredstev, ker otroka, prejemnika pravic po ZSVI, v družino niso šteli. **Varuh torej meni, da bi morala veljavna zakonodaja s področja javnih sredstev izrecno opredeliti položaj polnoletnih oseb do 26. leta, ki se šolajo, v razmerju prejemnikov pravic po ZSVI do njihove matične družine (priporočilo 59)**, saj sklepanje po analogiji ne nudi zadostne podlage za znižanje obsega pravice tam, kjer bi zgolj z upoštevanjem izrecnih in jasnih zakonskih določb pravica morala biti priznana v višjem obsegu.

Pobudo je tako Varuh štel za utemeljeno. MDDSZ pa se je zavezalo, da bo stališče Varuha upoštevalo na način, da bo pripravilo ustrezno spremembo zakonodaje. 9.5-5/2023

Primer:

Varuh pozdravlja nadgradnjo informacijskega sistema v zvezi s pravico do starševskega dodatka

MDDSZ je naročilo nadgradnjo informacijskega sistema, ki bo omogočala izdajo pozitivne odločbe o pravici do starševskega dodatka tudi v primeru, da iz Centralnega registra prebivalstva ni razviden podatek o začasnem prebivališču. Pogoj pa je, da vlagatelj izkaže, da je na upravno enoto vložil prošnjo za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje in o tem prejel potrdilo.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je obravnaval primer pobudnice, ki je na pristojni center za socialno delo (CSD) vložila zahtevek za uveljavitev pravice do starševskega dodatka. V času odločanja CSD je pobudnica na pristojno upravno enoto vložila prošnjo za podaljšanje začasnega dovoljenja. Upravna enota ji je v zvezi s tem izdala potrdilo o vloženi prošnji za podaljšanje začasnega dovoljenja, iz katerega je izhajal tudi naslov njenega takrat prijavljenega začasnega prebivališča v Republiki Sloveniji. Pobudnica je v času odločanja upravne enote o njeni prošnji za podaljšanje dovoljenja prejela odločbo pristojnega CSD, iz izreka katere je izhajalo, da se njen zahtevek zavrne. Iz obrazložitve odločbe je izhajalo, da je bil njen zahtevek zavrnjen, ker ne izpolnjuje pogojev iz prvega odstavka 64. člena Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZDSP-1) za pridobitev pravice do starševskega dodatka. Varuh se je za pojasnila obrnil na pristojni CSD, ki je odločal v konkretni zadevi pobudnice in na Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ).

Varuh je na podlagi zbranih podatkov ugotovil, da je v primeru pobudnice zaradi vnosa vloge v register tujcev z zamikom prišlo do neupravičene prekinitve prijave začasnega prebivališča in posledično do zavrnitve zahtevka za pridobitev starševskega dodatka pri CSD.

Pobudnica zoper navedeno odločitev CSD sicer ni izkoristila razpoložljivih pravnih sredstev, vendarle pa se je Varuhu na podlagi obravnavane konkretne pobude odprlo vprašanje glede priznavanja pravice do starševskega dodatka osebam, ki imajo izdano potrdilo o vloženi prošnji za podaljšanje začasnega dovoljenja, iz katerega izhaja tudi naslov prijavljenega začasnega prebivališča v Republiki Sloveniji. Varuh je zato skladno z drugim odstavkom 9. člena in drugim odstavkom 26. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) začel z obravnavo vprašanja neupravičene prekinitve prijave začasnega prebivališča in posledično prekinitve določenih pravic in se sklicujoč na 6. člen ZVarCP obrnil na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju: MDDSZ) in MNZ s prošnjo za opredelitev do izpostavljene problematike ter za pojasnilo o tem, kakšne aktivnosti morda (že) potekajo na ravni ministrstva v smeri reševanja tovrstnih situacij in kako naj posamezniki postopajo v konkretnih primerih.

MNZ je Varuhu pojasnilo, da po njihovem mnenju statistični podatki kažejo na to, da se upravne enote zavedajo dejstva, da je treba prošnje za podaljšanje oziroma izdajo nadaljnjega dovoljenja za začasno prebivanje, ki so bile pri upravnih enotah vložene pravočasno, to je pred potekom roka, do katerega je dovoljenje veljalo, v Register tujcev, evidentirati pravočasno, to je pred potekom veljavnosti prejšnjega dovoljenja. MNZ je upravne enote z usmeritvijo za delo tudi že opozorilo na pravočasno evidentiranje podatkov v Registru tujcev o uvedbi postopka podaljšanja dovoljenja za začasno prebivanje otroku tujca, rojenemu v Republiki Sloveniji, ki ga upravna enota skladno z 49. členom ZTuj-2 uvede po uradni dolžnosti.

Med drugim so bile upravne enote opozorjene, da so pri vnosu podatkov o uvedenem postopku podaljšanja dovoljenja za začasno prebivanje v Register tujcev posebej pozorne na pravilen vnos podatka o vrsti zadeve v Register tujcev. MDDSZ pa je Varuhu sporočilo, da je z izpostavljeno problematiko že seznanjeno, zaradi česar se je na MNZ obrnilo s prošnjo za pojasnilo nekaterih situacij, v katerih se znajdejo tujci pri prijavi oziroma podaljšanju začasnega prebivališča. Po prejemu njihovega odgovora je MDDSZ naročilo nadgradnjo informacijskega sistema, ki bo omogočala izdajo pozitivne odločbe o pravici do starševskega dodatka tudi v primeru, da iz Centralnega registra prebivalstva (CRP) ni razviden podatek o začasnem prebivališču. Pogoj pa je, da vlagatelj izkaže, da je na upravno enoto vložil prošnjo za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje in o tem prejel potrdilo.

Kot izhaja iz zgoraj navedenih prejetih pojasnil MNZ, je tudi MNZ že opozorilo vse upravne enote, da je prijavo prebivališča treba dosledno preverjati v registru stalnega prebivalstva, saj lahko pride do neupravičene prekinitve prijave začasnega prebivališča in do prekinitve določenih pravic. Varuhu so sicer znani sistemski razlogi za zamude pri odločanju na oddelkih za tujce upravnih enot kot tudi dejavnosti pristojnih organov, ki so usmerjene v reševanje navedene problematike. Ne glede na navedeno pa po mnenju Varuha dolgotrajni postopki na upravnih enotah ne smejo imeti negativnih posledic za stranke. Ne gre prezreti, da ima tujec v času odločanja upravne enote o vlogi za podaljšanje dovoljenja za prebivanje vse pravice, ki so vezane na prijavljeno prebivališče.

Glede na zbrane podatke se je Varuh v začetku novembra 2023 ponovno obrnil na MDDSZ in zaprosil za informacijo o tem, ali je bil od zadnjega odziva informacijski sistem morebiti že nadgrajen. MDDSZ je v dodatnem odgovoru pojasnilo, da je bila nadgradnja informacijskega sistema izvedena dne 7. 9. 2023 in imajo od tega datuma dalje centri za socialno delo možnost izdaje pozitivne odločbe o pravici do starševskega dodatka v primeru, da iz centralnega registra prebivalstva ni razviden podatek o začasnem prebivališču ob pogoju, da vlagatelj/ica izkaže, da je na upravno enoto vložil/a prošnjo za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje in o tem prejel/a potrdilo. O namestitvi nadgradnje so bili obveščeni tudi že centri za socialno delo, kar Varuh pozdravlja.

Varuh na podlagi prejetih pojasnil ne ugotavlja, da bi bile v vmesnem času zaznane kakršnekoli dodatne težave, povezane z izpostavljeno problematiko. 9.5-15/2023

Primer:

Tudi odnašanje smeti lahko starejši osebi predstavlja težko premostljivo težavo

Po posredovanju Varuha sta pobudnik in center za socialno delo uspela najti rešitev za pobudnikovo težavo pri odvozu smeti.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil 87-letni pobudnik, ki živi sam v hiši, nekoliko oddaljeni od javne ceste. Zaradi svoje starosti ni več zmogel premikati zabojnika za smeti na prevzemno mesto in težava, ki ga je bremenila, se je kazala za nerešljivo. Predhodno se je pobudnik sicer sam obrnil na pristojni center za socialno delo (CSD), CSD pa je Varuhu pojasnil, da je pobudnika obiskal na njegovem domu in ga seznanil z možnostjo koriščenja pravice do pomoči na domu, ki pa jo je pobudnik zavrnil s pojasnilom, da lahko sam poskrbi zase in da potrebuje samo pomoč pri odvozu smeti. CSD je pobudniku predlagal, da se obrne na pomoč svojih ožjih družinskih članov, vendar je ta odvrnil, da jih s tem ne želi obremenjevati.

Iz pojasnil CSD ni bilo razvidno, ali do dogovora o izvajanju storitve pomoč na domu ni prišlo, ker je pobudnik potreboval oziroma želel storitev zgolj kot eno opravilo iz sklopa gospodinjska pomoč (in posledično ni bil izpolnjen pogoj najmanj dveh opravil iz dveh različnih sklopov opravil iz 6. člena Pravilnika o standardih in normativih socialnovarstvenih storitev), ali zato, ker je bil CSD mnenja, da v gospodinjsko pomoč – odnašanje smeti ni mogoče vključiti premikanja zabojnika za odpadke do prevzemnega mesta.

Varuh je pri svojem posredovanju poudaril, da je pobudniku težavo zaradi starosti začelo predstavljati zgolj premikanje zabojnika za smeti. Storitev pomoči na domu, s katero se lahko nadomesti potreba po institucionalnem varstvu, naslavlja raznovrstne življenjske situacije in različne potrebe upravičencev. Varuh je bil glede na navedeno mnenja, da bi se v specifi - nih primerih v okviru storitve pomoči na domu, sklop gospodinjska pomoč, opravilo odnašanje smeti, verjetno lahko vključilo tudi premikanje zabojnika za odpadke do prevzemnega mesta, še posebej ob upoštevanju, kakšen je namen storitve pomoči na domu in kdo so upravičenci do te pomoči. Varuh je CSD predlagal, da preveri svojo odločitev glede možnosti izvajanja pomoči na domu oziroma druge možnosti, s katerimi bi se ustrezno naslovila pobudnikova situacija.

CSD je predlogu Varuha sledil in ponovno vzpostavil stik s pobudnikom. Dogovorila sta se za izvajanje storitve pomoč na domu, v okviru katere se bodo s pomočjo socialne oskrbovalke smeti redno odnašale v zabojnik za odpadke, ki bo stal na prevzemnem mestu. Varuh, ki je svoje posredovanje štel za uspešno, je pozdravil hitro odzivnost CSD in njegovo pripravljenost, da poišče rešitev. 9.6-18/2023

Primer:

Sprejem osebe v varovani oddelek ne more biti opravljen na podlagi privolitve njenega zakonitega zastopnika

Varuh je bil seznanjen s primerom, ko CSD ni želel podati vloge na sodišče za sprejem osebe v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda, čeprav je ocenil, da je sprejem nujno potreben in je bil seznanjen, da oseba privolitve ni zmožna podati. CSD je bil namreč mnenja, da lahko privolitev za osebo da njen zakoniti zastopnik. Varuh je CSD opozoril, da oseba ne more biti sprejeta v varovani oddelek na podlagi privolitve njenega zakonitega zastopnika, in predlagal, da CSD v prihodnje pri obravnavi tovrstnih primerov to upošteva. V konkretnem primeru pa je sodišče medtem že odločilo o sprejemu na podlagi vloge drugega predlagatelja, zato predlog, ki bi ga lahko podal CSD, ni bil več aktualen.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnil socialnovarstveni zavod (SVZ) odprtega tipa, ki je imel v storitev celodnevnega institucionalnega varstva vključenega uporabnika, ki bi zaradi svojih potreb (avto in heterogresivnost, zaradi česar je bil nevaren sebi in drugim) potreboval namestitev v varovanem oddelku posebnega socialnovarstvenega zavoda. SVZ si je zadnjih nekaj let prizadeval za njegovo premestitev, vendar je bil pri tem neuspešen, najprej zaradi nesodelovanja zakonite zastopnice uporabnika, nato pa zaradi prezasedenosti zavodov. SVZ je o primeru obvestil pristojni center za socialno delo (CSD), ta pa je v pogovoru z zakonito zastopnico ocenil, da je zakonita zastopnica razumela situacijo, da je zmožna prepoznavati potrebe varovanca in ravnati v njegovo korist, da (več) ne nasprotuje njegovi premestitvi v varovani oddelek in da kaže visoko motiviranost za sodelovanje pri iskanju ustrezne namestitve.

Med SZV in CSD je nato prišlo do razhajanja v stališču, ali naj se poda na sodišče predlog za uvedbo postopka za sprejem osebe v obravnavo v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda brez privolitve na podlagi sklepa sodišča v skladu z določbami Zakona o duševnem zdravju (ZDZdr). CSD je menil, da se sprejem v varovani oddelek lahko izpelje s privolitvijo zakonite zastopnice, ki je s sprejemom soglašala, medtem ko je SVZ vztrajal, da bi bilo treba vložiti predlog na sodišče. CSD je v nadaljevanju ravnal skladno s svojim stališčem in pomagal zakoniti zastopnici pri vlaganju prošenj za sprejem, SVZ pa je na sodišče vložil predlog za sprejem osebe v obravnavo v varovani oddelek brez privolitve na podlagi sklepa sodišča.

CSD je, kot je ugotovil Varuh, spregledal, da je Ustavno sodišče Republike Slovenije razveljavilo tretji stavek drugega odstavka in tretji stavek tretjega odstavka 74. člena ZDZd[22]r, ki sta določala, da za osebo, ki ji je bila odvzeta poslovna sposobnost, da privolitev za sprejem v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda njen zakoniti zastopnik ter da lahko zakoniti

22 Uradni list RS, št. 77/08

zastopnik kadarkoli prekliče to privolitev oziroma zahteva, da se jo odpusti iz varovanega oddelka.23

Varuh je CSD opozoril na odločbo ustavnega sodišča in ocenil, da bi bilo v konkretnem primeru ustrezno, da bi CSD sam podal predlog na sodišče za začetek postopka za sprejem osebe v obravnavo v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda, ne pa, da je k temu napotoval drugo institucijo, oziroma zgolj predlagal in pomagal zakoniti zastopnici pri vlaganju prošnje za sprejem. Toliko bolj zato, ker je tudi CSD sam ocenil, da je namestitev varovanca v varovani oddelek nujna. Tudi, če bi bil kateri izmed socialnovarstvenih zavodov na podlagi vložene prošnje pripravljen sprejeti varovanca, bi bilo namreč treba pred samim sprejemom pridobiti še odločbo sodišča, saj varovanec privolitve ni bil zmožen podati.

Sodišče je predlogu SVZ sledilo in izdalo odločbo o sprejemu varovanca v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda, zato v konkretnem primeru predlog, ki bi ga lahko vložil CSD, ni bil več aktualen. Je pa Varuh CSD predlagal, da v prihodnje pri obravnavi tovrstnih primerov upošteva, da oseba ne more biti sprejeta v varovani oddelek socialnovarstvenega zavoda s privolitvijo zakonitega zastopnika. CSD je sporočil, da bo predlogu Varuha sledil. 9.7- 13/2023

23 Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-294/12-20 z 10. 6. 2015.

2.19.4 Dejavnosti Varuha na področju pravosodja

2.19.4.1 Sodni postopki

Nekatere značilnosti obravnavanih pobud s področja sodnih postopkov smo predstavili že v uvodu, zato jih na tem mestu ne bomo ponavljali. Dodajamo pa, da se je nekaj pobud s področja sodnih postopkov znova nanašalo tudi na **stečajni postopek oziroma postopke osebnega stečaja,** zlasti na potek in trajanje posameznega postopka ter (počasno) unovčevanje stečajne mase in s tem povezano poplačilo terjatve, ki je bila prijavljena in priznana v stečajnem postopku.

Varuh je obravnaval tudi pobude, povezane z **izvršilnimi postopki**. Kot že v preteklih letih so pobudniki v zvezi s tem izražali predvsem svoje nestrinjanje z uvedbo samega izvršilnega postopka kakor tudi z njegovim potekom in unovčevanjem premoženja za poplačilo upnikovih terjatev. V nekaj primerih so pobudniki, ki so bili prepričani, da bi morali imeti (največkrat kljub pravnomočnemu in izvršljivemu izvršilnemu naslovu) še eno možnost dokazati, da ni podlage za uvedbo in tek izvršilnega postopka zoper njih, izrazili tudi pričakovanje, da bi Varuh ustavil izvršbo, preprečil prodajo nepremičnine na javni dražbi ali napovedano deložacijo. Značilno za pobude, s katerimi so se pobudniki obračali na Varuha zaradi razpisane javne dražbe za prodajo njihove nepremičnine ali deložacije, pa je bilo, da so to storili le krajši čas, celo le dan ali dva pred razpisanim izvršilnim dejanjem. Le v nekaj od teh primerov so pobudniki kot dolžniki že uporabili pravne poti, ki so jim bile na voljo za varstvo njihovih pravic, kot so npr. pravna sredstva zoper posamezne odločitve sodišč ali predlog za odlog izvršbe, praviloma pa teh možnosti še niso uporabili, zato smo jih napotili, naj jih. Posebej smo poudarjali oziroma pobudnike seznanjali še s tem, da ima dolžnik možnost sodišču predlagati tudi, naj se namesto izvršbe na nepremičnine dovoli drugo sredstvo izvršbe, če izkaže za verjetno, da bo terjatev na ta način poplačana, na kar je posebej opozorjen (prvi odstavek 169. člena ZIZ)). Prav tako lahko dolžnik še po poteku osemdnevnega roka od vročitve sklepa o izvršbi, vendar najpozneje do izdaje odredbe o javni dražbi, predlaga, naj sodišče dovoli izvršbo na druga sredstva ali drugo nepremičnino. Sodišče po uradni dolžnosti tudi samo določi drugo sredstvo izvršbe ali drugo nepremičnino, če med postopkom iz evidenc, do katerih ima elektronski dostop, in na podlagi listin, ki so mu predložene, ugotovi, da ima dolžnik drugo premoženje, ki zadošča za poplačilo upnikove terjatve. Sodišče mora obvestiti center za socialno delo v vseh primerih izvršbe na nepremičnine, ki predstavlja dolžnikovo stanovanje ali stanovanjsko hišo, če je dolg majhen in je njegovo poplačilo za dolžnika s tem realno oziroma obvladljivo. Če center za socialno

delo oceni, da bi takojšnja izvršba ogrozila eksistenco dolžnika ali njegovih družinskih članov, o tem pripravi mnenje in ga posreduje dolžniku ali sodišču.

Prejete pobude s področja sodnih postopkov so tudi tokrat v nekaj primerih odražale **nepoznavanje oziroma nerazumevanje ureditve posameznih področij življenja, pa tudi pomena, zasnove in ciljev posameznega sodnega postopka, v katerem je posamezni pobudnik nastopal kot stranka, to pa je odsevalo tudi njihovo nepoznavanje pravic oziroma možnosti za njihovo (pravočasno) uveljavljanje.** Tak je bil npr. primer pobudnika, ki je problematiziral, da zaradi izvršbe na denarne prejemke pri banki ne more dobiti plačilne (kreditne) kartice, s katero je mogoče nakupovati na obroke, ampak lahko s kartico dviguje le (mesečne) prejemke in z njo plačuje. S pojasnilom Združenja bank in Banke Slovenije, da se kartica, ki jo ima, ne more uporabljati za obročno nakupovanje, ni bil zadovoljen.

Varuh je pojasnil, da po prvem odstavku 138. člena ZIZ sodišče s sklepom o izvršbi na denarna sredstva, ki jih ima dolžnik pri organizaciji za plačilni promet (OPP), tej organizaciji naloži, naj blokira dolžnikova sredstva v višini obveznosti iz sklepa o izvršbi in po pravnomočnosti sklepa ta znesek izplača upniku. Navedeno določilo govori o (končni) višini izplačila sredstev upniku, ne pa tudi o ravnanju OPP in možni višini dolžniku zarubljenih sredstev, zlasti kadar ta ne zadoščajo za takojšnje plačilo upnikove terjatve. To določa ZPlaSSIED, ki v zvezi z opravljanjem izvršbe na denarna sredstva imetnika plačilnega računa pri ponudniku plačilnih storitev v prvem odstavku 188. člena (ki ureja rubež in prenos denarnih sredstev na podlagi sklepa o izvršbi) določa, da ponudnik plačilnih storitev (OPP) imetniku plačilnega računa na podlagi sklepa o izvršbi onemogoči razpolaganje z denarnimi sredstvi.[1] Če sodišče dovoli izvršbo na (vsa) denarna sredstva dolžnika pri OPP, izvršba zajema tako dobroimetje na računu kot tudi odobreno prekoračitev pozitivnega stanja oziroma limit.[2]

Možnost prekoračitve (odobreni limit) je skladno z 18. točko 4. člena ZPlaSSIED izrecna kreditna pogodba, v skladu s katero ponudnik plačilnih storitev *potrošniku* omogoči razpolaganje s sredstvi, ki presegajo trenutno stanje na njegovem plačilnem računu; odobrena prekoračitev predstavlja sredstva, s katerimi dolžnik lahko razpolaga, zato mora OPP v skladu z določbo prvega odstavka 188. člena ZPlaSSIED ob izvrševanju sklepa o izvršbi dolžniku onemogočiti tudi razpolaganje s temi sredstvi. Denarna sredstva dolžnika na računu pri OPP obsegajo vsa sredstva, s katerimi dolžnik lahko razpolaga, zato lahko OPP blokira in opravi plačilo iz denarnih sredstev na računu vse do višine odobrene prekoračitve.

1 Prvi odstavek 188. člena ZPlaSSIED se glasi: »Ponudnik plačilnih storitev imetniku plačilnega računa onemogoči razpolaganje z denarnimi sredstvi in jih prenese na predpisane račune na podlagi sklepa sodišča ali drugega organa, pristojnega za izvršbo in zavarovanje, v skladu s predpisi, ki urejajo opravljanje izvršbe in zavarovanja na dolžnikova denarna sredstva, razen če je v tem poglavju določeno drugače.«

2 Prim. sklep Višjega sodišča v Ljubljani, št. II Ip 3000/2018 s 14. 2. 2019.

Če dolžnik razpolaga s kreditno plačilno kartico,[3] posojilno kreditno kartico[4] ali s kartico z odloženim plačilom,[5] potem glede na zgoraj obrazloženo tudi razpoložljivi limit na teh karticah sodi med sredstva, s katerimi dolžnik lahko razpolaga in jih OPP lahko blokira ter opravi poplačilo upnika iz denarnih sredstev, ki jih ima dolžnik na računu do višine odobrene prekoračitve. Pri tem ni razlike, ali gre za sodno ali za davčno izvršbo.

Več obravnavanih zadev, ki so se nanašale na sodne postopke, je bilo **povezanih s kazenskimi postopki.** V eni od njih je Varuh **preučeval uresničevanje pravic obdolžencev pod skrbništvom v kazenskem postopku.** Na Varuha se je namreč obrnila pobudnica, hkrati mati in tudi skrbnica polnoletnega obdolženca, ki mu je bila v preteklosti odvzeta poslovna sposobnost. Pobudnica je izrazila zaskrbljenost, da je sodišče ne obvešča o pomembnih zadevah v kazenskem postopku, ki je tekel proti njenemu sinu, in da ji ob tem tudi ni bilo omogočeno, da bi lahko sina v tem postopku ustrezno spremljala.

V poizvedbi, s katero se je obrnil na Okrožno sodišče v Ljubljani, se je Varuh osredotočil predvsem na vprašanje, ali je sodišče v konkretni zadevi (kot tudi že v drugih podobnih primerih) prepoznalo morebitne okoliščine, ki bi temeljile na omenjeni lastnosti (»poslovne nesposobnosti«) obdolženca, in ali je pri tem sodišče menilo, da bi lahko to narekovalo, da se takšnim obdolžencem omogoči, da jih lahko v postopku spremljajo ter pomagajo in dajejo oporo njihovi skrbniki.[6]

Sodišče je Varuha obvestilo, da je bil sinu pobudnice (ki mu je bil odrejen pripor) ob vročitvi obtožnice postavljen zagovornik po uradni dolžnosti, ki ima v skladu z določbami Zakona o kazenskem postopku (ZKP) vsa pooblastila za nudenje ustrezne pravne pomoči pri zagovoru obdolženca in varovanju njegovih interesov ter pravic v tem kazenskem postopku. Sodišče je ob tem tudi pojasnilo, da je bilo med postopkom seznanjeno, da želi biti pobudnica navzoča na glavnih obravnavah, a je takrat po presoji sodišča obstajal zadržek, ker kot priča v postopku še ni bila zaslišana. Po izvedenem dokaznem postopku ji je sodišče dovolilo, da je bila navzoča pri končnih besedah strank in pri razglasitvi sodbe.

Ob siceršnji odsotnosti posebnih zakonskih določb, ki bi urejale položaj obdolženca, postavljenega pod skrbništvo, je bilo iz prejetega odgovora sodišča mo-

3 Takšna kartica omogoča nakupe ali dvige gotovine do vnaprej dogovorjene zgornje meje odobrenega posojila.

4 Imetnik tovrstne kartice poravna obveznosti delno na koncu obračunskega obdobja, pri čemer banke izdajateljice kartice zaračunavajo obresti na neporavnane vsote.

5 V primeru takšne kartice imetnik poravna obveznosti v celoti na koncu obračunskega obdobja.

6 ZKP določb, ki bi urejale morebiten položaj skrbnika odrasle osebe, ki ji je bila odvzeta poslovna sposobnost oziroma je bila postavljena pod skrbništvo, kadar gre za obdolženca, ne vsebuje. Takšne posebne določbe je sicer mogoče zaslediti v primeru skrbnika oškodovanca, ki ni poslovno sposoben (54. in 64. člen ZKP). V teh primerih je sicer položaj skrbnika (oziroma zakonitega zastopnika) oškodovanca, ki ni poslovno sposoben enak položaju zakonitega zastopnika oškodovanca, ki je mladoletna oseba.»Če je oškodovanec mladoletna oseba ali oseba, ki ni poslovno sposobna, je njegov zakoniti zastopnik upravičen podajati vse izjave in opravljati vsa dejanja, ki jih je po tem zakonu upravičen podajati oziroma opravljati oškodovanec« (prvi odstavek 64. člena ZKP).

goče sklepati, da sodišče v konkretnem postopku z vidika uresničevanja morebitnih pravic obdolženca ni zaznalo potrebe po morebitni prisotnosti druge »podporne« osebe (ki ni zagovornik) na sami obravnavi.[7] Sodišče ob tem v odgovoru sicer ni navedlo preteklih izkušenj in ravnanj tega sodišča v drugih podobnih primerih.

Po mnenju Varuha je za obdolžence pod skrbništvom poleg zagovornika[8] koristna prisotnost »podporne osebe«, ki bi lahko olajšala komunikacijo in okrepila vlogo obdolženca v postopku. S svojo morebitno prisotnostjo skrbnik (oziroma druga oseba, ki bi ji obdolženi zaupal) vendarle ne bi nadomestil vloge obdolženca na način, da bi v njegovem imenu in namesto njega dajal izjave ali opravljal posamezna procesna dejanja v postopku (to bi bilo namreč v nasprotju z 12. členom ZKP, ki zagotavlja pravico do samostojne obrambe ali obrambe s strokovno pomočjo zagovornika). Pri tem Varuh možnost navzočnosti skrbnika oziroma »druge podporne osebe« v takšnih postopkih dojema predvsem z vidika, da se ranljivim osebam, med katere sodijo tudi osebe, ki so postavljene pod skrbništvo, zagotovita ustrezna pomoč in podpora v kazenskem postopku, ki bi upoštevali njihove posebne potrebe.

Varuh se je na podlagi zaznane problematike obrnil na MP s predlogom, naj se opredeli do ustreznosti trenutne ureditve in obvesti Varuha o morebitnih načrtovanih spremembah, ki bi okrepile procesne pravice teh oseb na način, izhajajoč iz nekaterih mednarodnih dokumentov, ki obravnavajo osebe s psihosocialno in/ali intelektualno oviranostjo. **V okviru tega je Varuh posebej izpostavil Priporočila Evropske Komisije s 27. novembra 2013 o procesnih jamstvih za ranljive osebe, ki so osumljene ali obdolžene v kazenskem postopku**. Po mnenju Varuha predstavljajo ta priporočila pomemben dokument, ki državam, članicam Evropske unije, ponuja nekatere smernice o tem, kako obravnavati ranljive osebe v kazenskem postopku, vključno z zagotavljanjem dostopa do pravne pomoči, ustrezno komunikacijo, prilagojenimi postopki in varstvom pravic ranljivih oseb.

Glede na poseben položaj oseb pod skrbništvom **je po mnenju Varuha lahko koristno, če ima tudi obdolženi, postavljen pod skrbništvo, ob sebi (poleg zagovornika) še drugo (»podporno«) osebo, ki ji zaupa**. Po mnenju Varuha bi bila navzočnost skrbnika oziroma »druge podporne osebe« v postopku sicer dobrodošla predvsem takrat, ko bi ta s svojo navzočnostjo (npr. na način, ki bi olajšal medsebojno komunikacijo) okrepila vlogo obdolženca v postopku.

7 V konkretni zadevi je bil sicer zagovornik sinu pobudnice postavljen po uradni dolžnosti iz razloga odrejenega pripora, zato se je Varuhu ob tem postavilo tudi vprašanje, ali bi pristojni organ (Policija, Državno tožilstvo, sodišče) med predkazenskim in kazenskim postopkom v podobnem primeru tudi sicer lahko (pravočasno) prepoznal, da je oseba, ki je postavljena pod skrbništvo, posebej ranljiva, zaradi česar bi lahko že v najzgodnejši fazi potrebovala pomoč zagovornika in možnost, da je v postopku lahko navzoča tudi druga ustrezna odrasla oseba (npr. skrbnik), saj v ZKP izrecnih določb glede domneve o ranljivosti takšnih oseb ni zaslediti.

8 V primerih, kadar bi takšnim osebam lahko pomoč nudil (le) zagovornik, se sicer tudi ne sme spregledati, da vsi zagovorniki ne razpolagajo nujno tudi z zadostnim znanjem o potrebah, ovirah in okoliščinah, s katerimi se srečujejo pod skrbništvo postavljene osebe.

MP je v odgovoru na poizvedbo Varuha podalo oceno, v kateri pravi, da trenutni pravni okvir zadovoljivo obravnava ranljivost oseb v kazenskem postopku, pri čemer se postopek osredotoča na dejansko in ne na formalno prepoznavanje ranljivosti.[9] Ob tem ministrstvo kot ključno za zaščito pravic ranljivih osumljencev ali obdolžencev poudarja vlogo uradno dodeljenih odvetnikov. MP se ob tem strinja, da obstajajo razlike v usposobljenosti odvetnikov pri zastopanju strank, ki so ranljive osebe, ob tem pa poudarja vlogo Odvetniške zbornice pri njihovem izobraževanju. Ministrstvo tako možne izboljšave vidi predvsem v izobraževanju odvetnikov, hkrati pa je izrazilo tudi odprtost za morebitne nadaljnje predloge Varuha glede drugačne ureditve veljavnega postopka. Ob tem je omenilo tudi zadržke glede morebitne vloge skrbnikov kot zaupnih oseb v predkazenskih in kazenskih postopkih zaradi možnih konfli tov interesov.

Varuh sprejema pojasnila ministrstva, v katerih to dodatno razjasnjuje obravnavano problematiko. Prav tako tudi sam prepoznava pomen posebnega izobraževanja odvetnikov, zlasti v kontekstu potreb in komunikacije z ranljivimi osebami. Varuh namerava tudi še naprej pozorno spremljati izpostavljeno problematiko ranljivih oseb, ki se znajdejo v kazenskih postopkih, in na podlagi obravnave morebitnih prihodnjih pobud s tega področja po potrebi s predlogi in mnenji ponovno posredovati. 15.2-14/2023

Zastoji v obravnavanju posameznih zadev

Pravica do poštenega sojenja je bistvena sestavina človekove pravice do sodnega varstva pravic iz 23. člena URS, varuje jo (tudi) 6. člen EKČP. Ta določa, da ima vsakdo pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnihkoli kazenskih obtožbah zoper njega pravično in javno ter v razumnem roku odloča neodvisno in nepristransko, z zakonom ustanovljeno sodišče. **Pravica do sojenja v razumnem roku je še posebej poudarjena v kazenskih zadevah.** Če je Varuh ugotovil okoliščine, ki so kazale na neupravičene zastoje v obravnavanju posamezne kazenske zadeve, se je za potrebna pojasnila obrnil na sodišče, ki je vodilo konkretni sodni postopek. Tako je bilo na primer v zadevi, **v kateri v kazenskem postopku skoraj štiri leta ni bilo opravljeno nobeno procesno dejanje.** Po predodelitvi zadeve in po posredovanju Varuha – v katerem je opozoril tudi na to, da je od pravnomočne odločitve v tem kazenskem postopku odvisno nadaljevanje z njim povezanega pravdnega postopka – je namestnica predsednika Okrožnega sodišča v Ljubljani izdala **odredbo o prednostnem obravnavanju zadeve s postavitvijo roka za izvedbo glavne obravnave in sprejema odločitve.**

9 MP ob tem napotuje na splošno načelo po ZKP, ki v 18.a členu določa, da je treba s posebno skrbnostjo ravnati z ranljivimi udeleženci (npr. zaradi starosti, zdravja, nebogljenosti), še posebej pa to velja za pripornike (209. člen ZKP). ZKP v zvezi z osumljenci, obdolženci in obsojenci na splošno izpostavlja ranljivost pri vprašanju neprištevnosti (491. člen ZKP) in procesni sposobnosti (265. člen ZKP). Za ugotavljanje obojega je predviden psihiatrični pregled obdolženca. Če obdolženec duševno zboli ali razvije duševno motnjo, se postopek lahko prekine ali preloži (179. in 310. člen ZKP). Če obdolženec ni procesno sposoben, se postopek ne more nadaljevati, kar je po mnenju MP ključnega pomena za poštenost postopka, ki izhaja iz 6. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic. Če so osumljenci ali obdolženci ranljivi, a procesno sposobni, je zagotovljeno zastopanje po uradni dolžnosti (4. in 70. člen ZKP).

Primer:

Neupravičen zastoj v kazenskem postopku Okrožnega sodišča v Ljubljani

Pobudnica je kot oškodovanka zaradi dolgotrajnega kazenskega postopka za pomoč prosila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh). ***Varuh je ugotovil, da v tem kazenskem postopku v skoraj štirih letih ni bilo opravljeno nobeno procesno dejanje.*** *S tem je bila pobudnici kršena ustavna pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, kot jo določa 23. člen Ustave Republike Slovenije. Okrožno sodišče v Ljubljani je po posredovanju Varuha izdalo odredbo za prednostno reševanje te kazenske zadeve, s postavitvijo roka, do katerega mora biti razpisan narok glavne obravnave in sprejeta odločitev.*

Pobudnica je ovadila osumljenko, ki naj bi jo leta 2016 huje telesno poškodovala. Proti njej je vložila tudi civilno tožbo. Glede poteka kazenskega postopka že več let ni prejela nobenih informacij, civilni postopek pa je bil s sklepom sodišča novembra 2022 prekinjen do pravnomočnega zaključka z njim povezane kazenske zadeve.

Po poizvedbi Varuha glede časovnih okoliščin poteka predmetnega kazenskega postopka, s katero je Varuh sodišču sporočil tudi, da je hitro obravnavanje te kazenske zadeve zaradi njene povezanosti s civilnim postopkom za pobudnico posebnega pomena, je sodišče sporočilo, da je Okrožno državno tožilstvo v Ljubljani na sodišče 18. 5. 2017 podalo predlog, da se zoper obdolženko opravijo posamezna preiskovalna dejanja zaradi utemeljenega suma, da je storila kaznivo dejanje. Po opravljenih preiskovalnih dejanjih je pristojno tožilstvo zoper obdolženko vložilo obtožnico, zoper katero je obdolženka 11. 1. 2019 vložila ugovor, ki je bil s sklepom 22. 2. 2019 kot neutemeljen zavrnjen. Predsednica senata je 1. 4. 2019 razpisala predobravnavni narok, ki je bil izveden 9. 5. 2019, na katerem obdolženka krivde ni priznala, njena zagovornica pa je predlagala izločitev nedovoljenih dokazov. Predlogu zagovornice je bilo s sklepom z 21. 5. 2019 ugodeno, posledično je bila zadeva 9. 8. 2019 dodeljena v reševanje drugi okrožni sodnici, ki ji zaradi reševanja preko 130 nerešenih kazenskih zadev, tudi pripornih (ki se rešujejo prednostno), naroka glavne obravnave v predmetni kazenski zadevi ni uspelo razpisati. Zato je bila ta zadeva 26. 4. 2023 znova predodeljena v delo drugi razpravljajoči sodnici, ki je predsednika sodišča obvestila, da bo glavna obravnava predvidoma razpisana do konca letošnjega leta. Podpredsednica Okrožnega sodišča v Ljubljani pa je z odredbo z 18. 8. 2023 tudi odredila, da se predmetna kazenska zadeva obravnava prednostno ter da se narok za glavno obravnavo razpiše in izvede v roku 60 dni od izdaje odredbe.

Prejeta pojasnila sodišča izkazujejo, da je v obravnavanju kazenske zadeve I K 22569 očitno prišlo do neupravičenega zastoja, saj se skoraj štiri leta v njem ni zgodilo nobeno procesno dejanje. Pobudnica po vedenju Varuha

sicer ni uporabila pravnih sredstev, ki jih v zvezi s kršitvijo pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja predpisuje Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO), sodišče pa tudi ni sporočilo, da bi predsednik sodišča, skladno z določbami Sodnega reda v tej kazenski zadevi, ki se na podlagi prve alineje drugega odstavka v povezavi s četrtim odstavkom 289. člena Sodnega reda šteje kot sodni zaostanek, kakorkoli dodatno ukrepal.

Kot pozitivno Varuh vendarle ugotavlja, da je po posredovanju Varuha **sodišče izdalo odredbo o prednostni obravnavi predmetne kazenske zadeve in o rednem poročanju predsedniku sodišča o napredku v obravnavanju te zadeve.**

Varuh je pobudo presodil kot utemeljeno, svoje posredovanje pa kot uspešno. 15.2-9/2023

Dolgotrajni sodni postopki ne ogrožajo samo pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, ampak lahko vplivajo tudi na zaupanje javnosti v pravosodni sistem. Poleg tega **narava kaznivega dejanja in dejstvo, da je od zadnjega procesnega dejanja minilo več kot dve leti, lahko še dodatno poudarjata potrebo po hitri in učinkoviti obravnavi.**

Primer:

Nepotrebno odlašanje sodišča v kazenskem postopku zaradi spolnega napada na mladoletno osebo krši pravice oškodovanca

Varuh je uspešno posredoval v primeru odlašanja sodišča v kazenskem postopku zaradi spolnega napada na mladoletno osebo.

Pobudnica se je aprila 2023 obrnila na Varuha glede kazenske zadeve Okrožnega sodišča v Ljubljani, v kateri je obdolžencu očitano kaznivo dejanje spolnega napada na osebo, mlajšo od petnajst let. Pobudnica je kot mati mladoletne oškodovanke Varuha obvestila, da je bila v tej zadevi njena hči zaslišana že leta 2016. Sama pa je prejela vabilo na glavno obravnavo, ki je bila prvotno načrtovana za 14. 12. 2020. Zaradi epidemije covida-19 je ta obravnava odpadla, o nadaljnjem poteku zadeve pa pobudnica ni bila obveščena.

Varuh je v zadevi pridobil odgovor sodišča, ki je potrdilo, da je bil omenjeni narok za glavno obravnavo odpovedan in pojasnilo, da se je razpravljajoča sodnica v tej zadevi upokojila, zato je bil kazenski spis v februarju 2022 predodeljen drugi sodnici, ki je imela v delu tudi starejše zadeve od te, s katero se je pobudnica obrnila na Varuha. Zato, da bi se zadeva pospešeno in kontinuirano obravnavala, je predsednik sodišča (po prejemu poiz-

vedbe Varuha) na podlagi Zakona o sodiščih (ZS) in Sodnega reda odredil prednostno reševanje zadeve. Ta odločitev je temeljila na naravi kaznivega dejanja in dejstva, da je bila zadeva že na vrsti za obravnavanje, pri čemer je od zadnjega procesnega dejanja minilo več kot dve leti. Sodišče je ob tem zagotovilo, da bo sodnica redno poročala o napredku in opravljenih procesnih dejanjih predsedniku sodišča[10], če se zadeva ne bi rešila do konca oktobra 2023.

Na podlagi omenjenih informacij sodišča se je posredovanje Varuha v tej zadevi izkazalo za uspešno. Varuh je ob tem pobudo tudi ocenil kot utemeljeno. Kljub že sprejetim ukrepom sodišča, ki so namenjeni preprečevanju kršitev pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (kot so prednostna obravnava, okvirni rok za rešitev zadeve in dolžnost poročanja), je Varuh pobudnico tudi obvestil o možnosti vložitve nadzorstvene pritožbe na podlagi ZVPSBNO, če bi v nadaljevanju menila, da je v tej zadevi ponovno prišlo do zastoja. 15.2-7/2023

Varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu (strožji varnostni ukrep) ali varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti (milejši varnostni ukrep) se lahko izrečeta storilcu, ki je storil protipravno dejanje v stanju neprištevnosti. V obeh primerih mora sodišče **vsakih šest mesecev znova odločiti o tem, ali je izrečeni varnostni ukrep še potreben, strožji ukrep pa lahko spremeni tudi v milejšega**. Ta (zakonski) rok je sicer zgolj instrukcijski, vendar je redna in pravočasna sodna odločitev za storilca posebnega pomena, saj lahko sodišče ob odločanju strožji varnostni ukrep spremeni v milejšega (ali obratno) ali pa izrečeni varnostni ukrep ustavi, s čimer se bistveno spremeni položaj storilca; zato je nujno, da ga sodišča dosledno spoštujejo.

Primer

Sodišče je dolžno redno preverjati, ali je obvezno psihiatrično zdravljenje na prostosti še potrebno

Sodišče je v primeru pobudnika za več kot dva meseca prekoračilo rok šestih mesecev, *v katerem mora vsakokrat znova odločiti, ali je obvezno zdravljenje na prostosti še potrebno (tretji odstavek 70b. člena KZ-1). Ta rok je sicer zgolj instrukcijski, vendar je redna in pravočasna sodna odločitev za storilca posebnega pomena, saj lahko sodišče ob odločanju strožji varnostni ukrep spremeni v milejšega (ali obratno) ali pa izrečeni varnostni ukrep ustavi, s čimer se bistveno spremeni položaj storilca; zato je nujno, da ga sodišča dosledno spoštujejo. Poleg tega se je Okrožno sodišče v Celju v sklepih o podaljšanju izvrševanja milejšega varnostnega ukrepa*

10 Da do kršitve pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja ne bi prišlo, ima sicer predsednik sodišča možnost sprejetja različnih ukrepov v skladu z ZS, ZSS in ZVPSBNO.

(tudi v sklepu III Ks 397/2017 s 23. 10. 2020) sklicevalo le na tretji odstavek 70.b člena, po katerem sme milejši varnostni ukrep trajati najdlje dve leti, in ob tem ni izrecno dodatno pojasnilo, da lahko v primeru pobudnika izvrševanje milejšega varnostnega ukrepa traja najdlje pet let, upoštevajoč dejstvo, da mu je bil kot kazenska sankcija izrečen strožji varnostni ukrep v maksimalnem trajanju pet let, kasneje pa je bil spremenjen le način njegovega izvrševanja, ne pa tudi maksimalni čas njegovega trajanja. Tako je pobudnik upravičeno zmotno menil, da se je rok za izvrševanje izrečenega varnostnega ukrepa že iztekel.

Pobudnik je Varuha seznanil, da mu je bil s sklepom sodišča strožji varnostni ukrep (obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu) spremenjen v milejšega (obvezno psihiatrično zdravljenje na prostosti) – z zadnjim sklepom sodišča, s katerim je sodišče odločilo, da je izvrševanje milejšega varnostnega ukrepa še potrebno, je bil tudi poučen, da lahko ta varnostni ukrep skladno s tretjim odstavkom 70.b člena KZ-1 traja največ dve leti, pri čemer sodišče po preteku šestih mesecev znova odloči o tem, ali je obvezno zdravljenje na prostosti še potrebno. Pobudnik po preteku šestih mesecev ni prejel novega sklepa sodišča o trajanju ali ustavitvi varnostnega ukrepa, izteklo pa se je tudi obdobje dveh let, za katero mu je sodišče ta ukrep izreklo, zato se je v negotovosti glede svojega položaja obrnil tako na sodišče kot tudi na Varuha.

Po dveh opravljenih poizvedbah in prejetih pojasnilih sodišča je Varuh ugotovil, da je sodišče s sklepom z 22. 8. 2018 pobudniku najprej izreklo strožji varnostni ukrep po 70.a členu KZ-1, ki lahko traja največ pet let. Tega je s sklepom z 28. 6. 2019 nadomestilo z milejšim varnostnim ukrepom. Sodišče se je (tudi) v zadnjem sklepu s 23. 10. 2020, s katerim je bilo odločeno, da je izvrševanje tega ukrepa še potrebno, glede trajanja ukrepa sklicevalo na tretji odstavek 70.b člena KZ-1, čas dveh let od začetka njegovega izvrševanja pa se je iztekel, še preden je sodišče (sicer dva meseca po izteku šestmesečnega roka, v katerem bi moralo ponovno odločiti) 20. 7. 2021 izdalo sklep, s katerim je izrečeni varnostni ukrep ustavilo.

Varuh je sodišče v tretji poizvedbi opozoril na to, da se je sodišče v vseh sklepih o podaljšanju milejšega varnostnega ukrepa sklicevalo na tretji odstavek 70.b člena KZ-1 in v izreku tudi zapisalo, da sme ta ukrep trajati najdlje dve leti (kar je bila tudi podlaga za pričakovanje pobudnika, da se bo izvrševanje tega ukrepa izteklo dve leti po začetku njegovega izvrševanja, torej 9. 7. 2021), medtem ko se je višje sodišče, ki je odločalo o zadnji pritožbi pobudnika, v sklepu z 28. 9. 2021 sklicevalo na tretji odstavek 70.a člena KZ-1 in pri tem zaključilo, da bi izvrševanje milejšega varnostnega ukrepa v primeru pobudnika lahko trajalo do 4. 4. 2023, če ob zadnjem preverjanju njegove potrebnosti ne bi bilo odločeno, naj se ta ustavi. Hkrati je Varuh želel preveriti razloge, zaradi katerih je sodišče zadnji sklep glede potrebnosti izvrševanja izrečenega varnostnega ukrepa izdalo dva meseca po izteku roka iz tretjega odstavka 70.b člena KZ-1.

Sodišče je pojasnilo, da je bila pobudnikova zadeva z namenom preverjanja potrebnosti izvrševanja varnostnega ukrepa obveznega zdravljenja vpisana v »Ks«-vpisnik že 17. 3. 2021, vendar jo je zunajobravnavni senat z dopisom s 23. 3. 2021 vrnil kot preuranjeno s pojasnilom, da od zadnjega sklepa rednega preverjanja potrebnosti ukrepa s 23. 10. 2020 in njegove pravnomočnosti z 11. 11. 2020 še ni preteklo šest mesecev. Nato je v času pred zadnjo odločitvijo sodišče pridobilo izvedensko mnenje, ki je bilo izdelano 1. 7. 2021, in opravilo poizvedbo pri zdravstvenem zavodu, ki je izvrševalo ukrep, zatem pa 20. 7. 2021 izdalo sklep z obrazložitvijo o ustavitvi izvrševanja milejšega varnostnega ukrepa, ki je bil pobudniku vročen 9. 8. 2021. Razlogi, zaradi katerih je bil ta sklep izdan in pobudniku vročen po več kot mesecu dni od pridobitve mnenja izvedenca, so bile po pojasnilu sodišča predvsem preostale nujne zadeve, ki jih je imel sodnik v istočasnem obravnavanju. Sodišče je pojasnilo še, da je bilo v vsakem sklepu o podaljšanju res navedeno pojasnilo o maksimalnem trajanju milejšega varnostnega ukrepa, a hkrati iz vsakokratne obrazložitve sklepa jasno izhaja, da je bil pobudniku najprej izrečen strožji varnostni ukrep (ki lahko traja največ pet let), ki je bil nato spremenjen v milejšega. Tako je tudi višje sodišče ob odločanju o pritožbi pobudnika v zadnji odločitvi z 28. 9. 2021 ugotovilo in obrazložilo, da lahko izvrševanje milejšega varnostnega ukrepa v primeru pobudnika traja največ toliko časa kot izvorni (strožji) varnostni ukrep, to je največ pet let. S spremembo v milejši varnostni ukrep se namreč spremeni zgolj način izvrševanja strožjega varnostnega ukrepa, ne pa tudi maksimalni čas njegovega trajanja.

Podobno stališče je v odgovoru na poizvedbo Varuha zavzelo tudi Ministrstvo za pravosodje kot pripravljavec kazenskopravne zakonodaje, ki je ob tem dodalo, da enako velja v obratnem primeru. Če je storilcu prvotno izrečena kazenska sankcija milejšega varnostnega ukrepa, torej obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti v trajanju največ dveh let, in se ta npr. zaradi storilčeve samovoljne opustitve zdravljenja spremeni v strožji varnostni ukrep, ta sicer strožji varnostni ukrep ne more trajati največ pet let, temveč zgolj dve leti, kajti kazenska sankcija je bila storilcu izrečena v maksimalnem trajanju dveh let.

S stališčem MP se Varuh strinja, če se lahko določba četrtega odstavka 70.b člena KZ-1, ki določa, da strožji varnostni ukrep v primeru, ko nadomesti milejšega, ne more trajati dlje kot dve leti,[11] smiselno uporabi tudi v primeru, ko je strožji ukrep spremenjen v milejšega, kajti KZ-1 tega izrecno ne določa. V primeru pobudnika pa je Varuh ugotovil, da je sodišče k rednemu preverjanju potrebnosti izvrševanja izrečenega milejšega

11 Četrti odstavek 70.b člena KZ-1 določa:
»Če se storilec noče zdraviti na prostosti, ali če zdravljenje samovoljno opusti, ali če zdravljenje ni uspešno, lahko sodišče ob pogojih iz prvega odstavka prejšnjega člena odredi, da se ta ukrep izvršuje v zdravstvenem zavodu. Tudi v takem primeru sme ta ukrep skupaj trajati največ dve leti. Sodišče po preteku šestih mesecev ponovno odloči o tem, ali je ta ukrep še potreben.«

varnostnega ukrepa po pravnomočnosti zadnjega sklepa 11. 11. 2020 pristopilo najprej preuranjeno (17. 3. 2021, to je po štirih mesecih), nato pa je izvedensko mnenje pridobilo šele 1. 7. 2021, to je po skoraj osmih mesecih, za izdajo in vročitev sklepa pa je potrebovalo še dodaten dober mesec dni. To nakazuje, da je sodišče k ponovnemu odločanju o potrebnosti izvrševanja varnostnega ukrepa v primeru pobudnika pristopilo nekoliko pozno. Upoštevajoč dejstvo, da je bil pobudniku kot kazenska sankcija izrečen strožji varnostni ukrep, katerega trajanje je omejeno na največ pet let, maksimalni čas izvrševanja tega ukrepa vendarle ni bil prekoračen, saj je bil, kot že omenjeno, s spremembo strožjega varnostnega ukrepa v milejšega spremenjen le način njegovega izvrševanja, ne pa tudi čas njegovega maksimalnega trajanja.

Varuh je ugotovil tudi, da je sodišče ob odločanju o podaljšanju milejšega varnostnega ukrepa storilo še eno nedoslednost. V sklepih o podaljšanju izvrševanja milejšega varnostnega ukrepa se je namreč tako v izreku sklepa kot v njegovi obrazložitvi sklicevalo (le) na tretji odstavek 70.b člena, po katerem sme milejši varnostni ukrep trajati najdlje dve leti, in ob tem ni izrecno dodatno pojasnilo, da lahko v pričujočem primeru pobudnika izvrševanje milejšega varnostnega ukrepa traja najdlje pet let, upoštevajoč dejstvo, da mu je bil kot kazenska sankcija izrečen strožji varnostni ukrep v maksimalnem trajanju pet let. Tako je pobudnik upravičeno zmotno menil, da se je rok za izvrševanje izrečenega varnostnega ukrepa že iztekel.

Zaradi obeh opisanih pomanjkljivosti v ravnanju sodišča je Varuh pobudo štel za utemeljeno, na ta primer pa želi Varuh opozoriti z namenom, da se podoben primer ne bi ponovil. 15.2-14/2021

Priporočilo (stalna naloga) št. 9: Varuh sodiščem priporoča, naj si v vsaki obravnavani zadevi prizadevajo, da bi se postopki izvedli brez zavlačevanja in neutemeljenih zastojev, zlasti pa v rokih, ki jih določajo že zakoni.

Varuh je v konkretni zadevi ob ugotovitvi, da je stečajno sodišče pravnomočen sklep o začetku postopka osebnega stečaja nad pobudnico poslalo AJPES z zamudo, zavzel stališče, da takšno ravnanje sodišča **predstavlja kršitev tridnevnega zakonskega roka,** ki je v drugem odstavku 387. člena ZFPPIPP določen za obveščanje AJPES, in s tem kršitev zakona. Poleg tega je ugotovil še, da je sodišče tudi obvestilo o pravnomočnem sklepu o začetku postopka osebnega stečaja nad pobudnico AJPES-u **posredovalo na napačen naslov.** Stališče Varuha je, da takšno ravnanje sodišča predstavlja kršitev pravice do dobrega upravljanja, ki je zagotovljena s prvim odstavkom 41. člena Listine EU o temeljnih pravicah, in da je tudi nasprotju z načelom dobrega upravljanja iz 3. člena ZVarCP.

Primer:

Zamuda in napaka pri obveščanju o pravnomočnosti sklepa o začetku postopka osebnega stečaja

Pobudnica je Okrožnemu sodišču v Kopru očitala, da je bila zaradi prepoznega posredovanja pravnomočnega sklepa o začetku postopka osebnega stečaja nad njo AJPES oškodovana. Pobuda je bila utemeljena.

Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) se je obrnila pobudnica, nad katero je bil pri Okrožnem sodišču v Kopru začet postopek osebnega stečaja St 697/2022. V pobudi je trdila, da je v zadevi sodišče izdalo sklep o začetku postopka osebnega stečaja St 697/2022 s 23. 5. 2022, ki je postal pravnomočen 27. 9. 2022, vendar jo je[12] AJPES izbrisal iz registra (šele) 22. 2. 2023.

Varuh je v zgoraj navedeni stečajni zadevi opravil poizvedbo glede poteka obveščanja AJPES o pravnomočnosti sklepa o začetku postopka osebnega stečaja nad pobudnico. Skladno z drugim odstavkom 387. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP) mora namreč sodišče AJPES obvestiti o pravnomočnosti sklepa o začetku postopka osebnega stečaja nad podjetnikom ali zasebnikom v treh delovnih dneh po dnevu, ko sklep o začetku postopka osebnega stečaja postane pravnomočen.

Predsednica Okrožnega sodišča v Kopru je sporočila, da je bil na podlagi Varuhove poizvedbe opravljen ponovni pregled poslovanja sodišča v konkretni zadevi in pojasnila časovne in druge pomembne okoliščine postopanja sodišča v njej. Kot bistveno je navedla, da je sodišče (še nepravnomočen) sklep o začetku osebnega stečaja nad pobudnico s 23. 5. 2022 še istega dne posredovalo na AJPES,[13] istega dne pa je bila izdana tudi odredba vpisniku, da se po pravnomočnosti o sklepu obvesti AJPES. Iz pojasnil predsednice sodišča je nadalje izhajalo, da je stečajna dolžnica (pobudnica) zoper sklep o začetku stečajnega postopka vložila pritožbo, zaradi česar je bila zadeva 16. 9. 2022 posredovana višjemu sodišču, sklep o začetku postopka osebnega stečaja nad pobudnico pa je postal pravnomočen 27. 9. 2022. Na stečajnem vpisniku je bilo nato 5. 10. 2022 ugotovljeno, da je bil navedeni sklep višjega sodišča 29. 9. 2022 pripet na zadevo, vpisničarke pa so počakale na nadaljnjo odredbo strokovne sodelavke in sodnice, čeprav je bilo že na sklepu o začetku osebnega stečaja z odredbo odrejeno njegovo posredovanje na AJPES. Tako je bilo ponovno odrejeno, naj potrdijo pravnomočnost sklepa o začetku postopka ter ga pošljejo na AJPES, kar je bilo storjeno 27. 10. 2022. Ker je pobudnica 22. 2.

12 Kot samostojno podjetnico – v stečaju.

13 Predsednica sodišča je pojasnila, da takšno ravnanje sicer ni zakonska zahteva, vendar kot dobro prakso glede na določilo prvega odstavka 387. člena ZFPPIPP sodišče tudi nepravnomočen sklep pošilja v vednost AJPES, saj so na ta dan vezana obvezna socialna zavarovanja, v katera je stečajni dolžnik vključen kot samostojni podjetnik posameznik.

2023 sodišče obvestila, da AJPES nima pravnomočnega sklepa o začetku postopka osebnega stečaja, je bil istega dne sklep ponovno poslan, ne da bi se preverilo, ali je AJPES sporočilo o njegovi pravnomočnosti 27. 10. 2022 dejansko prejel. Pobudnica je nato v septembru 2023 sodišču posredovala dopis AJPES, iz katerega je izhajalo, da AJPES sporočila o pravnomočnosti sklepa o začetku postopka osebnega stečaja 27. 10. 2022 ni prejel. Na tej podlagi je sodišče v mesecu oktobru 2023 s pomočjo službe za informatiko ugotovilo, da je bil 27. 10. 2022 pravnomočen sklep o začetku postopka osebnega stečaja AJPES po e-pošti poslan na napačen naslov.

Na podlagi podatkov v predmetni zadevi je bilo mogoče ugotoviti, da je v stečajni zadevi St 697/2022 sklep o začetku postopka osebnega stečaja s 23. 5. 2022 postal pravnomočen 27. 9. 2022 in da ga je Okrožno sodišče v Kopru (prvič kot pravnomočnega) posredovalo AJPESU 27. 10. 2022, to je mesec dni po njegovi pravnomočnosti. Zato je bil prekoračen zakonski rok treh delovnih dni za obvestilo AJPES o pravnomočnem sklepu o začetku postopka osebnega stečaja, ki na tej podlagi po uradni dolžnosti podjetnika ali zasebnika po uradni dolžnosti izbriše iz registra (tretji odstavek 387. člena ZFPPIPP).

Čeprav je bilo sodišče v Varuhovi poizvedbi izrecno zaprošeno za pojasnilo razlogov, zaradi katerih je potrebovalo mesec dni za obveščanje AJPES o pravnomočnosti sklepa o začetku postopka osebnega stečaja, tega podatka Varuhu ni posredovalo. Okoliščina, da je bila zoper sklep o začetku postopka osebnega stečaja vložena pritožba (kar bi bilo po pojasnilu predsednice sodišča morda mogoče razumeti kot razlog za to, da pravnomočen sklep o začetku postopka osebnega stečaja ni bil posredovan AJPES v zakonskem roku), po presoji Varuha ne more predstavljati utemeljenega razloga za nepravočasno obveščanje AJPES o njegovi pravnomočnosti. V tem primeru tudi posredovanje nepravnomočnega sklepa o začetku postopka osebnega stečaja, čeprav gre za dobro prakso sodišča, ki jo Varuh sicer pozdravlja in podpira, ni in ne more predstavljati olajševalne okoliščine, saj je dejansko zamujen ključen trenutek, na katerega je vezano nadaljnje uveljavljanje socialnih pravic podjetnika ali zasebnika, nad katerim je bil začet postopek osebnega stečaja. Rok za obveščanje o pravnomočnem sklepu o začetku postopka osebnega stečaja je zakonski rok, saj ga določa zakon in ga morajo sodišča upoštevati. Temu nasprotno ravnanje oziroma njegova prekoračitev zato pomeni kršitev zakona.[14]

Poleg tega je bilo v zadevi mogoče ugotoviti tudi, da (z zamudo poslano) elektronsko sporočilo o pravnomočnem sklepu o začetku postopka osebnega stečaja nad pobudnico AJPES ni bilo poslano na pravilni naslov, to pa se je ugotovilo več kot štiri mesece po pravnomočnosti sklepa o začetku postopka osebnega stečaja in šele, ko je pobudnica na to sama opozorila sodišče. Takšno ravnanje sodišča bi bilo po presoji Varuha mogoče opredeliti kot kršitev pravice do dobrega upravljanja iz prvega odstavka

14 To je ZFPPIPP.

41. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.[15] Skladno z navedeno pravico ima vsakdo pravico, da institucije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku. Pravica do dobrega upravljanja med drugim vključuje tudi obveznost institucij, da na vloge posameznikov odgovorijo, svoje odločitve pa obrazložijo. Temu nasprotno ravnanje oziroma kršitev te pravice pa predstavlja tudi kršitev načela dobrega upravljanja, kot ga opredeljuje 3. člen Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP).

Za primer osebnega stečaja nad podjetnikom ali zasebnikom je v prvem odstavku 387. člena ZFPPIPP sicer (jasno in posebej) določeno, da z začetkom osebnega stečaja nad podjetnikom ali zasebnikom stečajnemu dolžniku preneha status podjetnika ali zasebnika in s tem dnem, ne glede na datum izbrisa iz registra, prenehajo tudi vsa obvezna socialna zavarovanja, v katera je bil stečajni dolžnik vključen na podlagi statusa podjetnika ali zasebnika. Prav tako izbris iz tretjega odstavka istega člena, ki ga po uradni dolžnosti opravi AJPES, učinkuje od trenutka, od katerega učinkujejo pravne posledice začetka stečajnega postopka po 244. členu ZFPPIPP. Po razumevanju Varuha je (tudi) v primeru pobudnice začel izbris iz registra učinkovati (že) z začetkom dneva, ko je bil objavljen oklic o začetku stečajnega postopka (to pa je (bilo) 23. 5. 2022). Morebitna poznejša izvedba izbrisa iz registra, kot je zakonsko določen izbris v primeru postopka osebnega stečaja, tako na začetek učinkovanja pravnih posledic stečajnega postopka ne (bi smela) vpliva(ti).

Ob vse večji informatizaciji sodstva v praksi (očitno lahko) prihaja do težav pri izvajanju posameznih poslovnih procesov (kamor sodi tudi elektronsko poslovanje) zaradi različnih okoliščin (tako tehničnih kot okoliščin na strani uporabnikov). Zato mora biti skrb za pravilnost delovanja elektronskega poslovanja stalna naloga. Glede na pojasnila in podatke, ki jih je Varuhu posredovala predsednica Okrožnega sodišča v Kopru, ob dejstvu, da tudi Varuh, razen predmetnega, do zdaj še ni obravnaval takega primera, je Varuh sprejel pojasnilo predsednice sodišča, da je šlo v primeru pobudnice za izjemen dogodek oziroma primer, saj je sodišče v zadnjih dveh letih zabeležilo (le) dva podobna primera, pri katerih pa je bila napaka, za razliko od obravnavanega, odkrita in odpravljena takoj oziroma naslednji dan. Ker je bila tudi v pobudničinem primeru napaka, ki je bila po presoji Varuha odkrita zelo pozno, vendarle že odpravljena, je s tem odpadla tudi podlaga za njegovo morebitno nadaljnje posredovanje pri Okrožnem sodišču v Kopru. Z namenom, da bo v prihodnje (še) bolj pozorno na pravilnost izvajanja posameznih poslovnih procesov in da bo bolj dosledno spremljalo pravilnost pošiljanja elektronskih sporočil ter zagotovilo spoštovanje pravice do dobrega upravljanja in ravnalo tudi skladno z načelom dobrega upravljanja, je Varuh s svojimi ugotovitvami seznanil tudi Okrožno sodišče v Kopru. 15.3-46/2023

15 Uradni list Evropske unije 2010/C 83/02.

Ostale obravnavane zadeve

Že v poglavju Omejitev osebne svobode Varuh opozarja, da je pomembno, da (tudi) zavodi za prestajanje kazni zapora, ki neposredno izvajajo pripor, pravilno beležijo predvideni iztek pripora in sproti preverjajo ter posodabljajo te informacije. Le tako lahko informacije o izteku pripora, ki jih zavodi tedensko pošiljajo sodiščem, učinkovito služijo svojemu namenu, ki med drugim vključuje opozarjanje sodišč o predvidenem izteku pripora.

Odvzem prostosti posamezniku, ki ni zajet s sodno odločbo, pomeni odvzem prostosti v nasprotju z ustavno določbo o odreditvi in trajanju pripora iz 20. člena URS. V eni izmed obravnavanih zadev je Varuh ugotovil, da **sodišče ni bilo dovolj pozorno na čas, ko se je pobudniku pripor, ki je bil odrejen s sklepom preiskovalne sodnice (v trajanju največ 30 dni), iztekel**. Pripor se je po tem sklepu namreč iztekel (že) 12. 6. 2023. Zunajobravnavni senat Okrožnega sodišča v Ljubljani je v nadaljevanju sicer sklenil, da se osumljenemu pripor podaljša še za dva meseca, do 13. 8. 2023. Po mnenju Varuha takšen sklep zunajobravnavnega senata o podaljšanju pripora, ki je z navedbo dneva določil skrajni rok, do katerega lahko podaljšanje pripora traja, in hkrati opredelil njegovo trajanje (dva meseca), ni zajel tudi časa med dopoldnevom 12. 6. in dopoldnevom 13. 6. 2023. Podaljšanje pripora v času (odkar ga je prvič odredila preiskovalna sodnica) do enega meseca tudi sicer sodi v okvir pristojnosti preiskovalnega sodnika, ne pa zunajobravnavnega senata pristojnega sodišča.

Primer:

Odvzem prostosti ni bil v celoti pokrit s sodno odločbo

Ustava Republike Slovenije (URS) zagotavlja varstvo osebne svobode. Tako se nikomur ne sme vzeti prostosti, razen v primerih in po postopku, ki ga določa zakon (drugi odstavek 19. člena URS). Na podlagi 20. člena URS se oseba, za katero obstaja utemeljen sum, da je storila kaznivo dejanje, sme pripreti samo na podlagi odločbe sodišča, kadar je to neogibno potrebno za potek kazenskega postopka ali za varnost ljudi. ***Pripor mora torej biti ves čas pokrit s sodno odločbo. To velja ne le za prvo odreditev pripora, temveč tudi za vsa njegova podaljšanja. Pripor brez pokritja z odločbo sodišča pomeni kršitev pravice do osebne svobode.***

Pobudnik je Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) seznanil z dopisom zagovornika, ki ga je ta naslovil na sodišče in v njem navedel, da je bil pripor podaljšan po izteku zakonsko določenega roka. Na podlagi okoliščin, s katerimi se je ob tem seznanil Varuh, je bilo mogoče sklepati, da bi lahko ravnanje sodišča, ki se je nakazovalo v konkretni zadevi, pomenilo kršitev pravice do osebne svobode posameznika. Po mnenju Varuha je bila takrat možnost za morebitno neposredno odpravo takšne kršitve ustavne pravice s pomočjo pravnih sredstev v konkretnem kazenskem

postopku omejena[16], zato se je Varuh ob upoštevanju 24. člena ZVarCP odločil za izjemno obravnavo pobude v odprti sodni zadevi.

Po prejemu odgovora Okrožnega sodišča v Ljubljani v kazenski zadevi opr. št. I Kpd 32662/2023 je Varuh ugotovil, da je bil pripor, s sklepom preiskovalne sodnice, določen za obdobje trideset dni, začenši od 13. 5. 2023, in ne morda za čas enega meseca, kar bi v konkretnem primeru pomenilo enaintrideset dni[17]. Pripor se je po sklepu sodišča tako iztekel 12. 6. 2023. Zunajobravnavni senat Okrožnega sodišča v Ljubljani je v nadaljevanju sklenil, da se osumljenemu pripor podaljša še za dva meseca, do 13. 8. 2023. Po mnenju Varuha takšen sklep zunajobravnavnega senata o podaljšanju pripora, ki je z navedbo dneva določil skrajni rok, do katerega lahko podaljšanje pripora traja, in hkrati opredelil njegovo trajanjanje (dva meseca), ni zajemal tudi časa med dopoldnevom 12. 6. in dopoldnevom 13. 6. 2023. Omenjeni senat tudi sicer ni bil pristojen za odreditev pripora (oziroma njegovega podaljšanja) v času, ki bi zajemal obdobje do dopoldneva 13. 6. 2023. Podaljšanje pripora v času do enega meseca namreč sodi v okvir pristojnosti preiskovalnega sodnika[18].

V odgovoru, s katerim je Varuh seznanil tako pobudnika kot sodišče, je **Varuh opozoril, da sodišče v obravnavani zadevi ni bilo dovolj pozorno na čas, ko se je pobudniku pripor, ki je bil odrejen s sklepom preiskovalne sodnice, iztekel.** Obdolženec sme biti sicer v priporu samo na podlagi sklepa o odreditvi ali podaljšanju pripora. Zato je po mnenju Varuha prišlo do nedopustne situacije, saj nobeden od omenjenih sklepov (o odreditvi in podaljšanju pripora) ni zajel časa 24 ur med 12. in 13. 6. 2023.[19]

Odvzem prostosti posamezniku, ki ni zajet s sodno odločbo, pomeni odvzem prostosti v nasprotju z ustavno določbo o odreditvi in trajanju pripora iz 20. člena URS. Varuh je zato pobudo štel za utemeljeno, saj je njena obravnava na podlagi prejetih pojasnil sodišča pokazala, da je bil odvzem prostosti pobudniku v času med 12. in 13. 6. 2023 v trajanju 24 ur brez pokritja z ustrezno odločbo sodišča, kar pomeni tudi kršitev pravice do osebne svobode iz 19. člena URS. Prostost se sme namreč vzeti posamezniku le v primerih in po postopku, ki ga določa zakon – v tem primeru ZKP. 15.2-12/2023

16 Domnevna kršitev ni izhajala neposredno iz konkretne sodne odločitve, temveč iz (ne)ravnanja sodišča.

17 ZKP v drugem odstavku 202. člena določa vsebino sklepa o odreditvi pripora. Pri tem se ne zahteva navedba trajanja pripora oziroma datum, do katerega je odrejen. Časovna omejitev trajanja pripora je predpisana v 205. členu ZKP, v skladu s katerim je lahko obdolženec v priporu na podlagi sklepa preiskovalnega sodnika največ en mesec od dneva odvzema prostosti. Preiskovalni sodnik sme odrediti pripor tudi za čas, krajši od enega meseca, in če v tem času ne konča preiskave, pogoji za pripor pa so še podani, izda sklep o podaljšanju pripora do enega meseca, saj lahko zunajobravnavni senat pripor podaljša le po tem času.

18 Tako tudi sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije opr. št. I Ips 2/98 z 8. 1. 1998.

19 V tej zadevi sodišče tudi ni izdalo druge ustrezne odločbe (npr. sklepa preiskovalnega sodnika o podaljšanju pripora nad trideset dni do enega meseca).

Sodni red v prvem odstavku 94. člena določa, da v primeru, ko sodišče pri poslovanju uporablja telefon, o vsebini telefonskega pogovora v ustreznem spisu napravi uradni zaznamek z bistvenimi podatki razgovora, datumom in podpisom osebe, ki je zaznamek sestavila. S tem, ko Okrajno sodišče v Gornji Radgoni telefonskih klicev, ki jih je sodnik opravil s stranko v konkretni kazenski zadevi, ni zaznamovalo v sodnem spisu, je po mnenju Varuha prišlo do **kršitve obveznosti ustreznega beleženja uporabe telefona pri poslovanju v sodnem spisu**, kar opredeljuje prvi odstavek 94. člena Sodnega reda oziroma načela dobrega upravljanja, kot ga opredeljuje 3. člen Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP).

Primer:

Telefonske pogovore s strankami je treba v sodnih spisih ustrezno zabeležiti

Sodni red v prvem odstavku 94. člena določa, da v primeru, ko sodišče pri poslovanju uporablja telefon, o vsebini telefonskega pogovora v ustreznem spisu napravi uradni zaznamek z bistvenimi podatki razgovora, datumom in podpisom osebe, ki je zaznamek sestavila. Na podlagi 143.b člena v zvezi s 127. členom ZKP je obračanje sodišča na stranke oziroma druge udeležence postopka preko telefona v kazenskih zadevah predvideno le v povezavi z vabljenji oziroma preložitvami napovedanih dejanj. Če pobudnik na konkretno komunikacijo po telefonu sodnika z njim ne bi opozoril, se sploh ne bi vedelo, da je do nje prišlo, saj to iz vsebine sodnega spisa ni bilo razvidno.

Pobudnik je Varuha seznanil s postopanjem Okrajnega sodišča v Gornji Radgoni v kazenski zadevi opr. št. I K 27049/2022. Omenil je, da ga je sodnik v tej zadevi, v kateri je bil v vlogi obdolženega, pred samim narokom dvakrat poklical po telefonu. Pobudnik je menil, da so informacije sodnika, ki naj bi mu jih ob teh klicih dajal, vplivale na to, da je na obravnavo prišel nepripravljen in brez zagovornika ter da je zato v nadaljevanju krivdo po obtožbi priznal.

Varuh je v obravnavani zadevi vpogledal v sodni spis in pridobil pojasnila sodišča. Sodišče je pojasnilo, da je sodnik pobudnika dvakrat poklical po telefonu izključno iz razloga, da bi z njim in oškodovanko uskladil datum naroka[20]. Ob prvem klicu naj bi sodnik pobudniku na izrecno željo pojasnil kazensko zadevo in v okviru tega tudi, da je možno zadevo zaključiti s poravnavo, ker se kaznivo dejanje preganja na predlog, da pa je sicer to odvisno od oškodovanke. Dan pred narokom pa naj bi sodnik po telefonu pri pobudniku izključno preverjal, ali se bo udeležil naroka. Po navedbah sodišča pa sodnik v tej komunikaciji pobudniku ni rekel nič o morebitnih

20 Glede tega je sodišče pojasnilo, da je predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije z okrožnico sodnike seznanil, da lahko z udeleženci kazenskega postopka po telefonu uskladijo tudi termine za narok, v izogib njihovih nepotrebnih prelaganj.

konkretnih pričakovanjih oškodovanke oziroma njenih ravnanjih v zadevi, če bi se ji pobudnik na primer opravičil, kot je to v pobudi izpostavil pobudnik.

Ker v samem sodnem spisu omenjeni telefonski pogovori niso bili zabeleženi v obliki uradnih zaznamkov, je Varuha zanimalo postopanje sodišča, da teh klicev na ustrezen način ni tudi zabeležilo. V zvezi s tem je sodišče Varuha seznanilo (zgolj) z mnenjem sodnika, ki mu je bila omenjena kazenska zadeva dodeljena, in sicer, da »v današnji dobi sodobne telekomunikacijske tehnologije ni bilo nobene potrebe, da bi o tem dejanju bil narejen uradni zaznamek, ker naj bi se dalo vsak klic preveriti«.

Varuh se s takšnim stališčem sodnika oziroma sodišča ni mogel v celoti strinjati. Sodni red namreč v prvem odstavku 94. člena izrecno določa, da v primeru, ko sodišče pri poslovanju uporablja telefon, o vsebini telefonskega pogovora v ustreznem spisu napravi uradni zaznamek z bistvenimi podatki razgovora, datumom in podpisom osebe, ki je zaznamek sestavila.

V konkretnem primeru takšen uradni zaznamek ni bil narejen. Kadar uradni zaznamek z lastnostmi, ki so predvidene z omenjenim določilom Sodnega reda, ni narejen, je pozneje težko ugotoviti, o čem je pogovor tekel in kako so ga udeleženci morebiti razumeli. Tega tudi Varuh na podlagi pobudnikovih navedb in pojasnil sodišča ni mogel ugotoviti. Če pobudnik na omenjeno komunikacijo po telefonu ne bi opozoril, tudi sicer na podlagi vsebine sodnega spisa sploh ne bi bilo razvidno, da je do nje prišlo.

Okrajno sodišče v Gornji Radgoni telefonskih klicev, ki jih je sodnik opravil s stranko v konkretni kazenski zadevi, ni zabeležilo v sodnem spisu. Po mnenju Varuha je zato v obravnavani zadevi prišlo do kršitve obveznosti ustreznega beleženja uporabe telefona pri poslovanju v sodnem spisu, kot to določa prvi odstavek 94. člena Sodnega reda, oziroma načela dobrega upravljanja, kot ga opredeljuje 3. člen Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). Varuh je zato pobudo štel za utemeljeno in Okrajnemu sodišču v Gornji Radgoni predlagal, da sodišče stališča Varuha (ki so povzeta tudi v tem besedilu) obravnava in po potrebi sprejme dodatne ukrepe, da v prihodnje do kakšnega takšnega primera ne bo več prišlo. 15.2-14/2022

Na beleženje opravil sodišča oziroma uporabo Sodnega reda se nanaša tudi naslednji od obravnavanih primerov.

Primer:

Pregled zaseženih predmetov in beleženje vpogleda v sodni spis

Razlikovanje med pregledom in prepisom spisa ter ogledom dokaznih predmetov je po mnenju Varuha, z vidika potrebe po njihovem beleženju na način, kot to ureja Sodni red »za pregled spisa« v petem odstavku 74. člena, zgolj navidezno. Oziroma to po mnenju Varuha ne bi smelo pomeniti, da se prepis spisa ter ogled dokaznih predmetov v sodnem spisu sploh ne zaznamujeta z ustreznim uradnim zaznamkom.

Pobudnik, ki se je nahajal v priporu, je Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) obvestil o neuspešnih poskusih, da bi mu sodišče omogočilo pridobiti telefonske številke svojcev iz telefona, ki mu je bil v kazenskem postopku zasežen. Varuh se je v zvezi s tem obrnil na Okrožno sodišče v Kopru. Sodišče je pojasnilo, da je bilo pobudniku omogočeno, da bi lahko vpogledal v zasežena telefona. S tem namenom je bil po zaključeni glavni obravnavi priveden na vpisnik kazenskega oddelka. Ko je vpisničarka iz skladišča prinesla ovojnico, v kateri sta bila mobilna telefona, je pobudnik izjavil, da nista njegova, zato se je postopek vpogleda v oba telefona zaključil, pobudnik pa je zapustil prostore kazenskega vpisnika.

Varuh je ugotovil, da sodišče o tem pregledu kazenskega spisa oziroma zaseženih telefonov ni sestavilo uradnega zaznamka. Tak zaznamek je bil sestavljen šele po poizvedbi Varuha. Sodni red v petem odstavku 74. člena določa, da o pregledu spisa sodna oseba sestavi uradni zaznamek, ki ga vloži v spis. Varuh se ni v celoti strinjal z interpretacijo sodišča, da uradnega zaznamka o pregledu spisa v konkretnem primeru ni bilo treba napisati, ker ta pojem ne vključuje ogleda dokaznih predmetov[21]. Po mnenju Varuha bi moral biti ogled dokaznih predmetov, ki so del spisa, evidentiran z uradnim zaznamkom.

Takšno ozko poimenovanje beleženja pregleda spisa bi po mnenju Varuha glede na besedilo šestega odstavka 128. člena ZKP pomenilo, da sodna oseba na podlagi 74. člena Sodnega reda tudi ne bi sestavila uradnega zaznamka, kadar bi šlo za prepis spisa, ki bi se upravičeni osebi omogočil na podlagi 128. člena ZKP, ob dejstvu, da ZKP razlikuje med pregledom spisa, prepisom spisa in ogledom dokaznih predmetov. Sodni red pa pri tem kot dejanje, ki ga je sodna oseba dolžna zabeležiti z uradnim zaznamkom, ki se vloži v spis, (izrecno) omenja le pregled spisa. Nobena druga določba Sodnega reda pa sicer posebej ne določa beleženja ogleda dokaznih predmetov z ustreznim uradnim zaznamkom, ki bi se vložil v spis. V primeru, če omenjeno določilo Sodnega reda v teh primerih ne bi prišlo v poštev, bi to po mnenju Varuha tudi pomenilo, da iz sodnih spisov sploh ne

21 Glede tega je sodišče navedlo, da ZKP v šestem odstavku 128. člena ločuje med pregledom in prepisom spisa ter ogledom dokaznih predmetov, dalje pa tudi, da Sodni red v 74. členu govori le o pregledu spisa in o tem, da se uradni zaznamek sestavi v primeru pregleda spisa.

bi bilo razvidno, komu (in če) je bila seznanitev z delom dokaznega gradiva, med katero sodijo dokazni predmeti, omogočena. Po mnenju Varuh bi bilo takšno stanje spisa tudi z vidika preglednosti uresničevanja pravice iz 128. člena ZKP pomanjkljivo.

Sodišče je ob tem tudi pojasnilo, da uradnega zaznamka v tem primeru ni bilo dolžno napraviti, ker do ogleda predmetov ni prišlo, saj je pobudnik takoj zavrnil pregled vsebine mobilnih telefonov. Po mnenju Varuha so lahko tudi uradni zaznamki o opravilih sodnega osebja in okoliščinah, ki se nanašajo na »načrtovani oziroma delno izvedeni« vpogled, vključno z morebitnimi ravnanji stranke, koristen vir informacij. To še posebej velja, kadar se pojavi dvom, ali je bila osebi, ki ji je pristojni sodnik skladno s procesnim predpisom dovolil pregledati in prepisati spise ter si ogledati dokazne predmete, dejansko omogočena uresničitev te pravice. Po mnenju Varuha na primernost takšnega beleženja kaže tudi obravnavan primer, ko je pobudnik v pismu Varuhu zatrjeval, da kljub njegovi izrecni želji nikoli ni dobil možnosti vpogleda v zasežena mobilna telefona.

Varuh je zato v obravnavani zadevi poudaril potrebo po doslednem beleženju vpogledov v sodne spise, vključno s pregledi zaseženih predmetov, in predlagal Ministrstvu za pravosodje (MP), da glede na izražena stališča Okrožnega sodišča v Kopru in Varuha preuči ustreznost trenutne normativne ureditve glede beleženja vpogleda v sodni spis.

MP je v svojem odzivu izpostavilo, da je obveznost sodišča po sestavi uradnega zaznamka ob pregledu sodnega spisa ali dokaznih predmetov že ustrezno normativno urejena. MP poudarja, da je namen tovrstnega uradnega zaznamka predvsem zagotavljanje transparentnosti poslovanja s spisom in zato meni, da ni razumnega razloga, da obveznost sestave slednjega ne bi veljala za vse primere, ki jih določa šesti odstavek 128. člena ZKP, torej tako za pregled spisa (tudi če gre le za del kazenskega spisa, ki se nanaša npr. na neko fazo kazenskega postopka ali pa npr. za listine iz nekega obdobja ali del listin), za njegov prepis, pa tudi za ogled dokaznega predmeta. MP se pri tem sklicuje tudi na ustaljeno ustavnosodno prakso[22] iz katere izhaja, da predpis izpolnjuje zahtevo po jasnosti in pomenski določljivosti, če je mogoče z ustaljenimi metodami razlage ugotoviti vsebino pravila in je na ta način dolžno ravnanje naslovnikov določno in predvidljivo. Sodišča pa so pri svojem delu izmed več možnih razlag dolžna uporabiti tisto, ki je ustavno skladna.

Varuh se je s stališčem ministrstva strinjal in zaključil obravnavo zadeve, pri čemer je izrazil mnenje, da je je v konkretnem primeru po vsej verjetnosti šlo za osamljen primer ter da sicer sodišča, ob upoštevanju omenjene ustavnosodne prakse, ki se nanaša na razlage predpisa, že ustrezno beležijo tudi ogled dokaznega predmeta, ki je v sodnem spisu, na način, kot to izhaja iz 74. člen Sodnega reda 8.1-8/2023

22 Sklep Ustavnega sodišča RS št. U-I-98/02 z 28. 10. 2004 in št. U-I-779/21 z 7. 4. 2022.

V naslednji obravnavani zadevi se je Varuh s presojo sodišča, da je napačen vpis naslova pobudnice v K-vpisnik sodišča le v neznatni meri pripomogel k vročanju poziva s fi cijo vročitve (oziroma z javnim naznanilom posledično h kasnejši dejanski neobveščenosti pobudnice o datumu nastopa kazni zapora ter prisilnega odvzema prostosti), lahko le delno strinjal. **Takšna ocena po stališču Varuha ne upošteva, da je do očitne napake prišlo na strani (sicer kazenskega oddelka) istega sodišča, napake, ki pa izvršilnemu kazenskemu oddelku sodišča ni bila znana vse do podrobnejšega vpogleda v vsebino zapisnika predmetne kazenske zadeve**. Res je sicer, da bi bil poziv za prestajanje kazni zapora pobudnici lahko vročen po prvem odstavku 96.a člena ZUP na naslovu za vročanje, če bi ta (lahko) izpolnila prijavno dolžnost po ZPPreb-1 in naslov prebivališča na naslovu matere na upravni enoti prijavila v osmih dneh od dneva naselitve, saj tako pomota pri zapisu njenega naslova v K-vpisnik na vročanje poziva v njenem primeru ne bi imela posebnega vpliva. V tem primeru bi bil namreč naslov prebivališča pobudnice vpisan v CRP, do katerega po potrebi dostopa tudi sodišče. Na podlagi določb ZPPreb-1 in ZUP bi ta naslov veljal tudi kot naslov za vročanje, na katerega bi moral biti pobudnici na podlagi prvega odstavka 96. člena ZUP poslan poziv na prestajanje kazni zapora. Prezreti ni mogoče niti dejstva, da se je poziv, naslovljen na naslov, vpisan v K-vpisniku sodišča, na sodišče vrnil z oznako »Hišna številka ne obstaja«, kar je informacija, ki lahko kaže, da v K-vpisniku, IKZ-nalogu in tako tudi v pozivu na prestajanje kazni zapora uporabljen naslov očitno ni bil točen. Izvršilni kazenski oddelek sodišča bi lahko zato s pravočasnim vpogledom v kazenski spis (oziroma v njegovo elektronsko evidenco) ugotovil naslov pobudnice, kot ga je ta sporočila sodišču in na katerega ji je sodišče pred tem tudi uspešno vročalo sodna pisanja. Po presoji Varuha je zato odgovornost za pošiljanje poziva na prestajanje kazni zapora na naslov, ki ga pobudnica nikoli ni sporočila sodišču, v pretežni meri na strani sodišča.

Primer:

Napačen vpis naslova obdolženke v K-vpisnik sodišča

Sodišče je po posredovanju Varuha ugotovilo, da je bila v K-vpisnik sodišča v naslovu pobudnice napačno vpisana hišna in poštna številka, vendar je to napako ocenilo kot nepomembno ter odgovornost za vročanje poziva na prestajanje kazni zapora s fi cijo vročitve z javnim naznanilom na oglasni deski sodišča in na enotnem državnem portalu e-upava pripisalo pobudnici, ker ni izpolnila prijavne obveznosti po 5. členu Zakona o prijavi prebivališča (ZPPreb-1). Zato priporočilu Varuha, da v primeru ugotovljene napake na strani sodišča s tem (in z opravičilom) seznani tako pobudnico kot zavod za prestajanje kazni zapora, saj lahko to vpliva na nadaljnji tretma pobudnice, ni sledilo.

Pobudnica je Varuha seznanila, da je bila na prestajanje kazni zapora privedena, čeprav pred tem ni prejela poziva na prestajanje kazni zapora. S tem ji je bil odvzet tako čas za pripravo na prestajanje kazni zapora kot tudi

možnost, da bi zaprosila za odlog prestajanja kazni. Ker kazni ni nastopila sama, pa je to vplivalo tudi na njen tretma v zavodu za prestajanje kazni zapora, med drugim na režim prestajanja kazni zapora in na podelitev ugodnosti. Pobudnica je po nastopu kazni ugotovila, da ji je bil poziv na prestajanje kazni vročen s fi cijo vročitve po drugem odstavku 96.a člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)[23], pred tem pa ji ni bil poslan na naslov, ki ga je navedla na zapisnik sodišča ob njenem zaslišanju in na katerega ji je sodišče vročalo sodna pisanja v kazenskem postopku. Sodišče je bilo ob vrnitvi neuspešnega poskusa vročitve poziva sicer obveščeno, da hišna številka, navedena v naslovu, ne obstaja. Pobudnica je želela, da bi se ji sodišče za storjeno napako vsaj opravičilo, saj je bila njena prošnja za vrnitev v prejšnje stanje (kot prepozno vložena) zavržena.

Sodišče je na poizvedbo Varuha najprej sporočilo, da je izvršitev kazni zapora sledila pravnomočni sodbi tega sodišča. Odgovoru je priložilo kopijo dopisa, s katerim je sodišče odgovorilo na pobudničino prošnjo za vrnitev v prejšnje stanje, vrnitev ugodnosti ter za opravičilo. Iz tega odgovora je bilo mogoče razbrati, da je nalog za izvršitev pravnomočne in izvršljive sodbe (IKZ nalog) izvršilnemu kazenskemu oddelku sodišča poslal kazenski oddelek istega sodišča. Na IKZ nalogu je bil naveden naslov s pravim imenom ulice, a (kot je bilo pozneje ugotovljeno) z napačno vpisano hišno in poštno številko. Sledilo je več neuspešnih poskusov sodišča, da bi pobudnici vročilo poziv na prestajanje kazni zapora, med temi tudi na drugo poštno številko (a znova na isto hišno številko) in na njeno zakonsko prebivališče, ki je bilo v Centralnem registru prebivalstva (CRP) od leta 2013 dalje na naslovu centra za socialno delo. Ker izvršilnemu kazenskemu oddelku sodišča ni bilo znano nobeno drugo bivališče pobudnice, ji je bil poziv vročen s fi cijo vročitve.

Varuh je v dodatnem posredovanju sodišče znova opozoril na to, da je pobudnica že v omenjeni prošnji za vrnitev v prejšnje stanje, vrnitev ugodnosti ter za opravičilo navajala, da je o točnem naslovu njenega prebivališča obvestila sodišče že v samem kazenskem postopku in da ji je na ta naslov sodišče tudi že pošiljalo sodna pisanja. Vendar se do teh navedb sodišče v odgovoru na poizvedbo Varuha ni posebej opredelilo. Ker je pobudnica zamudila rok za vložitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje, pa te njene navedbe tudi niso bile vsebinsko obravnavane. Poleg tega smo sodišče opozorili tudi na to, da je pobudnica naslov svojega dejanskega prebivanja navajala na zapisnik na naroku glavne obravnave tako v predmetnem kot tudi v drugem kazenskem postopku, ki je tekel zoper njo pred istim sodiščem, kar dopušča možnost, da je do (nenamerne) napake pri vročanju

23 ZUP v drugem odstavku 96.a člena določa:
»(2) Če se ugotovi, da oseba ne prebiva na naslovu za vročanje, ker se je odselila oziroma je na naslovu neznana, odredi organ, da se vročitev opravi tako, da se na oglasni deski organa in na enotnem državnem portalu e-uprava objavi sporočilo o vročanju z javnim naznanilom, ki vsebuje podatke iz tretjega odstavka 96. člena tega zakona. Vročitev velja za opravljeno po poteku 15 dni od dneva, ko je bilo objavljeno sporočilo o vročanju z javnim naznanilom na oglasni deski organa in na enotnem državnem portalu e-uprava.«

poziva oziroma ob pripravi IKZ naloga prišlo na sodišču; kot tudi na dejstvo, da je pobudnica zaradi privedbe na prestajanje kazni zapora v slabšem položaju, kot bi bila, če bi na prestajanje kazni prišla sama. Od sodišča je Varuh zato zahteval pojasnilo, na kakšni podlagi je v IKZ nalogu (in posledično v pozivu na prestajanje kazni zapora) navedena drugačna hišna in poštna številka, kot jo je pobudnica že navajala pred sodiščem. V skladu z načelom pravičnosti in dobrega upravljanja je Varuh predlagal tudi, da sodišče, če bo ugotovilo, da je do napake pri zapisu naslova pobudnice v IKZ nalogu prišlo na strani kateregakoli oddelka sodišča, s tem (skupaj z opravičilom) seznani tako pobudnico kot tudi zavod za prestajanje kazni zapora, ki bi to okoliščino lahko upošteval pri njenem nadaljnjem tretmaju.

Sodišče je ob iskanju odgovora na gornje vprašanje Varuha ugotovilo, da je do napake v naslovu pobudnice prišlo ob vodenju K-vpisnika matičnega (kazenskega) oddelka sodišča, iz katerega se sicer črpajo podatki za pripravo sodnih pisanj. Vanj je bil napačno prepisan naslov, ki ga je na zapisnik sodišča navedla pobudnica ob njenem zaslišanju. Na podlagi zapisa v K-vpisniku sodišča je IKZ nalog in posledično poziv na prestajanje kazni zapora v primeru pobudnice vseboval netočen podatek v njenem naslovu. Kljub tej ugotovljeni napaki je sodišče vztrajalo pri stališču, da je bila vročitev poziva glede na takrat znane in izvršilnemu kazenskemu oddelku sodišča dosegljive podatke pravilna in zakonita, oziroma skladna z določbami ZUP in da je netočen vpis naslova pobudnice v K-vpisnik sodišča le v neznatni meri pripomogel k vročanju predmetnega poziva za nastop kazni s fi cijo vročitve oziroma z javnim naznanilom. K temu je po oceni sodišča v največji meri pripomogla pobudnica sama, ker že od leta 2013 dalje ni izpolnila prijavne dolžnosti iz 5. člena ZPPreb-1[24], čeprav sodišču niso bile znane nobene ovire, da tega na upravni enoti ne bi mogla storiti. Sodišče je zaključilo, da je pogoj za privedbo na prestajanje kazni zapora predhodno zakonsko predvideno pozivanje za nastop kazni, kar je sodišče tudi storilo s pozivom, ki ga je bilo po pojasnilu sodišča sodišče primorano vročiti z javnim naznanilom na podlagi drugega odstavka 96.a člena ZUP zaradi neizpolnjevanja pobudničine zakonske prijavne dolžnosti.

Varuh se je z oceno, da je napačen vpis naslova pobudnice v K-vpisnik sodišča le v neznatni meri pripomogel k vročanju poziva s fi cijo vročitve, oziroma z javnim naznanilom in posledično k poznejši dejanski neobveščenosti pobudnice z datumom nastopa kazni zapora ter k prisilnemu odvzemu prostosti, lahko le delno strinjal. Takšna ocena po stališču Varuha ne upošteva, da je do očitne napake prišlo s strani (sicer kazenskega oddelka) istega sodišča, ki pa izvršilnemu kazenskemu oddelku sodišča ni bila znana vse do podrobnejšega vpogleda v vsebino zapisnika predmetne kazenske zadeve. Res je sicer, da bi pobudnici poziv na prestajanje kazni

24 Prvi odstavek 5. člena ZPPreb-1 določa:
»(1) Državljan in tujec z dovoljenjem za stalno prebivanje oziroma potrdilom o prijavi stalnega prebivanja (v nadaljnjem besedilu: dovoljenje za stalno prebivanje) upravni enoti prijavi stalno prebivališče v osmih dneh od dneva naselitve na naslov, kjer stalno prebiva.«

zapora lahko bil vročen po prvem odstavku 96.a člena ZUP[25] na naslovu za vročanje, če bi ta (lahko) izpolnila prijavno dolžnost po ZPPreb-1 in naslov prebivališča na naslovu matere na upravni enoti prijavila v osmih dneh od dneva naselitve[26], saj tako pomota pri zapisu njenega naslova v K-vpisnik na vročanje poziva v njenem primeru ne bi imela posebnega vpliva. V tem primeru bi namreč bil naslov prebivališča pobudnice vpisan v CRP, do katerega po potrebi dostopa tudi sodišče. Na podlagi določb ZPPreb-1 in ZUP bi ta naslov veljal tudi kot naslov za vročanje, kamor bi pobudnici na podlagi prvega odstavka 96. člena ZUP moral biti poslan poziv na prestajanje kazni zapora. Prezreti tudi ni mogoče dejstva, da se je poziv, naslovljen na naslov, vpisan v K-vpisniku sodišča, na sodišče vrnil z oznako »Hišna številka ne obstaja«, kar je informacija, ki lahko kaže, da v K-vpisniku, IKZ nalogu in posledično tudi v pozivu na prestajanje kazni zapora uporabljen naslov očitno ni bil točen. Izvršilni kazenski oddelek sodišča bi lahko zato s pravočasnim vpogledom v kazenski spis (oziroma v njegovo elektronsko evidenco) ugotovil naslov pobudnice, kot ga je ta sporočila sodišču in na katerega ji je sodišče pred tem tudi uspešno vročalo sodna pisanja. Po presoji Varuha je zato odgovornost za pošiljanje poziva na prestajanje kazni zapora na naslov, ki ga pobudnica nikoli ni sporočila sodišču, v pretežni meri na strani sodišča. Varuh je tako pobudo presodil kot utemeljeno.

Pobudnico smo seznanili, da te ugotovitve Varuha ne vplivajo na odločitev sodišča, da se njena zahteva za vrnitev v prejšnje stanje zavrže, saj je ta odločitev pravnomočna in kot takšna zavezuje tudi Varuha, vendar lahko z ugotovitvami Varuha seznani zavod za prestajanje kazni zapora, saj sodišče ni sledilo našemu priporočilu, da v primeru ugotovljene napake na strani sodišča s tem seznani (skupaj z opravičilom) tako pobudnico kot tudi zavod. 15.2-16/2023

25 Prvi odstavek 96.a člena ZUP določa:
»(1) Organ vroča dokument osebi, ki do vročitve ni sodelovala v postopku, na naslovu za vročanje. Izjemoma lahko vroča tudi na drugem naslovu, ki ni enak naslovu za vročanje, če je verjetno, da oseba tam dejansko prebiva, vendar mora vročitev ponoviti tudi na naslovu za vročanje, če se izkaže, da na domnevnem drugem naslovu ne živi.«

26 Opustitev prijavne dolžnosti po prvem odstavku 5. člena ZPPreb-1 ta zakon določa kot prekršek, za katerega je v prvi alineji prvega odstavka 45. člena predpisana globa od 200 do 600 evrov.

Varuh poudarja, da je pomembno, da se **državni organi v okviru svojih nalog ves čas zavzemajo za strpno komunikacijo s strankami in pri tem ohranjajo najvišjo stopnjo profesionalnosti ter da storijo vse potrebno, da pri tem ravnajo tudi po določbah Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev**. Kakršnakoli sporočila ali znaki, ki so postavljeni v teh institucijah, morajo zato po mnenju Varuha odražati tudi vrednote, ki se od zaposlenih v teh institucijah lahko utemeljeno pričakujejo, zato ne smejo vsebovati groženj ali nasilnih sporočil. Zato je tudi sodno osebje z zaseženimi predmeti dolžno ravnati tako, da zagotovi varno in spoštljivo okolje za vse obiskovalce in uslužbence sodišča.

Primer:

Vprašanje primernosti razstavljanja zaseženih predmetov v sodnih prostorih

Varuh je bil seznanjen s primerom, ko je bila v vložišču Okrajnega sodišča v Ljubljani razstavljena palica za bejzbol z napisom „Svetujemo prijaznost“. Ta primer je sprožil skrb zaradi potencialne grožnje, ki jo takšen rekvizit lahko predstavlja za obiskovalce sodišča.

Varuh je Okrajno sodišče v Ljubljani in Ministrstvo za pravosodje (MP) zaprosil za pojasnila o okoliščinah prisotnosti bejzbol palice in sprejetih ukrepih. Sodišče je pojasnilo, da je bila palica zasežena v kazenski zadevi in je bila začasno shranjena na okenski polici zaradi prostorske stiske, vendar je bila namenjena uničenju.

Varuh je izrazil zaskrbljenost glede primernosti razstavljanja takšnih predmetov v sodnih prostorih, saj bi lahko to vplivalo na dojemanje varnosti in spoštovanja človekovih pravic. Poudaril je pomen ničelne tolerance do nasilja in groženj ter pomembnost vzdrževanja strokovnosti in strpne komunikacije v državnih organih. Prav tako je Varuh predlagal, da se preučijo prostorske in organizacijske razmere na sodiščih, da se prepreči ponovitev takšnih primerov.

Po mnenju Varuha je bilo sicer malo verjetno, da bi v konkretni zadevi lahko šlo za naključje in da je bila palica s strani neimenovanega uslužbenca sodišča (ob siceršnjem zavedanju večjega števila sodnega osebja, da je bil ta predmet tam razstavljen več dni) postavljena na okensko polico predvsem z namenom, da tako palico kot napis na njej lahko vidijo obiskovalci sodišča in sodno osebje. Da takšno neprimerno postopanje z zaseženim predmetom po vsej verjetnosti ni moglo biti naključno (oziroma da to ni bilo v okviru predpisanega postopanja z zaseženimi predmeti), po mnenju Varuha izhaja tudi iz pojasnil sodišča, da napisa »Svetujemo prijaznost« na palici ni bilo v času, ko je bila ta zasežena, kot tudi, da predmet na okenski polici ni bil hranjen v ustreznem papirnatem ovoju niti opremljen z ustrezno označbo.

Po pojasnilih sodišča se sicer predmeti, ki so zaseženi in uporabljeni kot dokaz v kazenskem postopku, praviloma hranijo v ustreznem papirnatem ovoju ali v kartonastih škatlah in so tudi ustrezno opremljeni z označbo opravilne številke zadeve oziroma številke zaseženega predmeta. Zakaj v konkretnem primeru temu ni bil tako, sodišče ni posebej pojasnilo. Tudi sicer je pomembno, da se s predmeti, ki so zaupani sodiščem v okviru njihovega dela (čeprav so namenjeni za uničenje), rokuje zgolj na način, kot je to s posameznimi postopki predvideno (torej tudi, da se po nepotrebnem ne razkazujejo in se po njih ne piše).

V okviru obravnavane zadeve je Varuh dodatno izpostavil nujnost, da se državni organi v okviru svojih nalog ves čas zavzemajo za strpno komuni-

kacijo s strankami in pri tem ohranjajo visoko stopnjo profesionalizma ter da storijo vse potrebno, da se pri tem ravnajo tudi po določbah Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev. Kakršnakoli sporočila ali znaki, ki so postavljeni v teh institucijah, morajo zato po mnenju Varuha odražati tudi vrednote, ki se od zaposlenih v teh institucijah lahko utemeljeno pričakujejo in zato ne smejo vsebovati groženj ali nasilnih sporočil.

MP je pritrdilo stališču Varuha in pojasnilo, da se tudi ministrstvo strinja, da je strpna in vljudna komunikacija zaposlenih v državnih organih med seboj in v razmerju do strank nujna, da jo je treba ves čas zagovarjati in pri njej vztrajati ter odpravljati vse dejavnike in okoliščine, ki bi lahko vplivali na izražanje vrednot državnega organa, ki so v nasprotju s kodeksom (poklicne) etike zaposlenih. Ker je v konkretni zadevi šlo za enkraten in že oddaljen dogodek, je Služba za nadzor organizacije poslovanja sodišč na MP menila, da sicer ni pravne podlage in potrebe, da bi izvedla izredni nadzor.

Glede na okoliščine konkretnega primera, od katerega je v času, ko je bil Varuh z njim seznanjen, preteklo že skoraj leto dni, se Varuh tudi sam ni osredotočal na potrebo po iskanju posameznika, ki je s svojim nepremišljenim ravnanjem lahko pri nekaterih obiskovalcih sodišča povzročil vsaj nelagodje, če ne tudi hujšo reakcijo.

Obravnavani primer pa sicer po mnenju Varuha odraža tudi potrebo po skrbnem ravnanju z zaseženimi predmeti in ohranjanjem visoke stopnje profesionalizma v državnih organih, z namenom, da se zagotovi varno in spoštljivo okolje za vse obiskovalce in uslužbence sodišča. 15.0-3/2023

Priporočilo št. 64: Varuh priporoča Vrhovnemu sodišču RS in MP, naj preverita in po potrebi dopolnita obstoječe smernice za (tako pisno kot ustno) komunikacijo v sodnih prostorih. Ob tem Varuh poudarja, da je ključnega pomena redno ocenjevanje učinkovitosti in ustreznosti teh smernic, in sicer z namenom, da se zagotovi, da se v sodnih prostorih ohranja profesionalno, spoštljivo in nepristransko komunikacijsko okolje. To vključuje tudi osvežitev oziroma izobraževanje sodnega osebja o teh standardih, da bi se ohranila integriteta in dostojanstvo sodnega sistema ter zagotovilo spoštovanje človekovih pravic vseh vpletenih.

Problematika izbrisanih družb in težave pri izvrševanju zakona, ki ureja povračilo škode zaradi izbrisa

Varuh je v letu 2023 ponovno obravnaval tudi nekatera še vedno nerešena vprašanja v zvezi z izbrisom pravnih oseb iz sodnega registra brez likvidacije na podlagi Zakona o finančnem poslovanju podjetij (ZFPPod) od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008, in sicer v zvezi z očitkom Zasebnega zavoda za zaščito podjetništva (prej C.I.N.I.P.), da Državno odvetništvo Republike Slovenije (Državno odvetništvo) zavrača vse zahtevke za uveljavitev odškodnine, vložene na podlagi Zakona o odpravi krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 (ZOKIPOSR).

ZOKIPOSR določa pravico do povračila škode družbenikom izbrisanih družb na podlagi ZFPPod. Ta je v četrtem odstavku 27. člena v primerih izbrisa družb iz sodnega registra določal, da so družbeniki podali notarsko overjeno izjavo, da so poplačane vse obveznosti družbe in da prevzemajo obveznost plačila morebitnih preostalih obveznosti. Na tej podlagi je odgovornost za plačilo obveznosti izbrisanih družb prešla na družbenike, ki so neomejeno odgovarjali za obveznosti kapitalskih družb. Neomejena odgovornost družbenikov za obveznosti izbrisane kapitalske družbe se je prenehala šele z uveljavitvijo Zakona o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov za obveznosti izbrisanih gospodarskih družb (ZPUOOD). Vendar je ta ureditev veljala le za primere, ko je bila družba izbrisana po uveljavitvi ZPUOOD, ne pa tudi za družbenike predhodno izbrisanih družb, ki jim je že nastala škoda. S tem namenom je bil 18. 11. 2021 sprejet ZOKIPOSR, ki se je začel uporabljati 15. 12. 2021. Na podlagi ZOKIPOSR so do povračila škode upravičeni družbeniki, delničarji, njihovi dediči ali druge osebe s pravnim interesom, na katere so zaradi izbrisa družb v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 po določbah ZFPPod prešle obveznosti izbrisane družbe (upravičenci).

Za pojasnila v zvezi z zgoraj izpostavljenimi očitki se je Varuh obrnil (najprej) na Državno odvetništvo, ki je pojasnilo, da je v postopku mirnega reševanja spora v okviru 8. člena ZOKIPOSR prejelo 57 zahtev upravičencev (fizičnih oseb oziroma družbenikov, op. p.) za sklenitev sporazuma (kot so opredeljeni v 5. točki 2. člena ZOKIPOSR[27]), od tega jih je pet zoper Republiko Slovenijo vložilo tožbo na podlagi petega odstavka 8. člena ZOKIPOSR.[28] V predhodnem postopku mirnega reševanja spora v okviru 8. člena ZOKIPOSR je Državno odvetništvo prejelo tudi pet zahtev upnikov (kot so opredeljeni v 6. točki 2. člena ZOKIPOSR[29]) za sklenitev sporazuma, po postopku po 17. členu ZOKIPOSR pa

27 Ta določa: »upravičenec je fi ična oseba, na katero so zaradi izbrisa v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008 na podlagi določb ZFPPod prešle obveznosti izbrisane družbe in ki je te obveznosti deloma ali v celoti plačal […].«

28 Ta določa: »Če na predlog za poravnavo ni dosežen sporazum ali če Državno odvetništvo in upravičenec ne dosežeta sporazuma v treh mesecih od vložitve predloga, lahko upravičenec vloži tožbo pri pristojnem sodišču. Postopek se vodi po pravilih zakona, ki ureja pravdni postopek.«

29 Ta določa: »upnik je fi ična ali pravna oseba, ki razpolaga s pravnomočnim izvršilnim naslovom proti ustanovitelju, družbeniku ali delničarju družbe iz 2. točke tega člena, ki svoje terjatve iz tega izvršilnega naslova ni prejel plačane ali ni drugače prenehala in obveznost iz tega naslova ni zastarala […].«

se že 12 zadev obravnava na izvršilnem sodišču v postopku, v katerem upniki družbenikov izbrisanih družb zahtevajo, naj Republika Slovenija prevzame dolg odgovornega družbenika do upnikov. Na podlagi 150. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ) je v treh primerih že prišlo do prenosa sredstev z računa Republike Slovenije na račune upnikov. Sredstev kasneje, ob morebitni ugotovitvi neustavnosti ZOKIPOSR, ne bo več mogoče zahtevati nazaj.

Državno odvetništvo je poudarilo, da je že takoj po uveljavitvi ZOKIPOSR zaznalo več težav pri izvajanju nalog oziroma novih pristojnosti Državnega odvetništva, navedenih v tem zakonu, zato je generalni državni odvetnik 22. 12. 2021 ustanovil Delovno skupino za koordinacijo aktivnosti v zadevah »Odprava krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra« (Delovna skupina). Naloga Delovne skupine je bila preučiti ZOKIPOSR, s katerim so bile Državnemu odvetništvu naložene nove pristojnosti. Delovna skupina je skladno s tem pripravila podrobno analizo določb ZOKIPOSR, pri tem pa izpostavila številne napake in nedoslednosti navedenega zakona.[30] **Po mnenju Državnega odvetništva je ključna težava ZOKIPOSR njegova nejasnost (nejasna sta namen in domet zakona, nejasen in nedoločen je pojem upravičenca, nejasen je pojem in položaj upnika, nejasni so pogoji za dodelitev odškodnine, nejasen je postopek na podlagi predloga oziroma zahteve upravičenca, nejasne so določbe o prevzemu dolga, nejasna sta izračun in postopek plačila odškodnine). Po mnenju Državnega odvetništva je zakon v nasprotju z več členi URS, in sicer s 3., 14., 26., 33., 155. in 158. členom.**

Državno odvetništvo je nato 9. 2. 2022 sklicalo sestanek s predstavniki MP in MGRT, na katerem je izpostavilo problematiko izvrševanja ZOKIPOSR. Zatem je Državno odvetništvo 15. 4. 2022 vladi posredovalo tudi predlog Zahteve za oceno ustavnosti ZOKIPOSR skupaj s Predlogom za zadržanje izvrševanja ZOKIPOSR do končne odločitve Ustavnega sodišča. Predlagalo je, naj vlada vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti ZOKIPOSR na Ustavno sodišče v skladu s 23.a členom ZUstS ali pa Državnemu odvetništvu za zastopanje pred Ustavnim sodiščem izda pooblastilo, kot to določa 24.a člen ZUstS, vendar vlada takemu predlogu ni sledila.

Varuh se je v zvezi s predmetno problematiko za pojasnila v nadaljevanju obrnil na MP, na podlagi tako pridobljenih informacij pa nato tudi še na MGTŠ[31] in MF.

MP je Varuha seznanilo, da je za predmetno vsebino oziroma ZOKIPOSR pristojno MGTŠ, ter mu predlagalo, naj vprašanja, ki se nanašajo na morebitne spremembe tega zakona, naslovi na to ministrstvo. Sicer pa je MP pojasnilo, da je Generalni sekretariat vlade od Državnega odvetništva prejeto gradivo v preučitev in izvedbo nadaljnjih aktivnosti posredoval tedanjemu MGRT (sedaj MGTŠ),[32] MP in Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (v nadaljeva-

30 V dokumentu Analiza določb zakona in Analiza določb zakona z vidika določb Ustave RS.
31 Do 28. 12. 2022, ko je začel veljati Zakon o spremembah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-J), je del nalog navedenega ministrstva opravljalo MGRT (MGRT).
32 Gl. opombo št. 5.

nju: SVZ). MGRT je v zvezi s tem sporočilo odločitev, da v zvezi z izpostavljeno problematiko ne bodo izvedli dodatnih aktivnosti. SVZ je na navedeni dopis odgovorila s pojasnilom, da je pristojnost vlade državnemu zboru predlagati zakone in da to pomeni, da mora vlada v primeru, ko zazna težave pri izvajanju zakona, predlagati njegove spremembe, saj je njena naloga skrbeti za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Hkrati je podala naslednje usmeritve: glede na ugotovitev Državnega odvetništva je v okviru pristojnosti vlade nekaj treba storiti; če zakona brez določenih sprememb res ni mogoče izvajati, naj se pristopi k pripravi sprememb zakona, ki bodo omogočile in ustrezno obravnavale nastalo problematiko; če se ugotovi, da problematike ni mogoče urediti s spremembami zakona in da bi zakon dejansko utegnil biti v neskladju z ustavo, lahko vlada vloži tudi zahtevo za oceno njegove ustavnosti.

MGRT in MP sta se nato na sestanku 7. 9. 2022 na temo problematike izbrisanih podjetij oziroma ZOKIPOSR uskladila, da bo nadaljnje aktivnosti glede ZOKIPOSR vodil MGRT (sedaj MGTŠ),[33] ki bo vzpostavil koordinacijo med tremi resorji, in sicer MGRT (sedaj MGTŠ), MF in MP, ter ponovno preučil problematiko izbrisanih gospodarskih družb oziroma ZOKIPOSR.

MP je pojasnilo, da je bilo dogovorjeno, naj se glede izpostavljene problematike v njeno reševanje vključi MF, saj vsebina ZOKIPOSR izvira iz posledic, nastalih na podlagi vsebine in rešitev ZFPPod, ki ga je pripravilo MF, ter je povezana tudi z večjimi finančnimi obveznostmi oziroma posledicami za državni proračun. Dalje je MP Varuhu pojasnilo tudi, da je v marcu 2023 Generalni sekretariat vlade MGTŠ kot prvonaslovljenemu organu v reševanje posredoval Ponovni predlog Državnega odvetništva za vložitev zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti ZOKIPOSR. MGTŠ je odgovorilo, da ni pristojni vladni resor za področje prisilnega prenehanja v postopku izbrisa iz sodnega registra brez likvidacije, in dodalo, da gre za resorno pristojnost MP, v katerega pristojnost sodi ZFPPIPP. MP je v dopisu izrazilo nasprotovanje takšnemu predlogu in morebitni novi dodelitvi ter poudarilo, da je glede na vsebino razmerij, ki jih naslavlja predmetni zakon, takšna dodelitev ustrezna. Kljub temu je Generalni sekretariat vlade predlog v preučitev na novo dodelil MP, po čemer je MP pojasnilo, da so se predstavniki MGTŠ, MF ter MP 16. 3. 2023 sestali na MGTŠ na temo (pre)dodelitve predloga Državnega odvetništva za vložitev zahteve za oceno ustavnosti in zakonitosti ZOKIPOSR, s katerim Državno odvetništvo obrazloženo opozarja na neskladnost nekaterih določb navedenega zakona z URS. Glede na ugotovitve, da je ZFPPod pripravilo MF, ter glede na to, da je vsebina zakona povezana z urejanjem pravice do povračila škode in je posledično izvajanje tega zakona povezano z morebitnimi večjimi finančnimi obveznostmi oziroma posledicami za državni proračun, je bilo zaključeno, da bi bilo najprimerneje, da bi MF prevzelo pripravo predmetnega gradiva. Zato je MP odgovor zaključilo s predlogom, da se MF poda takšen predlog, po katerem bo lahko prišlo do (pre)dodelitve gradiva. Tako je MP tudi na dopis Generalnega sekretariata vlade, s katerim je (poleg MGTŠ in MF) v preučitev in izvedbo aktivnosti prejel dopis Državnega odvetništva, odgovorilo s predlogom, da se

33 Gl. opombo št. 5.

gradivo v obravnavo in reševanje dodeli MF ter da MP ni pristojni vladni resor za predmetno področje.

MGTŠ se je na Varuhovo poizvedbo odzvalo s stališčem, da ni resorno ministrstvo, zadolženo za pripravo ZOKIPOSR, oziroma da ni pristojno za pripravo morebitnega Vladnega gradiva glede področja, ki ga ureja ZOKIPOSR. Poudarilo je, da iz 30. člena ZDU-1, v katerem so opredeljene naloge MGTŠ, ne izhaja pristojnost tega ministrstva za obravnavo pravnih posledic, ki se nanašajo na položaj in razmerja družbenikov in upnikov, povezanih z izbrisom iz sodnega registra brez likvidacije kot enega izmed postopkov prisilnega prenehanja.

MF je Varuhu v vednost posredovalo dopis Generalnemu sekretariatu vlade, v katerem je navedlo, da ZOKIPOSR ne sodi v njegovo pristojnost, in ga zaprosilo, naj za vprašanja Varuha določi vsebinsko pristojno resor. Enak predlog je MF podalo tudi v zvezi s pripravo vladnega mnenja in gradiva v zvezi z zahtevo Okrajnega sodišča v Ljubljani za oceno ustavnosti ZOKIPOSR, ki mu je bila posredovana v reševanje.

O tem, da je v eni izmed (izvršilnih) zadev Okrajno sodišče v Ljubljani vložilo zahtevo za oceno ustavnosti, je Varuha sicer seznanilo tudi Državno odvetništvo, po sporočilu katerega se zadeva na Ustavnem sodišču vodi pod številko U-I-115/2023 in jo navedeno sodišče obravnava absolutno prednostno. Ker je Državno odvetništvo ocenilo, da bi zaradi izvrševanja ZOKIPOSR nastale težko popravljive posledice, je Državno odvetništvo 8. 11. 2023 na Ustavno sodišče vložilo tudi predlog za zadržanje njegovega izvajanja.

Iz pričujočega pregleda aktivnosti v zvezi z razreševanjem problematike izbrisanih družb, zlasti morebitnega povračila škode, ki je nastala zaradi izbrisa oziroma težav pri izvrševanju očitno nedomišljeno pripravljenega in nato tudi sprejetega ZOKIPOSR, je bilo sicer mogoče zaznati pripravljenost za razrešitev te problematike, vendar za zdaj očitno pri tem ni bilo uspeha. Ne gre tudi spregledati, da so bili tudi pretekli zakonodajni poizkusi razreševanja omenjene problematike do zdaj v okviru ustavno sodne presoje prepoznani kot neustrezni oziroma neustavni. Poleg tega ne gre zanemariti niti, da je bila problematika izbrisa družb iz sodnega registra brez likvidacije in odgovornosti družbenikov za dolgove izbrisane družbe tudi že predmet presoje na Evropskem sodišču za človekove pravice, ki ni ugotovilo kršitev Evropske konvencije o človekovih pravicah ali njenih protokolov. Od Ustavnega sodišča seveda ni mogoče pričakovati, da bo poiskalo oziroma ponudilo ustavno skladne zakonodajne rešitve, upati pa je, da bo navedeno sodišče v okviru zahteve za oceno ustavnosti ZOKIPOSR presodilo, ali je navedeni zakon (oziroma ali so posamezne določbe zakona) v skladu z URS, kar bo za zakonodajalca do določene mere lahko predstavljalo usmeritev, da se ne bi ponovile napake iz zakonodajnega urejanja navedene problematike v preteklosti. Varuh bo razreševanje predmetne problematike v okviru svojih pristojnosti vsekakor spremljal še naprej, in če bo treba, pristojne za njeno razreševanje tudi spodbujal k sprejetju ustavno skladnih zakonodajnih rešitev.

Brezplačna pravna pomoč

Varuh pri svojem delu še naprej zaznava stiske ljudi, ki iščejo brezplačno pravno pomoč (BPP), pa do nje niso upravičeni, ker za to ne izpolnjujejo zakonskih pogojev po ZBPP, oziroma do nje ne pridejo zaradi različnih drugih razlogov. V teh primerih so posameznikom v veliko pomoč nekatere nevladne organizacije, društva in posamezniki, ki s svojo svetovalno dejavnostjo zagotavljajo različne oblike pravne pomoči in ljudem pomagajo do uveljavitve njihovih pravic, zlasti pa k njihovi boljši ozaveščenosti.

Varuh (še vedno) ugotavlja tudi, da so postopki odločanja o upravičenosti do BPP (pre)dolgi. Zaradi dolgotrajnosti tovrstnih postopkov je marsikateri pobudnik v skrbeh, da kakšne pravice ne bo mogel uveljaviti ali da bo zamudil rok za opravo kakšnega procesnega dejanja.

Po stališču, ki ga je v eni od svojih novejših odločitev zavzelo Vrhovno sodišče, je odločanje o prošnji za BPP poseben upravni postopek, ki se rešuje v okviru določb ZUP, in ne sodni postopek.[34] Rok za izdajo odločbe, v katerem mora organ za BPP sicer izdati odločbo v (upravnem) postopku dodelitve BPP,[35] [36] je po svoji pravni naravi instrukcijski rok. Gre namreč za rok, ki velja za organ, ki mora v določenem času opraviti določeno dejanje v postopku. Prekoračitev tovrstnih rokov pa na nadaljnji potek postopka oziroma na odločitev v postopku praviloma ne vpliva, razen če zakon izrecno ne določa drugače.[37] Zaradi zamude roka za izdajo odločbe o BPP za prosilca sicer ne morejo in ne smejo nastati nobene procesnopravne posledice, saj je ta rok po svoji naravi, kot že navedeno, instrukcijski in pomeni predvsem navodilo organu, v katerem roku naj opravi določeno procesno dejanje; vendar pa gre hkrati tudi za zakonski rok, saj ga določa zakon. Prekoračitev instrukcijskega roka zato pomeni kršitev zakona, saj so organi, ki odločajo o pravicah posameznikov, zakon zavezani spoštovati.

ZBPP upošteva tudi, da so lahko roki v posameznih zadevah, v katerih je mogoče dodeliti BPP, zelo kratki in da bi lahko stranka zaradi trajanja postopka odločanja o prošnji za dodelitev BPP zamudila rok za opravo kakšnega procesnega dejanja ali celo pravico opraviti to dejanje. Zakon za take primere ureja nujno BPP.

34 Gl. in prim. sklep Vrhovnega sodišča RS št. VIII R 5/2023 s 6. 6. 2023.

35 Skladno z drugim odstavkom 34. člena ZBPP v postopku za dodelitev BPP ravna pristojni organ za BPP po zakonu, ki ureja splošni upravni postopek (to je ZUP), če ZBPP ne določa drugače.

36 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, mora skladno s prvim odstavkom 222. člena ZUP pristojni organ 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, ko 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. Skladno z drugim odstavkom istega člena pa velja, da začne navedeni rok v primeru, če stranka vloži vlogo, ki je nepopolna in jo po pozivu dopolni, teči od dne, ko je organ prejel dopolnitev vloge.

37 Primerjaj sodbo Upravnega sodišča št. III U 199/2020-9 z 11. 3. 2021.

Skladno s 36. členom ZBPP tako pristojni organ za BPP v primeru, če bi zaradi odločanja o prošnji za BPP ali zaradi postopka za sestavo in vložitev prošnje prosilec zamudil rok za kakšno pravno dejanje in bi zaradi tega izgubil pravico opraviti to dejanje po presoji izpolnjevanja pogojev iz 24. člena[38] tega zakona, ne glede na materialni položaj prosilca, prosilcu nemudoma dodeli BPP samo za tisto dejanje, ki je nujno potrebno, da se prosilec izogne posledicam.

Prošnjo za odločanje o nujni BPP mora prosilec vložiti najpozneje tri delovne dni pred iztekom roka za opravo nujnega pravnega dejanja. Če prošnjo za nujno BPP vloži po izteku navedenega roka, jo pristojni organ za BPP zavrže kot prepozno, če oceni, da v tako kratkem roku prosilcu ne bo mogoče zagotoviti osebe, pooblaščene za izvajanje pravne pomoči.

Zaradi različnih okoliščin se lahko zgodi, da je odločba o odobritvi BPP vročena po izteku rokov za opravo posameznega procesnega dejanja, za katerega je bila BPP odobrena. Po stališču sodne prakse je ta okoliščina lahko upravičen vzrok, zaradi katerega je dovoljena uporaba instituta vrnitve v prejšnje stanje.[39]

Iz zgoraj navedenega izhaja, da so v primeru, ko je treba opraviti določeno procesno dejanje v določenem roku, za katerega je bila vložena prošnja za dodelitev BPP in bi lahko bilo procesno dejanje zamujeno iz razlogov, ki niso na strani prosilca za BPP, v veljavni zakonodaji predvidene ustrezne rešitve, ki preprečujejo, da bi zaradi morebitne prepozne odločitve oziroma odobritve BPP za prosilca v posameznem sodnem postopku nastale škodljive posledice, ker procesnega dejanja ni mogel opraviti pravočasno. Temu sta namenjena predvsem instituta nujne BPP in vrnitve v prejšnje stanje. **Varuh si bo vsekakor še naprej prizadeval, da bi država omogočala kakovostno in širše do-**

38 Ta določa:
»Pri presoji dodelitve brezplačne pravne pomoči se kot pogoji upoštevajo okoliščine in dejstva o zadevi, v zvezi s katero prosilec vlaga prošnjo za dodelitev brezplačne pravne pomoči, predvsem da:

- zadeva ni očitno nerazumna oziroma da ima prosilec v zadevi verjetne izglede za uspeh, tako da je razumno začeti postopek oziroma se ga udeleževati ali vlagati v postopku pravna sredstva oziroma nanje odgovarjati in
- je zadeva pomembna za prosilčev osebni in socialno-ekonomski položaj oziroma je pričakovani izid zadeve za prosilca ali njegovo družino življenjskega pomena.

V primeru, kadar prosilec uveljavlja kršitev pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (do sojenja v razumnem roku), se pri dodelitvi brezplačne pravne pomoči upošteva, ali je nerešena zadeva razlog, da se je prosilec znašel v življenjski stiski.

Šteje se, da je zadeva očitno nerazumna, če je pričakovanje ali zahtevek prosilca v očitnem nesorazmerju z dejanskim stanjem stvari, če je očitno, da stranka zlorablja možnost brezplačne pravne pomoči za zadevo, za katero ne bi uporabila pravnih storitev, tudi če bi ji njen materialni položaj to omogočal, ali če je pričakovanje ali zahteva prosilca očitno v nasprotju z izidom v zadevah s podobnim dejanskim stanjem in pravno podlago, ali če je pričakovanje ali zahteva osebe v očitnem nasprotju z načeli pravičnosti in morale.

Prosilcu se brezplačna pravna pomoč ne dodeli, če se ugotovi, da je bila v isti zadevi tožba že umaknjena iz razlogov, ki so na strani prosilca za brezplačno pravno pomoč.

Ne glede na določbe prejšnjih odstavkov se brezplačna pravna pomoč za pravno svetovanje po prvi alineji prvega odstavka 26. člena tega zakona dodeli brez ugotavljanja pogojev iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena.«.

39 Prim. sklep Vrhovnega sodišča RS št. II DoR 122/2016 s 17. 11. 2016.

stopno ter pravočasno brezplačno pravno pomoč. Čeprav tudi mnoge občine nudijo brezplačno pravno pomoč v okviru svojih služb, bi bilo po oceni Varuha za zagotovitev pravne varnosti in dostopnosti prebivalcev do ustrezne pravne pomoči mogoče storiti več. Potrebe po brezplačni pravni pomoči po mnenju Varuha presegajo zakonsko določene okvirje, zato bi bila nujna prevetritev trenutnih zakonskih rešitev.

V eni od obravnavanih pobud je pobudnik izpostavil tudi, da je pri pristojnem sodišču zoper nekdanjega delodajalca sprožil odškodninski postopek in v zvezi s tem zaprosil za BPP. Ta mu je bila odobrena za postopek pred sodiščem na prvi in drugi stopnji. V zadevi je sodišče razsodilo, da je tožbeni zahtevek zastaral, pobudniku pa je v plačilo naložilo povrnitev stroškov nasprotne stranke. Pobudnik je poudaril, da je njegovo materialno stanje enako ali še slabše, kot je bilo pred vložitvijo tožbe, vendar Služba za brezplačno pravno pomoč pristojnega sodišča za to ni imela posluha.

Ob razpoložljivih podatkih obravnavane zadeve je bilo treba upoštevati, da skladno s tretjim odstavkom 1. člena ZBPP brezplačna pravna pomoč po tem zakonu pomeni pravico upravičenke oziroma upravičenca (v nadaljevanju: upravičenec) do celotne ali delne zagotovitve sredstev za kritje stroškov za pravno pomoč in oprostitev plačila stroškov sodnega postopka. Podrobnejša vsebina BPP je določena v 26. členu ZBPP. Skladno s petim odstavkom 26. člena ZBPP se BPP lahko dodeli tudi kot oprostitev plačila stroškov sodnega ali izvensodnega postopka, predvsem kot oprostitev plačila: (1) stroškov za izvedence, priče, tolmače, vročevalce in prevode, stroškov zunanjega poslovanja sodišča ali drugega organa Republike Slovenije in drugih opravičenih stroškov; (2) pologov varščine za stroške oziroma stroškov izvedbe postopka (predujmi); (3) stroškov za javne listine in potrdila, ki so potrebna v postopku pred sodiščem; (4) drugih stroškov postopka. ZBPP pa v 9. členu tudi izrecno določa, da dodeljena brezplačna pravna pomoč **ne pokriva plačila stroškov postopka in dejanskih izdatkov ter nagrade pooblaščenca nasprotne stranke**. Tako mora tudi upravičenec do BPP v primeru, da mu v pravdnem postopku ne uspe, sam kriti stroške, ki so v postopku nastali nasprotni stranki. O tem je enotno tudi stališče sodne prakse, po katerem velja, da *»vsebina brezplačne pravne pomoči po 26. členu ZBPP niso stroški, ki v postopku nastanejo nasprotni stranki. Če pravdni stranki, ki ji je odobrena brezplačna pravna pomoč v pravdnem postopku, ne uspe, je nasprotni stranki dolžna povrniti pravdne stroške po določbah ZPP o povrnitvi stroškov postopka. Če sta obe pravdni stranki upravičeni do brezplačne pravne pomoči, mora neuspešna stranka stroške, ki jih je za nasprotno stranko založila država, plačati v korist proračuna (prvi, tretji odstavek 46. člena ZBPP).«*[40] Gre torej za kritje stroškov za pravno pomoč in oprostitev plačila stroškov sodnega postopka upravičenca do BPP, ne pa tudi stroškov nasprotne stranke.[41] ZBPP v določbah 9. alineje prvega odstavka in petega odstavka 26. člena res omogoča dodelitev BPP tudi kot oprostitev plačila stroškov sodnega postopka, vendar se dodelitev takšne BPP nanaša le na

40 Gl. npr. sklep Višjega sodišča v Mariboru št. I Cp 193/2017 s 3. 3. 2017.

41 Podobno tudi sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. II Cp 2709/2011 s 25. 1. 2012 in sklep Višjega sodišča v Mariboru št. I Ip 1196/2015 s 3. 3. 2016.

v postopku nastale stroške samega upravičenca do BPP, ne pa tudi na stroške, ki jih mora upravičenec, če mu v sporu ne uspe, povrniti nasprotni stranki v sodnem postopku.[42]

Že ta kratek oris sodne prakse, ki se je izoblikovala v zvezi z vprašanjem morebitne povrnitve stroškov sodnega postopka, ki jih je imela nasprotna stranka, iz sredstev BPP, kaže, da za drugačno stališče ni videti utemeljene podlage, zlasti še upoštevaje izrecno in jasno določilo 9. člena ZBPP. Takšna ureditev je tudi *»skladna z namenom BPP. Po določbi prvega odstavka 1. člena ZBPP je namen tega zakona uresničevanje pravice do sodnega varstva tudi upravičencem, ki glede na svoj socialni položaj brez škode za svoje preživljanje te pravice ne bi mogli uresničevati, vendar pa v pravico do sodnega varstva ne sodijo obveznosti, ki so s sodnimi odločbami naložene takšnim osebam v plačilo.«*[43]

2.19.4.2 Postopki o prekrških

ZP-1 določa, da se lahko zoper odločbo o prekršku, ki jo je na prvi stopnji izdal prekrškovni organ po hitrem postopku, vloži zahteva za sodno varstvo. Z njo se lahko preverita pravilnost in zakonitost izdane odločitve prekrškovnega organa. Med zadevami na tem podpodročju so bile pri Varuhu tudi takšne, ki so se nanašale na njihovo obravnavo.

42 Prim. sodbo Upravnega sodišča Republike Slovenije št. III U 150/2019-7 s 4. 7. 2019.
43 Gl. osmo točko obrazložitve sodbe Upravnega sodišča Republike Slovenije, oddelek v Celju, št. IV U 42/2018-6 s 3. 7. 2018.

Primer

Prekrškovni organ je v postopku odločanja o zahtevi za sodno varstvo odločil z odločbo brez obrazložitve

V postopku z zahtevo za sodno varstvo se smiselno uporabljajo določbe pritožbenega postopka v rednem sodnem postopku. V tem postopku ni mogoče izdati sodbe (odločbe) brez obrazložitve. Prekrškovni organ je po prejemu zahteve za sodno varstvo v primeru pobudnika storil prav to. MNZ je zagotovilo, da gre za osamljen primer takšnega nestrokovnega ravnanja.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je obravnaval pobudo[44] pobudnika, ki mu je prekrškovni organ izdal plačilni nalog zaradi prekrška. Zoper plačilni nalog je pobudnik vložil zahtevo za sodno varstvo, namesto pričakovanega obvestila prekrškovnega organa, da je bil plačilni nalog odpravljen ali nadomeščen z novim oziroma da je bila njegova zahteva za sodno varstvo odstopljena v pristojno reševanje sodišču (kot je bil poučen v pravnem pouku plačilnega naloga), je prejel obvestilo kršitelju, da se na podlagi pozneje pridobljenih dokazov izjavi o dejstvih in okoliščinah prekrška, storjenega v istih časovnih in dejanskih okoliščinah, vendar po drugi pravni opredelitvi. Izjaviti se je torej moral o prekršku, za katerega je že prejel plačilni nalog na kraju očitanega prekrška in zoper njega vložil tudi zahtevo za sodno varstvo.

Po prejemu poizvedbe Varuha in po preučitvi postopanja prekrškovnega organa je Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ) ugotovilo, da je na podlagi prejete zahteve za sodno varstvo pobudnika prekrškovni organ ocenil, da je bila potrebna dopolnitev dokaznega postopka, zato je pobudnika z obvestilom pozval, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah prekrška. Po prejemu pisne izjave pobudnika je prekrškovni organ izdal odločbo o prekršku brez obrazložitve, s katero je predmetni plačilni nalog odpravil in hkrati pobudnika spoznal za odgovornega storitve prekrška po drugi pravni opredelitvi. MNZ je ob tem ugotovilo, da v uvodnem delu odločbe o prekršku prekrškovnega organa ni navedena vsa pravilna zakonska podlaga za njeno izdajo, saj je izostal 63. člen ZP-1; ker je bilo s to odločbo hkrati odločeno o zahtevi za sodno varstvo, **pa bi morala po stališču MNZ izdana odločba vsebovati tudi obrazložitev; prav tako v njej navedena zveza kršitve določb zakona, ki določa prekršek, ni bila skladna s kratkim opisom dejanja, s katerim je bil prekršek storjen.** Po stališču MNZ bi moral prekrškovni organ po prejemu zahteve za sodno varstvo zoper predmetni plačilni nalog najprej tega odpraviti in šele nato bi bilo pravilno izdati obvestilo o prekršku. Zato je pobudnik upravičeno menil, da zoper njega teče še en postopek o prekršku za isti prekršek, čeprav je bilo o njem s strani prekrškovnega organa že odločeno s predmetnim plačilnim nalogom, ki sicer še ni postal pravnomočen. **Po ugotovitvah MNZ tako postopanje prekrškovnega organa**

44 Ker v času tega zapisa v postopku o prekršku po podatkih, s katerimi je razpolagal Varuh, še ni bilo pravnomočno odločeno, primera ne predstavljamo podrobneje, kar pa ne vpliva na njegovo razumevanje.

ni bilo skladno z določbami ZP-1 in kot takšno (ne)strokovno, vendar po mnenju MNZ to ni bila bistvena kršitev določb postopka. Prekrškovni organ je MNZ na strokovno napako opozorilo, zaradi te strokovne napake pa po oceni MNZ pobudniku pravice niso bile kršene.

Varuh se s stališčem MNZ, da pobudniku zaradi ugotovljene strokovne napake niso bile kršene pravice, ni mogel popolnoma strinjati, saj **izostanek obrazložitve na odločbi o prekršku pomeni, da kršitelj ni seznanjen z razlogi za odločitev prekrškovnega organa, kar ga lahko odvrne od napovedi oziroma vložitve zahteve za sodno varstvo.** Pobudnik je sicer z napovedjo zahteve za sodno varstvo prekrškovnemu organu ponudil možnost oziroma dolžnost, da izda odločbo z obrazložitvijo in z vložitvijo zahteve za sodno varstvo nato tudi poskrbel, da bo pravilnost in zakonitost prekrškovnega postopka ter odločitve prekrškovnega organa presojalo sodišče. Varuh je MNZ zato tudi predlagal, da v primeru, če ta ali drugi prekrškovni organi izdajajo odločbe o prekršku brez obrazložitve tudi v drugih primerih, ko bi te morale biti obrazložene, sprejme ustrezne ukrepe, da bodo določbe ZP-1 dosledno spoštovane.

MNZ je v odgovoru na poizvedbo Varuha zagotovilo, da v Policiji s kontinuiranim pojasnjevanjem, usmerjanjem in končnim nadziranjem dela prekrškovnih organov in njihovih uradnih oseb skrbijo, da so odločitve v postopkih z zahtevo za sodno varstvo obrazložene. Poudarilo je tudi, da gre v primeru pobudnika za osamljen primer, ki po mnenju MNZ izvira iz »nerodnosti« uradne osebe, ki je o dveh ločenih vprašanjih, o utemeljenosti vložene zahteve za sodno varstvo in o odgovornosti za prekršek, odločila z eno odločbo. Sicer se po pojasnilu MNZ v takšnih primerih izdata dve odločbi, z eno se odloči o zahtevi za sodno varstvo in ta odločitev se obrazloži, z drugo pa o morebitni odgovornosti za prekršek, ki se skladno z določbami ZP-1 izda brez obrazložitve, šele po napovedi zahteve za sodno varstvo pa z obrazložitvijo. Pravilnost takšnega postopanja se potrjuje tudi v morebitnih poznejših sodnih postopkih. Varuh zato ni ugotavljal potrebe po nadaljnjem posredovanju. 15.5-3/2023

Med obravnavanimi zadevami na tem podpodročju so bile tudi **pobude zaradi zastojev v postopkih o prekrških**. O tem govorita dve v nadaljevanju predstavljeni zadevi.

Primer:

Dolgotrajnost prekrškovnega postopka in pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja

Varuh je obravnaval primer pobudnice, ki se je na Varuha obrnila zaradi dolgotrajnosti prekrškovnega postopka, ki se je na Okrajnem sodišču v Celju vodil pod opr. št. ZSV 616/2020. Okrajno sodišče je v tej zadevi pritožbeno odločbo višjega sodišča, ki je bila izdana že junija 2022, pobudnici vročilo šele aprila 2023, kar je povzročilo pomisleke o kršitvi pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja.

Na podlagi prejete pobude se je Varuh obrnil na sodišče s poizvedbo o stanju obravnave konkretne zadeve in razlogih za zamudo, ki se je v postopku nakazovala. Po navedbah pobudnice naj bi namreč prišlo do večmesečnega zastoja v postopku po razveljavitvi prvostopenjske sodbe s strani Višjega sodišča v Celju opr. št. PRp 78/2022 s 24. 6. 2022 in vrnitvi zadeve v ponovno odločanje.

Okrajno sodišče je potrdilo zamudo pri vročanju odločbe pritožbenega sodišča. Ob tem je pojasnilo, da je že pred poizvedbo Varuha predsednik višjega sodišča v tej zadevi odredil pregled poslovanja, v okviru katerega je bilo ugotovljeno, da se v zadevi ni poslovalo brez nepotrebnega odlašanja, zato je izdal odredbo za prednostno reševanje zadeve. Nadzor nad izvajanjem te odredbe je prevzela predsednica Okrajnega sodišča v Celju. Ker je sodišče Varuha seznanilo tudi z že razpisanim narokom, je Varuh ob tem izrazil pričakovanje, da bo sodišče v nadaljevanju zadevo pobudnice obravnavalo tekoče in koncentrirano. Varuh je pobudnico tudi obvestil o možnosti vložitve nadzorstvene pritožbe, če bi v nadaljevanju menila, da sodišče v njeni zadevi ne odloča brez nepotrebnega odlašanja.

Na podlagi prejetih informacij je Varuh ugotovil utemeljenost pobude. Izpostavljen primer poudarja pomembnost pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja in pomen ustreznega odziva sodnih organov v primeru tako zaznanih zamud. 15.5-10/2023

ZP-1 še posebej poudarja hitro odločanje prekrškovnega organa, ko gre za hitri postopek. Kršitev te obveznosti smo ugotovili v naslednji obravnavani zadevi. Daljša službena odsotnost pooblaščene uradne osebe, ki je bila zadolžena za vodenje postopka o prekršku, tudi po mnenju Varuha ni opravičljiv razlog za to, da je prekrškovni organ šele po več kot štirih mesecih od prijave dogodka pristopil k ugotavljanju za odločitev o prekršku potrebnih dejstev in dokazov.

Primer:

Prekrškovni organ je k zbiranju dejstev in okoliščin prekrška pristopil pozno

Prekrškovni organ mora tudi v primeru daljše odsotnosti pooblaščene uradne osebe, ki je zadolžena za obravnavanje zadeve, po uradni dolžnosti in brez odlašanja, hitro ter enostavno ugotoviti tista dejstva in zbrati tiste dokaze, ki so potrebni za odločitev o prekršku, kot to določa prvi odstavek 55. člena ZP-1.

Pobudnik je na Policijski postaji (PP) Žalec prijavil, da ga je istega dne verbalno napadel znani storilec in mu grozil. O poteku obravnavanja njegove prijave naj ne bi prejel nobene informacije, dokler ni po sedmih mesecih prejel obvestila PP Žalec, da odločba o prekršku v tem primeru ne bo izdana, saj zbrana dejstva in dokazi (izjava proti izjavi) ne potrjujejo, da bi bil storjen prekršek. Pobudnik je v elektronski vlogi izrazil razočaranje nad obravnavanjem njegove prijave, nato je bil povabljen na razgovor. V razgovoru s pomočnikom načelnika PP Žalec in z vpogledom v spis je ugotovil, da je storilec svojo izjavo podal šele po več mesecih od napada nanj, v njej pa se je izgovarjal, da se zaradi oddaljenosti dogodka ne spominja.

Na poizvedbo Varuha je Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ) odgovorilo, da je pobudnik takoj po dogodku o tem obvestil Operativno komunikacijski center Policijske uprave Celje. Ker na PP Žalec ni bilo prostega policista, ga je dežurni policist poklical in ga povabil na policijsko postajo. Po opravljenem pogovoru mu je pojasnil, da iz opisa dogodka izhaja, da bi lahko šlo za prekršek po prvem odstavku 6. člena ZJRM-1, zato bo proti storilcu uveden hitri postopek o prekršku. PP Žalec je kot prekrškovni organ kršitelju poslal obvestilo, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah očitanega prekrška po več kot štirih mesecih od prijave dogodka, po prejemu njegove izjave pa je izvedene dokaze ocenil in sprejel odločitev, da domnevnemu kršitelju očitan prekršek ni dokazan s potrebno stopnjo verjetnosti. S sprejeto odločitvijo je pobudnika (prijavitelja) seznanil po več kot dveh mesecih od prejema izjave (domnevnega) kršitelja. MNZ je v odgovoru na poizvedbo Varuha pojasnilo, da je do časovnega zamika pri pošiljanju obvestila kršitelju, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah prekrška, ter posledično pri vodenju celotnega postopka o prekršku prišlo zaradi službene odsotnosti pomočnika načelnika, ki je vodil predmetni postopek o prekršku. **Po mnenju MNZ pa bi kljub temu z ustrezno organizacijo dela postopanje prekrškovnega organa moralo biti bistveno hitrejše.**

Varuh se je lahko z mnenjem MNZ, da bi moralo biti postopanje prekrškovnega organa v primeru pobudnika bistveno hitrejše, le strinjal. Daljša službena odsotnost pooblaščene uradne osebe, ki je bila zadolžena za vodenje postopka o prekršku, po mnenju Varuha ni opravičljiv razlog za to, da je prekrškovni organ k ugotavljanju za odločitev o prekršku potrebnih dejstev in dokazov pristopil šele po več kot štirih mesecih od prijave dogodka, nato

pa potreboval še več kot dva meseca, da je pobudnika seznanil s svojo odločitvijo, da odločbe o prekršku ne bo izdal. Ob tem pa iz odgovora MNZ ni bilo moč razbrati, da bi prekrškovni organ po prejemu izjave kršitelja zbiral še druge dokaze oziroma obvestila. PP Žalec bi z drugačnim načinom organizacije dela morala poskrbeti za hitrejše obravnavanje prekrškovne zadeve oziroma za zbiranje obvestil in dokazov, saj je hitrost in ekonomičnost postopka tudi eno izmed temeljnih načel t. i. hitrega postopka o prekršku, ki je v Zakonu o prekrških (ZP-1) urejen v posebnem (osmem) poglavju v členih 49 do 59. Ta zakon v prvem odstavku 55. člena izrecno določa, da mora prekrškovni organ po uradni dolžnosti in brez odlašanja hitro in enostavno ugotoviti dejstva in zbrati dokaze, ki so potrebni za odločitev o prekršku. S potekom časa raste verjetnost, da bodo določeni dokazi izgubljeni oziroma jih ne bo več mogoče pridobiti, zato je hiter pristop k reševanju kakršnekoli prijave policiji odločilnega pomena, nenazadnje tudi zaradi krepitve zaupanja v pravno državo. V primeru pobudnika je PP Žalec kot prekrškovni organ k ugotavljanju dejstev in zbiranju dokazov pristopila skoraj po petih mesecih od dane prijave dogodka, kar po mnenju Varuha ne kaže na dosledno spoštovanje omenjene določbe. Zato je Varuh pobudo ocenil kot utemeljeno. 16.1-23/2023

2.19.4.4 Odvetništvo in notariat

Obravnavanje prijav zoper odvetnice in odvetnike

Morebitne nepravilnosti oziroma napake, ki jih storijo odvetniki pri opravljanju svojega dela in s katerimi kršijo svoje zakonsko določene obveznosti, so lahko predmet obravnave v postopku pri OZS (kadar gre za etične ali disciplinske kršitve) ali pa v postopku pri sodišču (kadar bi zaradi neskrbnega dela ali strokovne napake odvetnika posamezniku nastala pravno priznana škoda). **Nadzor Varuha nad delom odvetnikov je (le) posreden.** Poteka predvsem prek nadzora nad ravnanjem OZS. Vendar to ne pomeni, da ima Varuh možnost presoje pravilnosti odločitev disciplinskih organov zbornice ali celo možnost njihovega spreminjanja, temveč lahko predvsem posreduje v primeru, ko se zbornica na prijavo posameznika ne odzove ali pa traja postopek obravnave prijave pri disciplinskih organih zbornice predolgo. Tako je Varuh posredoval tudi v naslednjem predstavljenem primeru.

Primer:

Dolgotrajnost obravnave prijave in disciplinskega postopka zoper odvetnika pri Odvetniški zbornici Slovenije

V obravnavanem primeru so bila potrebna skoraj štiri leta za sprejem odločitve v disciplinskem postopku, ki je bil pri Odvetniški zbornici Slovenije (OZS) sprožen zoper odvetnika zaradi kršitve dolžnosti pri opravljanju odvetniškega poklica. Zaradi navedenega bi bilo po presoji Varuha sicer mogoče postopanje OZS oziroma njenih disciplinskih organov šteti kot neupravičeno zavlačevanje postopka v smislu 24. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). Vendar je šlo zaradi obstoja določenih specifi - nih okoliščin, zlasti izjemno obsežnega spisovnega gradiva, hkrati tudi za izjemen oziroma osamljen primer, ki ni odražal povsem povprečnega dejanskega trajanja posameznih disciplinskih postopkov pri OZS. Zato na tej podlagi tudi ni bilo mogoče zaključiti, da trajanje disciplinskih postopkov pri OZS pomembno vpliva na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravno varnost v državi, kar je sicer lahko podlaga za to, da Varuh določeno zadevo obravnava (tudi) kot širše vprašanje na podlagi drugega odstavka 9. člena ZVarCP.

Pobudnik se je v letu 2023 že tretjič v isti zadevi obrnil na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) zaradi dolgotrajnosti obravnavanja prijave, ki jo je (že) v letu 2019 vložil zoper odvetnika iz Ljubljane, oziroma zaradi trajanja disciplinskega postopka, ki je bil na podlagi vložene prijave sprožen zoper omenjenega odvetnika pri Odvetniški zbornici Slovenije (OZS). Kot bistveno je bilo iz pobudnikovih navedb mogoče razbrati, da v disciplinskem postopku do zdaj še (vedno) ni bila sprejeta odločitev in bodo tako kmalu pretekla že štiri leta, odkar je podal prijavo OZS.

Varuh se je v zvezi s predmetno zadevo pred tem (že) dvakrat[45] obrnil na OZS za pojasnilo razlogov za (tako dolgo) trajanje disciplinskega postopka, kot je to v obravnavanem primeru. Na podlagi časovnih okoliščin obravnavanja predmetne zadeve pri disciplinskih organih OZS, kot so izhajale iz razpoložljivih podatkov, zlasti še dejstva, da sta od vložitve pobudnikove prijave (in njene dopolnitve) minili že več kot dve leti, v postopku pa še ni bila izdana odločitev o njej, ne da bi OZS pojasnila razloge za nadaljnje trajanje disciplinskega postopka, kljub temu, da je bila za to (dodatno) izrecno zaprošena, je Varuh v letu 2022 že presodil, da bi bilo postopanje OZS oziroma njenih, od nje sicer neodvisnih in samostojnih disciplinskih organov, mogoče šteti kot neupravičeno zavlačevanje postopka v smislu 24. člena Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). Po presoji Varuha bi morala OZS organizirati delovanje svojih disciplinskih organov tako, da do tako dolgotrajnega vodenja disciplinskih postopkov, kot je to v obravnavanem (čeprav morda osamljenem) primeru, ne bi prihajalo. Z navedenim je Varuh OZS tudi seznanil, a se na to naše stališče ni posebej odzvala.

45 Prvič z dopisom s 30. 10. 2020 in drugič z dopisoma z 8. 12. 2021 in 18. 1. 2022.

V vnovični poizvedbi glede razlogov za trajanje konkretnega disciplinskega postopka pri OZS v letu 2023 je Varuh poudaril, da določene specifičn okoliščine[46] obravnavanega primera, zaradi katerih je postopek obravnave pobudnikove prijave do zdaj trajal dalj časa kot sicer, niso mogle biti (več) opravičilo tudi za nadaljnje nerazumno dolgo trajanje disciplinskega postopka. Dolgotrajni postopki pri OZS, tako tisti, ki vključujejo obravnavo posameznih prijav zoper posamezne odvetnike in odvetnice, kot disciplinskih postopkov namreč po presoji Varuha ne krepijo zaupanja v delo OZS in njenih (od nje sicer neodvisnih) disciplinskih organov, pri prijaviteljih pa vzbujajo občutek, da so disciplinski postopki le sami sebi namen in da stanovska organizacija, kot je OZS, ter njeni (od nje sicer neodvisni) disciplinski organi le ščitijo svoje člane.

Predsednik OZS je v odgovoru na poizvedbo kot bistveno pojasnil, da je Disciplinska komisija prve stopnje izdala odločbo z 21. 9. 2022, s katero je bil odvetnik spoznan za odgovornega kršitve dolžnosti pri opravljanju odvetniškega poklica po 5. točki 77.b člena Statuta odvetniške zbornice Slovenije[47] (Statut). Zoper navedeno odločbo se je disciplinski obdolženec (pravočasno) pritožil, o njegovi pritožbi pa naj bi odločala Disciplinska komisija druge stopnje 9. 3. 2023, OZS pa naj bi zatem pobudnika tudi obvestila o pravnomočni odločitvi Disciplinske komisije prve stopnje. Poleg že znanih razlogov za trajanje konkretnega disciplinskega postopka, s katerimi se je Varuh seznanil na podlagi obravnave pobudnikovih predhodnih pobud,[48] je predsednik OZS navedel tudi, da je tudi Disciplinska komisija prve stopnje potrebovala določen čas, da je sprejela ustrezno odločitev, ki je temeljila na preučitvi vse predložene dokumentacije s strani disciplinskega obdolženca. Poudaril je, da je namen disciplinskega postopka, da se v postopku skuša ugotoviti dejansko stanje ter učinkovito in nepristransko zagotovi uveljavljanje odgovornosti članov OZS za disciplinske in etične kršitve. Ob tem se OZS trudi, da disciplinske zadeve rešuje v doglednem roku, da se zagotovi učinkovita zaščita pravic tako prijaviteljev kot izpolnjevanje obveznosti njenih članov.

Glede na informacije, ki jih je posredoval predsednik OZS, je Varuh predvideval, da je Disciplinska komisija druge stopnje že odločila o pritožbi disciplinskega obdolženca in je tako odločba Disciplinske komisije prve stopnje postala pravnomočna, s tem pa je bila vzpostavljena tudi podlaga za postopanje OZS skladno z 89.b členom Statuta, da je torej pobudnika kot prijavitelja obvestila o pravnomočni odločitvi Disciplinske komisije prve stopnje.

46 Predvsem obsežna dokumentacija in več vloženih prijav zoper istega odvetnika ter posledična združitev obravnavanja zadev.
47 To je zaračunavanje stranki višjega plačila za delo, kot mu gre po odvetniški tarifi ali zakonu o odvetništvu brez predhodnega pisnega dogovora.
48 Zlasti še obsežna dokumentacija, ki jo je OZS prejela od disciplinskega obdolženca, za katero je bila že v začetni fazi postopka, to je pred podajo zahteve disciplinskega tožilca za uvedbo disciplinskega postopka, potrebna podrobnejša in obsežnejša raziskava primera.

Varuh sicer ne beleži podobnega primera, kot je obravnavani, da bi torej še kakšen disciplinski postopek pri OZS trajal tako dolgo in da bi bilo potrebno toliko časa za odločitev kot v obravnavanem primeru. Kljub temu je Varuh predmetno zadevo obravnaval (tudi) kot širše vprašanje, pomembno za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost na podlagi drugega odstavka 9. člena ZVarCP,[49] saj je ocenil, da bi imeli tako dolgo trajajoči disciplinski postopki zoper odvetnike, kot je obravnavani, lahko pomemben vpliv na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravno varnost v državi. Vendar po preučitvi vseh razpoložljivih podatkov podlage za tak zaključek v obravnavanem primeru ni bilo mogoče ugotoviti. V predmetni zadevi so bile po razumevanju Varuha očitno podane tako specifične okoliščine,[50] da odločitev Disciplinske komisije prve stopnje ni mogla biti sprejeta prej, kot bi bilo sicer mogoče pričakovati, če navedene okoliščine ne bi bile podane. Po presoji Varuha gre po vsej verjetnosti resnično za izjemen oziroma osamljen primer, ki ne odraža povsem povprečnega dejanskega trajanja posameznih disciplinskih postopkov in ne daje podlage za morebitni zaključek, da trajanje disciplinskih postopkov pri OZS pomembno vpliva na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravno varnost v državi.

Odškodninsko odgovornost odvetnika je mogoče (in treba) po neuspešnem izidu predhodnega uveljavljanja odškodninskega zahtevka zoper odvetnika pri zavarovalnici, pri kateri ima odvetnik zavarovano odškodninsko odgovornost, uveljavljati z ustreznim tožbenim zahtevkom v postopku pred sodiščem. Varuh je v konkretnem primeru lahko le predvideval, da je pobudnik pravočasno sprožil postopek za uveljavitev odvetnikove odškodninske odgovornosti in plačilo odškodnine zanjo, če mu je zaradi ravnanja odvetnika nastala škoda, saj ga pobudnik s tem ni izrecno seznanil. V disciplinskem postopku se namreč ne odloča o odškodninski odgovornosti posameznega odvetnika. Izid disciplinskega postopka, v katerem je disciplinski obdolženec (pravnomočno) spoznan za odgovornega kršitve dolžnosti pri opravljanju odvetniškega poklica, pa sam po sebi nima za posledico tudi odvetnikove odškodninske odgovornosti. Za nastanek (nepogodbenega razmerja) odgovornosti za škodo morajo biti namreč podane vse temeljne predpostavke odškodninske odgovornosti.[51] 15.7-1/2023

49 Ta določa: Varuh lahko obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v Republiki Sloveniji.
50 Gl. opombo št. 3.
51 To pa so: (1) protipravnost oziroma nedopustnost ravnanja, (2) nastanek (pravno priznane) škode, (3) obstoj vzročne zveze med nedopustnim ravnanjem in škodo ter (4) odgovornost za škodo.

2.20.4
Dejavnosti Varuha na področju policijskih postopkov, zasebnega varovanja, detektivov in redarjev

2.20.4.1 Policijski postopki

I. Policijsko pridržanje in uresničevanje pravic pridržane osebe

Posebno pozornost pri obravnavi očitkov v zvezi z delom policistov je Varuh tudi v letu 2023 namenjal pobudam, ki se nanašajo na odvzem prostosti, saj gre za enega največjih posegov v človekove pravice. Za odvzem prostosti se šteje vsaka omejitev prostosti, ki pomeni prisilno zadržanje (tretji odstavek 4. člena ZKP). Oseba ima ob pridržanju pravico do odvetnika, pravico, da o prijetju obvesti svoje bližnje oziroma tretjo osebo, in pravico do zdravniške pomoči. Prav od uresničevanja teh temeljnih jamstev, že od samega začetka policijskega pridržanja in seveda primerne seznanitve s temi pravicami, je odvisna učinkovitost preprečevanja mučenja, saj takrat obstajajo velika tveganja za slaba ravnanja s pridržano osebo. Pripominjamo tudi, da informacija o pravicah osebe, ki ji je odvzeta prostost, ne služi zgolj procesnim jamstvom, temveč pomeni tudi temeljna jamstva proti nezakonitemu, slabemu ravnanju s pridržano osebo. Prav zato mora biti uveljavljanje teh temeljnih jamstev pridržanim osebam (tudi dejansko) omogočeno od samega začetka odvzema prostosti. Ustrezno in primerno beleženje informiranja in nato tudi uresničevanja teh pravic in policijskih postopkov s pridržano osebo je lahko v veliko pomoč in tudi v interesu Policije, saj s tem kaže pripravljenost izkazovanja legitimnost pri obravnavi pridržanih oseb.

Ob obravnavi posameznih pobud in tudi ob obiskih na policijskih postajah v vlogi DPM **Varuh ugotavlja, da nekatere policijske postaje še vedno ne razpolagajo s primerno opremo za avdio- in videosnemanje zaslišanj oziroma spremljanje policijskih postopkov s pridržanimi osebami**. V tem primeru gre za pomanjkljivost, saj morebitnih navedb pridržanih ali zadržanih oseb o neprimernem ravnanju uradnih oseb z njimi na ta način ni mogoče preveriti, na kar je opozoril tudi Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT), ki je ob obiskih v Sloveniji že pozval, naj se sprejmejo ukrepi, s katerimi se bo zagotovilo, da se bo elektronska oprema za beleženje policijskih postopkov redno uporabljala. DPM je zato že večkrat priporočil, naj se proučijo možnosti, da se policijskim postajam zagotovi primerna oprema za avdio- in videosnemanje zaslišanj in da se proučijo možnosti, da se prostori, ki so namenjeni za sprejem oseb, ki jim je bila odvzeta prostost, ustrezno opremijo z videonadzornim sistemom.

Pri pregledu naključno izbranih primerov posameznih pridržanj Varuh ugotavlja tudi, da se še vedno pojavljajo **napake oziroma pomanjkljivosti pri izpolnjevanju obrazcev, potrebnih za izvedbo pridržanj** (teh je sicer nekoliko manj kot v preteklosti). Največ napak oziroma pomanjkljivosti je bilo ugotovljenih glede enotnega navajanja posameznega opravila v različnih obrazcih (na primer v obrazcu *Sklep o pridržanju*, v obrazcu *Izvajanje opravil med pridržanjem/zadržanjem – uradni zaznamek* ali v računalniški knjigi pridržanj) in glede pravilnega vnašanja popravkov v obrazce, potrebne za izvedbo pridržanj.

Primer:

Uradni zaznamek o izvajanju opravil med pridržanjem

Uradni zaznamek o izvajanju opravil med pridržanjem/zadržanjem, ki ga kronološko vodijo policisti od začetka do zaključka pridržanja skladno s Priročnikom za izvajanje policijskih pridržanj[1]*, je javna listina. To pomeni, da zanj velja zakonska domneva, da je njegova vsebina resnična in da torej to, kar v ta uradni zaznamek ni vpisano, tudi ni bilo opravljeno, razen, če se kasneje izkaže (kar je večkrat težko ali celo nemogoče), da je bilo. Zato je treba policiste ob rednih usposabljanjih in dodatnem izobraževanju, redno opozarjati na pomembnost skrbnega, točnega in kronološkega vpisovanja vseh podatkov v ta uradni zaznamek, po potrebi pa v tem delu tudi dopolniti priročnik z natančnejšimi navodili.*

Varuh je v zvezi s smrtjo pripornice na Upravo Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij (URSIKS) naslovil poizvedbo. Ta je v odgovoru na poizvedbo med drugim sporočila, da je bila pripornica v Zavod za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) Ig sprejeta iz policijskega pridržanja na Policijski postaji (PP) Brežice. Bila je lačna, saj je po njenih navedbah med pridržanjem prejela le dva obroka hrane, poleg tega naj med pridržanjem ne bi imela možnosti sprehoda.

Navedb pripornice ni bilo mogoče preveriti drugače kot z obiskom PP Brežice in Sektorja kriminalistične policije (SKP) Policijske uprave (PU) Novo mesto, ki je odredil pridržanje. Na tej podlagi je Varuh ugotovil, da je pridržanje pobudnice trajalo od 21. 11. 2022 od 21.47 do 23. 11. 2022 do 14.00 . V uradnem zaznamku o izvajanju opravil med pridržanjem/zadržanjem je bilo zavedeno, da je bila pridržana nameščena v prostor št. 3, medtem ko je bil v elektronski evidenci FIO vnesen prostor za pridržanje št. 5. Poleg tega v tem uradnem zaznamku ni zabeleženo, da bi ji bil na večer pričetka pridržanja ponujen hladni obrok, kot tudi ne naslednje jutro. Prvi obrok, ki ga je dobila, je bil topel obrok naslednji dan po pridržanju ob 10.50. Tega dne je prejela zvečer po vrnitvi s sodišča in sprehoda še suhi obrok. Naslednje jutro znova ni prejela suhega obroka (zajtrka), ob 10.48 pa je prejela topel obrok. Kasneje je bila odpeljana na sodišče in se v prostore pridržanja ni več vrnila. Po podatkih, vnesenih v uradni zaznamek, je bila

1 Priročnik policijskih pridržanj, Ljubljana 2021, točka 4.1.

pobudnica v prostor, namenjen bivanju na prostem, odpeljana šestkrat, od tega dvakrat tudi ponoči, zato Varuh v tem delu ni zaznal kršitev.

MNZ je Varuh v poizvedbi opozoril na dolžnost zagotavljanja vseh obrokov, ki pripadajo pridržanim osebam na dan pridržanja (dva suha in eden topel obrok)[2] in zahteval pojasnilo, zakaj v tem primeru pridržani osebi obroki niso bili zagotovljeni, kot tudi, zakaj se številka prostora za pridržanje, v katerega je bila nameščena pridržana oseba, v uradnem zaznamku razlikuje od številke prostora, vpisane v FIO evidenco.

MNZ je ugotovilo, da v tem primeru pridržanja **policisti PP Brežice niso ravnali v skladu s Priročnikom za izvajanje policijskih pridržanj,** ker v uradni zaznamek o izvajanju opravil med pridržanjem/zadržanjem niso evidentirali, da je bil imenovani ob sprejemu v pridržanje dan suhi obrok, kot tudi ne, da ga je ta odklonila in da ji je bil obrok vseeno puščen v prostoru za pridržanje. Pojasnilo je še, da je bila pridržana dejansko nameščena v prostor št. 3, ki je naveden v uradnem zaznamku, do napake pri vpisu številke prostora je prišlo v evidenci FIO, kar pa je bilo ugotovljeno šele po obisku predstavnikov Varuha na PP Brežice in SKP PU Novo mesto in je bilo isti dan tudi popravljeno. MNZ ob tem ni posebej sporočilo, kako bo poskrbljeno, da se podobne napake ne bodo ponavljale.

Upoštevajoč ugotovljene nepravilnosti v tem primeru, je Varuh MNZ predlagal, da se policiste ob rednem usposabljanju in dodatnem izobraževanju, pa tudi sicer, redno opozarja na pomembnost skrbnega, točnega in kronološkega vpisovanja vseh podatkov v uradni zaznamek o izvajanju opravil med pridržanjem/zadržanjem skladno s točko 4.1 Priročnika za izvajanje policijskih pridržanj (Ljubljana, 2021) in da se po potrebi v tem delu tudi dopolni priročnik z natančnejšimi navodili. 16.1-1/2023

2 Priročnik za izvajanje policijskih pridržanj iz leta 2021 v točki 3.7.4 med drugim določa, da morajo biti osebi, pridržani nad 12 ur, zagotovljeni trije obroki hrane (od tega en topli obrok) na dan ob običajnih urah. Drugim pridržanim osebam praviloma pripadajo suhi obroki hrane. Osebam, ki so pridržane do 12 ur, mora policist prvi suhi obrok praviloma zagotoviti po 4–5 urah pridržanja, v nadaljevanju pa na 5 ur. Pri tem se čim bolj upošteva tudi dnevni čas, ki je sicer običajen za zaužitje posameznega obroka, in stanje osebe. Ponoči (od 22. do 7. ure) se pridržanim osebam, če počivajo, prehrana praviloma ne zagotavlja. Izbiro vrste obroka ter čas zaužitja policist zapiše v uradnem zaznamku o pridržanju, zapiše pa tudi, če pridržana oseba hrano odkloni. Če zaradi daljšega pridržanja oseba prejme več obrokov, je treba zapisati vsakokratno izbiro in čas zaužitja obroka. Oseba se hrani v prostoru za pridržanje ali v drugem prostoru Policije, če razmere temu ustrezajo. Če v prostoru za pridržanje ni umivalnika, je osebi treba zagotoviti, da si pred jedjo in po njej umije roke, ter jo seznaniti, da ima za zaužitje obroka na voljo 30 minut.

Priporočilo št. 65: Varuh priporoča Policiji, naj policiste ob usposabljanjih in dodatnem izobraževanju redno opozarja na pomembnost skrbnega, točnega in kronološkega beleženja njihovih opravil med pridržanjem/zadržanjem.

Možnosti uresničevanja pravice do gibanja na prostem v času pridržanja

Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol) v drugem odstavku 71. člena določa, da je treba osebi, ki je v prostoru za pridržanje več kot 12 ur, **omogočiti gibanje na prostem**, razen če varnostni razlogi tega ne dopuščajo. Tudi Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT) v svojih poročilih pogosto izpostavlja potrebo po zagotavljanju gibanja na prostem osebam, ki so v policijskem pridržanju.[3] ZNPPol takšno pravico za pridržane osebe na splošno omogoča že v primeru, ko je oseba v prostoru za pridržanje več kot 12 ur. Pri tem je sicer pomembno upoštevati, da čas, ko je nekdo pridržan, in čas, ko je dejansko nameščen v prostoru za pridržanje,[4] ne pomenita nujno istega. Po mnenju Varuha je sicer primerno, da bi se uresničevanje te zakonske pravice omogočilo pridržanim ne glede na to, ali so bili v prostoru za pridržanje dejansko neprekinjeno 12 ur.

CPT v zvezi z gibanjem na prostem v času pridržanja (poleg omenjenega merila trajanja pridržanja) poudarja tudi, da je treba takšno gibanje na prostem, če je le mogoče, omogočiti v trajanju ene ure, in sicer v prostoru primerne velikosti ter z vso potrebno opremo, ki omogoča zaščito pred neugodnim vremenom in počitek.[5] Iz poročil CPT je tudi mogoče zaslediti, da potrebi po dnevnem gibanju na prostem ne more zadostiti občasno omogočanje kajenja na parkirnem prostoru policijske postaje.[6]

CPT se je v svojem *Poročilu petega periodičnega obiska v Republiki Sloveniji*[7] osredotočil tudi na pogoje, ki zadevajo zagotavljanje gibanja na prostem osebam, ki so v policijskem pridržanju v Republiki Sloveniji (27 točka). CPT se je ob takratnem obisku policijskih postaj seznanil, da naj bi bilo gibanje na prostem

3 CPT/Inf(92)3-part1, CPT/Inf(2002)15-part, CPT/Inf (2021) 21 in drugi.

4 Razlago, da naj bi bila pri »pridobitvi« te pravice pomembna dolžina prestanega časa v prostoru za pridržanje, je mogoče zaslediti tudi v komentarju k 71. členu zakona, objavljenem v Zakonu o nalogah in pooblastilih policije s komentarjem (Senčar, Alojz, GV Založba, d. o. o., 2015). Avtor pri tem navaja, da so »v praksi tudi primeri, ko pridržanje traja več kot 12 ur, pa oseba ni ves čas pridržanja neposredno v prostoru za pridržanje, saj je med izvajanjem pridržanja prisotna pri izvedbi hišne preiskave pri sebi doma ali pa je na zdravniškem pregledu oziroma na nudenju zdravniške pomoči, lahko pa tudi na zaslišanju oziroma na opravljanju razgovora, ki poteka zunaj prostora za pridržanje. Pri osebah, ki so bile v času pridržanja zunaj prostora za pridržanje zaradi navzočnosti pri hišni preiskavi, se je treba o tej pravici odločati glede na konkretne okoliščine, predvsem glede na dolžino trajanja preiskave in posledično glede na dolžino časa odsotnosti osebe iz prostora za pridržanje. Vsekakor policisti, ki izvajajo pridržanje, ne bodo ravnali v nasprotju z zakonom, če bodo tudi tem osebam omogočili gibanje na prostem.«

5 CPT/Inf (2019) 23.

6 CPT/Inf(2022)18.

7 CPT/Inf (2017) 27.

na splošno zagotovljeno osebam, ki so pridržane več kot 12 ur, v nekaterih primerih pa tudi tistim, ki so pridržane krajši čas. Ob tem je prejel zagotovila, da se ta pravica omogoča pridržanim osebam tudi, ko policijska postaja nima posebnega prostora, namenjenega gibanju na prostem, in sicer naj bi se v teh primerih gibanje izvajalo na primer na parkirišču posamezne policijske postaje. V poročilu o obisku je CPT izrazil pričakovanje, da bodo vse novozgrajene policijske postaje opremljene z zunanjim dvoriščem za gibanje na prostem.

Ob obiskih PP je bilo ugotovljeno tudi, da nekatere policijske postaje, gre predvsem za policijske postaje v starejših zgradbah, **nimajo ustreznega prostora za gibanje na prostem – sprehajališča**. DPM je v teh primerih že priporočil, naj se preučijo možnosti za ureditev primerno ograjenega prostora, ki bi osebam, ki jim je odvzeta prostost, omogočal gibanje na prostem brez stalnega fizičn - ga nadzora dveh policistov.

Ob upoštevanju omenjene zakonske ureditve in izpostavljenih priporočil CPT se je Varuh v letu 2023 glede vprašanja nekaterih vidikov zagotavljanja gibanja na prostem v času policijskega pridržanja obrnil na MNZ. Ministrstvo je v odgovoru med drugim pojasnilo, da je podroben postopek zagotavljanja pravice do gibanja na prostem določen v Priročniku za izvajanje policijskih pridržanj.[8] V podpoglavju tretjega poglavja tega priročnika (3.7.3 Pravica do gibanja in počitka) je tako med drugim omenjeno, da čas trajanja gibanja pravno ni določen, da pa je sicer treba v 24 urah osebi omogočiti primerno rekreacijo ali krajši sprehod (odvisno od okoliščin) ter da je po priporočilu Varuha pridržani osebi treba omogočiti eno uro gibanja vsakih 24 ur pridržanja. V odzivu na prejeta pojasnila je Varuh ponovno opozoril, naj policisti kljub trenutni pravni nedoločnosti časa trajanja gibanja na prostem pri svojem delu sledijo njegovemu že podanemu priporočilu. To priporočilo Varuha sicer sledi tudi že omenjenim predlogom CPT.

V zvezi z vprašanjem urejenosti prostorov, ki so namenjeni tovrstnemu gibanju na prostem, je MNZ sporočilo, da z izjemo Centra za pridržanje Ljubljana Moste policijske postaje, ki (že) imajo prostore za gibanje na prostem, ne ustrezajo (v celoti) normativom iz 23. člena Pravilnika o normativih za izgradnjo in opremljenost policijskih prostorov za pridržanje[9]. MNZ ob tem »razsežnosti« posameznih morebitnih odstopanj po policijskih postajah od predvidenih pogojev, ki naj bi jih (pri novogradnjah) moral takšen prostor izpolnjevati, v odgovoru Varuhu podrobneje ni pojasnilo. Čeprav omenjeni pravilnik določa (le)

8 »Ko je oseba pridržana več kot 12 ur, ji mora policist omogočiti gibanje na prostem. Izjemoma se pravica ne omogoči iz varnostnih razlogov (agresivnost, visoka stopnja begosumnosti in drugi). Koliko časa traja gibanje, ni pravno določeno, je pa treba v 24 urah osebi omogočiti primerno rekreacijo ali krajši sprehod, odvisno od okoliščin. Po priporočilu Varuha je pridržani osebi treba omogočiti eno uro gibanja vsakih 24 ur pridržanja. Če ni možno drugače, se pridržani osebi zagotovi kratek sprehod po hodniku ali drugem prostoru znotraj objekta, lahko pa tudi zunaj objekta, če varnostne okoliščine to dopuščajo.«

9 23. člen (prostor za gibanje na prostem): (1) Prostor za gibanje na prostem za osebe, ki so pridržane več kot 12 ur, izpolnjuje naslednje pogoje: – je velikosti najmanj 12 m2, – stena je visoka najmanj 3 m in gladka, – je delno pokrit, odprti del pa zamrežen, – tla so betonska ali asfaltirana, – zunanja javnost nima vpogleda v prostor. (2) V prostoru za gibanje na prostem so: – betonski pepelnik, pritrjen v tla, – priključek za namestitev videonadzornega sistema, – govorna naprava, – razsvetljava.

normative, ki naj bi se upoštevali pri vseh novogradnjah, je po mnenju Varuha ugotovitev ministrstva (čeprav dokaj splošna) lahko še posebej skrb vzbujajoča tam, kjer bi to lahko hkrati pomenilo, da se uresničevanje te pravice v okviru posamezne policijske postaje v zadostni meri ne bi omogočalo na drug ustrezen način.

Zaradi omenjene odsotnosti primernih objektov na policijskih postajah, ki bi lahko ustrezno služili gibanju na prostem v času pridržanja, je **Varuh opozoril, da še posebej pri daljših pridržanjih (le) morebiten »kratek sprehod po hodniku ali drugem prostoru znotraj objekta« ne ustreza zakonski pravici iz drugega odstavka 71. člena ZNPPol**. Po mnenju Varuha obstaja v trenutnih razmerah tudi bojazen, da bi lahko morebitna potreba po dodatnem osebju (npr. za zagotavljanje ustrezne varnosti v času sprehoda)[10] prispevala k posamezni konkretni odločitvi, ki ne bi šla v korist pravici osebe do gibanja na prostem v času njenega pridržanja. Varuh je zato tudi predlagal, naj Policija skupaj z MNZ – še zlasti tam, kjer bi se morda pokazalo, da trenutne– razmere, poleg tega, da izrazito odstopajo od normativov (predvidenih za novogradnje), pretirano obremenjujejo policiste pri zagotavljanju primernega gibanja za pridržane osebe – nameni dodatno pozornost tudi morebitnim investicijam v urejanje oziroma opremljanje prostorov, ki so namenjeni gibanju na prostem. S tem, ko se izvajanje izpostavljene pravice beleži v okviru opravil, ki so sestavni del obrazca *Izvajanje opravil med pridržanjem/zadržanjem – uradni zaznamek*[11], je po mnenju Varuha lahko ustrezno zagotovljeno tudi naknadno preverjanje uresničevanja pravice iz drugega odstavka 71. člena ZNPPol.

V okviru obravnave te problematike je Varuha zanimalo tudi, ali so pridržane osebe posebej seznanjene s pravico do gibanja na prostem. MNZ je v zvezi s tem odgovorilo, da Policija za to nima pravne podlage. Po mnenju ministrstva so namreč v obrazcu *Izvajanje opravil med pridržanjem/zadržanjem – uradni zaznamek* zabeležene vse zakonsko predpisane pravice, s katerimi policisti seznanijo pridržane osebe. Varuh je v odzivu na pojasnila MNZ izrazil delno nasprotovanje takšnemu stališču. V brošuri *Obvestilo o pravicah osebe, ki ji je odvzeta prostost*, ki jo pridržane osebe prejmejo v ustreznem jeziku, je namreč navedeno, da imajo pridržane osebe tudi druge pravice, kot so pravica do počitka, prehrane in pitne vode[12]. Po mnenju Varuha navedbe ministrstva ne utemeljujejo izključitve pravice do gibanja na prostem iz obsega te brošure. Zato je Varuh ministrstvu predlagal, naj se pravica do gibanja na prostem vključi v brošuro *Obvestilo o pravicah osebe, ki ji je odvzeta prostost* v vseh predvidenih jezikih. Po mnenju Varuha bi namreč lahko tudi zavedanje pridržanih oseb o tej pravici dodatno pripomoglo k doslednemu uresničevanju te pravice v času pridržanja. Do trenutka priprave tega zapisa MNZ na izpostavljene predloge Varuha še ni odgovorilo. 16.1-5/2023

10 Za varnost osebe, ki se giba na prostem ali v drugem prostoru, če policijska postaja nima posebnih prostorov za gibanje na prostem, po pojasnilih ministrstva namreč skrbi več policistov.

11 Iz tega je med drugim razvidno tudi, kdaj je oseba odšla na gibanje na prostem in kdaj se je v prostor za pridržanje vrnila.

12 Naštete pravice so sicer prav tako kot pravica do gibanja na prostem zajete v 71. členu ZNPPol.

Priporočilo št. 66: Varuh predlaga Ministrstvu za notranje zadeve in Policiji, naj v okviru možnih investicij pozornost namenita ustrezni opremi policijskih postaj za omogočanje gibanja na prostem med pridržanjem. Prav tako Varuh priporoča, naj se v brošuri Obvestilo o pravicah osebe, ki ji je odvzeta prostost jasneje opredeli izvajanje pravice do gibanja na prostem, saj bi to pripomoglo k večji ozaveščenosti pridržanih oseb o tej pravici in s tem k njenemu doslednemu uresničevanju.

II. Spremljanje uveljavljanja priporočil CPT in *Méndezovih načel* v slovenski policijski praksi pri zaslišanju osumljencev

Varuh je na lastno pobudo začel postopek za pridobitev informacij o trenutnih razmerah na področju policijskega dela in usposabljanja policistov glede zasliševanj in pridobivanja izjav od osumljencev, s poudarkom na spoštovanju človekovih pravic. Pri tem se je Varuh osredotočil na upoštevanje preteklih priporočil Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT)[13] ter implementacijo Méndezovih načel[14].

MNZ je v odzivu pojasnilo, da so izpostavljena priporočila CPT iz leta 1996 že vključena v kazensko materialno in procesno pravo ter policijsko zakonodajo. Ob tem je posebej omenilo, da slovenska policija do spremembe pravne ureditve zbiranja obvestil v predkazenskem postopku, ki jo je prinesla novela Zakona o kazenskem postopku (ZKP-E, Uradni list RS, št. 56/03 s 13. 6. 2003), ni imela pooblastila zasliševanja. Po uveljavitvi ZKP-E je policija najprej pripravila Začasni priročnik za zaslišanje, od leta 2012 pa policija uporablja Priročnik za policijsko zaslišanje, ki je le eden izmed dokumentov, objavljenih na intranetu Policije, in se vsebinsko prepleta tudi s Priročnikom za izvajanje policijskih pridržanj.

13 CPT je v 39. točki Poročila prvega periodičnega obiska v Republiki Sloveniji CPT/Inf (96) 18 priporočil za oblikovanje kodeksa oziroma pravil ravnanja za policijsko zasliševanje. Po mnenju CPT bi takšen kodeks moral podrobno opredeliti postopke na več specifičnih področjih, vključno z obveščanjem pridržane osebe o identiteti prisotnih pri zasliševanju, trajanjem zasliševanja, počitki med zasliševanji, lokacijami, kjer se zasliševanja lahko izvajajo, ter opredelitvijo, ali je pridržana oseba med zasliševanjem v stoječem položaju, zasliševanjem oseb, ki so pod vplivom drog, alkohola, zdravil ali so v šoku. Takšen kodeks naj bi urejal tudi sistematično vodenje zapisnika o začetku in koncu zasliševanj, prisotnih osebah med zasliševanjem ter morebitnih zahtevah pridržane osebe med zasliševanjem. Za posebej ranljive osebe, kot so mladi ali osebe s telesnimi ali duševnimi ovirami, bi morale biti določene posebne varovalke.

14 Posebni poročevalec Združenih narodov Juan E. Méndez je v svojem poročilu, ki ga je leta 2016 predložil Generalni skupščini Združenih narodov, pozval k razvoju univerzalnega nabora standardov za zasliševanje in povezane postopkovne varovalke med preiskavami, z namenom, da se zagotovi, da nobena oseba (vključno z osumljenci, pričami, žrtvami in drugimi osebami) ni izpostavljena mučenju, zlorabi ali prisili med zasliševanjem. Na podlagi omenjene pobude so se pod okriljem Mednarodnega Združenja za preprečevanje mučenja (APT) v letu 2021 oblikovala Načela učinkovitega zasliševanja in zbiranja informacij, imenovana tudi Méndezova načela. Ta načela temeljijo na znanstvenih raziskavah, pravnih normah in poklicni etiki ter si prizadevajo zagotoviti spoštovanje človekovih pravic ter ustvariti okvir, ki bi prispeval k izboljšanju ravnanja v policijskih postopkih.

Glede priporočila CPT o potrebi po posebnih varovalkah pri policijskem zaslišanju mladoletnikov, ki ga je ta odbor podal v petem periodičnem obisku v Republiki Sloveniji (CPT/Inf (2017) 27),[15] je MNZ omenilo novosti v Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-O, Uradni list RS, št. 200-3630/2020 z 29. 12. 2020), ki se nanašajo na postopek proti mladoletnikom. S to novelo je bila implementirana tudi Direktiva (EU) 2016/800 Evropskega parlamenta in Sveta z 11. 5. 2016 o procesnih jamstvih za otroke, ki so osumljene ali obdolžene osebe v kazenskem postopku. Med ključnimi novostmi so obveščanje staršev ali skrbnikov o postopku in pravicah mladoletnika, obvezna prisotnost zagovornika pri določenih preiskovalnih opravilih in uvedba pripravljalnega postopka namesto preiskave. V tem postopku morajo organi ugotoviti različne osebne okoliščine mladoletnika, kar pomaga pri izbiri ustrezne sankcije, pa tudi za odreditev morebitnih ukrepov med samim postopkom. Posebno pozornost namenja zakonodaja zaslišanju mladoletnih osumljencev. Po 452.č členu ZKP se zaslišanja običajno snemajo, lahko pa se izvedejo tudi s pomočjo pedagoga ali druge strokovne osebe. Policisti, ki sodelujejo v postopku proti mladoletniku, morajo pridobiti dodatna znanja na področju mladoletniškega prestopništva, kot to ureja Pravilnik o programu in načinu izvedbe osnovnega in rednega usposabljanja za sodnike, državne tožilce, policiste, zagovornike in poravnalce, ki sodelujejo v postopku proti mladoletniku (Uradni list RS, št. 67/21).

Od leta 2021 policija izvaja tudi tridnevno *Usposabljanje za mladoletniško kriminaliteto*, ki vključuje usposabljanja za izvajanje zaslišanj oziroma pridobivanje izjave od mladoletnega osumljenca. Poleg strokovnjakov iz Policije na tem usposabljanju sodelujejo strokovnjaki iz sodišča, tožilstva, centra za socialno delo, odvetništva, Hiše za otroke, šole, vzgojnih zavodov, prevzgojnega doma in zdravstva.

V zaključku odgovora je MNZ omenilo, da bo Policija Mendezova načela po prevodu objavila na Intranetu Policije. **Varuh omenjeno napoved ministrstva o prevodu načel pozdravlja in pričakuje, da bo do tega prišlo v kratkem, saj vidi Varuh to tudi kot dodaten prispevek k izboljšanju znanja in praks policistov pri spoštovanju človekovih pravic v postopkih zaslišanja.** Namerava pa sicer Varuh omenjeno področje policijskega delovanja z vidika spoštovanja človekovih pravic spremljati tudi v prihodnje, in sicer tako v primeru konkretnih zadev kot tudi na ravni sprejemanja predpisov s tega področja. 16.1-17/2023

15 17. točka (CPT/Inf (2017) 27: »Upoštevajoč posebno ranljivost te starostne skupine CPT priporoča sprejetje potrebnih ukrepov, ki bi jamčili, da mladoletniki, ki jim je policija odvzela prostost, nikoli niso policijsko zaslišani ali morajo dati izjavo ali podpisati dokument v zvezi s kaznivim(i) dejanjem(i), katerega(ih) storitve so osumljeni, v odsotnosti zagovornika in načeloma tudi odrasle osebe, ki ji zaupajo. To bi moralo biti razvidno tudi iz ustrezne zakonodaje. Mladoletne osebe, ki ne morejo plačati zagovornika, pa naj bodo upravičene do brezplačne pravne pomoči zagovornika, ki ga imenuje odvetniška zbornica.«

Priporočilo št. 67: Varuh predlaga Ministrstvu za notranje zadeveNZ in Policiji, naj kot del prizadevanj za nadgradnjo strokovnosti in spoštovanja človekovih pravic v policijskih postopkih zagotovita prevod *Načel učinkovitega zaslišanja in zbiranja informacij*, znanih kot *Méndezova načela*, in ga objavita ter uporabita kot dodaten vir znanja za policiste pri zagotavljanju spoštovanja človekovih pravic v postopkih zaslišanja.

III. Pomanjkljivosti v zapisu zdravstvene dokumentacije glede dejstev in okoliščin, ki so potrebne in pomembne za oceno skladnosti med zatrjevanim načinom poškodovanja poškodovanca in dejansko ugotovljenimi poškodbami

Varuh je v postopku obravnavanja pobude pripornika, ki je navajal, da ga je ob posredovanju in uporabi prisilnih sredstev poškodoval pravosodni policist, že pred leti **ugotavljal pomanjkljivosti v zapisu zdravstvene dokumentacije glede dejstev in okoliščin, ki so potrebne in pomembne za oceno skladnosti med zatrjevanim načinom poškodovanja poškodovanca in dejansko ugotovljenimi poškodbami.**[16] Varuh je MZ zato opomnil na *Poročilo Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT) Vladi Republike Slovenije ob obisku v Republiki Sloveniji med 31. januarjem in 8. februarjem 2006*, v katerem je CPT opozoril, da bi moral zdravniški pregled vsebovati zapis o objektivnih zdravniških ugotovitvah na podlagi natančnega pregleda (vključno z vrsto, mestom, velikostjo in posebnimi značilnostmi vsake posamezne opažene poškodbe). Pomembna sestavina zdravnikovega zapisa da bi morala biti tudi ocena skladnosti med zatrjevanim grdim ravnanjem in ugotovitvami objektivnega zdravniškega pregleda. Varuh je opomnil tudi na zagotovilo MZ, da bo pripravilo navodilo za zdravnike glede ustreznega beleženja vseh podatkov v medicinske kartoteke pripornikov, zapornikov in varovancev v socialnovarstvenih zavodih, še posebej v primeru poškodb, ki bo upoštevalo vsa navedena priporočila CPT, da bi se bodo ugotovljene pomanjkljivosti postopno odpravile. MZ je Varuha seznanilo, da je sprejelo *Navodilo o beleženju podatkov v medicinskih kartotekah za pripornike in zapornike* št. 160-103/2008-4 s 3. 4. 2009 (*Navodilo*), ki je bilo poslano zdravstvenim domovom, bolnišnicam in zasebnim zdravnikom v Republiki Sloveniji, in hkrati izrazilo pričakovanje, da bodo s tem odpravljene nepravilnosti, na katere je opozoril Varuh.

Varuh ugotavlja, da to *Navodilo* očitno ne zadošča in da obstaja potreba, da bi MZ **pripravilo tudi poseben obrazec za vpisovanje vseh okoliščin, ki so pomembne za oceno skladnosti med zatrjevanimi in dejansko ugotovljenimi poškodbami,** do katerih naj bi prišlo med odvzemom prostosti, ki bi ga izpolnil (vsak) zdravnik ob pregledu tako poškodovane osebe. Na takšno potrebo kažejo ugotovitve Varuha v postopku obravnavanja pobude v letu 2023, ki jo

16 Podrobneje o tem Letno poročilo Varuha za leto 2009, str. 60.

je podal pobudnik, ker naj bi ga policisti ob uporabi prisilnih sredstev ob hišni preiskavi poškodovali. Po navedbah pobudnika naj bi ga policisti ob uporabi prisilnih sredstev z udarci namreč v glavo. Pri tem se je skliceval na medicinsko dokumentacijo, ki naj bi potrjevala hujši pretres možganov z vidnimi posledicami udarcev v njegovo zatilje. MNZ oziroma Generalna policijska uprava sta na poizvedbo Varuha odgovorila, da po pregledu dostopne zdravstvene dokumentacije ni razvidno, da bi zdravnik podal mnenje glede skladnosti izjav in dejansko nastalih poškodb pri pobudniku. Generalna policijska uprava je po nestrokovni oceni presodila, da je iz zdravstvene dokumentacije razvidno, da je bila domnevno poškodovanemu sicer postavljena diagnoza, ki pa po opravljenem CT ni bila potrjena. MNZ je na poizvedbo Varuha odgovorilo tudi, da zdravniki v praksi običajno ne podajajo lastne ocene ujemanja zatrjevanih poškodb z ugotovljenimi poškodbami, ker to sodi v pristojnost izvedenca, in v pričujočem primeru pobudnika zdravnik te tudi ni podal.

Predpostavljamo, da bo oceno skladnosti med grdim ravnanjem, kot ga je navajal pobudnik, in ugotovitvami objektivnega zdravniškega pregleda v tem (in drugih podobnih primerih) v končni fazi (v sodnem postopku) sicer podal sodni izvedenec, vendar je prav za izdelavo njegovega mnenja pomemben natančen opis ob prvem zdravniškem pregledu opaženih poškodb na telesu preiskovanca. V medicinski dokumentaciji v primeru pobudnika niso bile natančneje zapisane navedbe pobudnika o tem, kako je bil poškodovan. V »statusu ob sprejemu« je sicer zapisano, da je v predelu mastoida desno vidna kontuzijska značka in druga v predelu mastoida levo in okcipitalno, vendar ti nista natančneje opisani (barva, oblika, trdota ...). V odpustnem pismu po 24-urnem opazovanju pobudnika so v uvodu zapisane diagnoze, ki ob koncu, po opravljenih preiskavah, na način, ki bi bil laiku razumljiv, niso niti ovržene niti potrjene; pobudniku je bilo svetovano jemanje analgetikov po potrebi, dalje pa še enotedenski počitek in izogibanje močnemu soncu ali svetlobi, v primeru poslabšanja stanja pa kontrolni pregled, kar bi lahko dopuščalo možnost, da je pobudnik ob uporabi prisilnih sredstev dejansko utrpel pretres možganov. V odpustnem pismu je pogrešiti tudi podatek o tem, ali se je stanje (oblika, barva, trdota) ob sprejemu opaženih kontuzijskih značk do odpusta morda spremenilo, pogrešiti pa je tudi oceno zdravnika, ali obstaja (če sploh – in kolikšna je) verjetnost, da sta ti nastali na način, ki ga je opisal pobudnik.

Po opravljeni poizvedbi pri MNZ je Varuh namreč ugotovil, da v zdravniški dokumentaciji tega pobudnika ni bil natančneje zapisan način poškodovanja, prav tako niso bile natančneje opisane vidne sledi na telesu. V opisu statusa ob sprejemu pobudnika v urgentni kirurški blok UKC Ljubljana sta sicer omenjeni kontuzijski znački, vendar brez opisa njune barve, oblike in velikosti. Na podlagi teh informacij in zdravstvene dokumentacije v omenjenem primeru Varuh ugotavlja, da opozorilo CPT – da bi moral zdravniški pregled vsebovati zapis o objektivnih zdravniških ugotovitvah na podlagi natančnega pregleda, vključno z vrsto, mestom, velikostjo in posebnimi značilnostmi vsake posamezne opažene poškodbe; pomembna sestavina zdravnikovega zapisa pa bi morala biti tudi ocena skladnosti med zatrjevanim grdim ravnanjem in ugotovitvami objektivnega zdravniškega pregleda – in zgoraj omenjeno *Navodilo* MZ (v praksi) očitno še nista (bila) dosledno upoštevana. Sklepamo lahko, da do

takšnih pomanjkljivosti ne bi prihajalo, če bi zdravnik ob pregledu osebe, ki navaja, da je bila med odvzemom prostosti oziroma ob uporabi prisilnih sredstev poškodovana od uradnih oseb, moral izpolniti vnaprej pripravljen obrazec o vrsti, obliki, barvi in o vseh drugih podrobnostih opaženih poškodb (sledi) na pregledani osebi, obenem pa tudi čim natančneje zapisati čim več podatkov o zatrjevano slabem ravnanju, kar bi vse pripomoglo k zanesljivejši (vsaj kasnejši) oceni stopnje ujemanja med zatrjevanim načinom poškodovanja in dejansko ugotovljenim stanjem poškodb. Ta obrazec bi MZ lahko pripravilo ob upoštevanju usmeritev Istanbulskega protokola, *Priročnika za učinkovito preiskovanje in dokumentiranje mučenja in drugega krutega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja in kaznovanja*[17], kot je Varuh že predlagal (Letno poročilo Varuha za leto 2009, str. 61).

V posredovanju pri MZ je Varuh zaprosil za informacije, ali je MZ poleg tega, da je z *Navodilom* s 3. 4. 2009 seznanilo zdravstvene domove, bolnišnice in zasebne zdravnike, morda tudi preverjalo, kako se to navodilo v praksi spoštuje in uresničuje, in če se, na kakšen način. Varuha je zanimalo je tudi, ali je poleg *Navodila* MZ morda sprejelo še katere druge ukrepe za uresničitev že omenjenega opozorila CPT glede zaznambe zdravniških ugotovitev, ki so pomembne za oceno skladnosti med zatrjevanim načinom poškodb in dejansko ugotovljenimi poškodbami, upoštevajoč tudi usmeritve iz Istanbulskega protokola, ter ali aktivnosti v tej smeri morda načrtuje v prihodnje.

MZ je pojasnilo, da je po seznanitvi vseh deležnikov z *Navodilom* njegovo udejanjanje prepustilo izvajalcem zdravstvene dejavnosti. **Napovedalo pa je, da bo v sodelovanju z zdravstveno stroko preučilo možnosti priprave posebnega obrazca v skladu z navodili CPT in usmeritvami iz Istanbulskega protokola.** Varuha je tudi seznanilo, da je k sodelovanju pri pripravi obrazca v skladu z usmeritvami Istanbulskega protokola in priporočilom CPT v začetku leta 2024 že povabilo Zdravniško zbornico Slovenije. Varuh bo uresničevanje te napovedi vsekakor spremljal. 16.1-13/2023

Priporočilo 68, 69: Varuh priporoča Ministrstvu za zdrave, naj učinkoviteje poskrbi za uresničitev priporočila Odbora za preprečevanje mučenja in nehumanega ter poniževalnega ravnanja ali kaznovanja (CPT), da mora zdravniški pregled v primeru uporabe prisilnih sredstev vsebovati zapis o objektivnih zdravniških ugotovitvah na podlagi natančnega pregleda osebe, nad katero so bila ta uporabljena (vključno z vrsto, mestom, velikostjo in posebnimi značilnostmi vsake posamezne opažene poškodbe); pomembna sestavina zdravnikovega zapisa pa bi morala biti tudi ocena skladnosti med zatrjevanim grdim ravna-njem in ugotovitvami objektivnega zdravniškega pregleda.

17 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, New York and Geneva, 2022 (© 2001, 2004, 2022 United Nations), https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-06-29/Istanbul-Protocol_Rev2_EN.pdf.

IV. Potreba po učinkovitosti in preglednosti spletne aplikacije za obveščanje oškodovancev kaznivih dejanj

Ena od pomembnejših nalog Policije je **preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj, odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in zbiranje dokazov ter raziskovanje okoliščin**, ki so pomembne za ugotovitev premoženjske koristi, ki izvira iz kaznivih dejanj. Prav je, da Policija pri obravnavanju kaznivih dejanj namenja ustrezno pozornost tudi oškodovancem, zlasti tudi njihovemu obveščanju o napredku pri preiskovanju naznanjenih kaznivih dejanj na njihovo škodo. S to problematiko se je Varuh ukvarjal v naslednjem predstavljenem primeru.

Primer:

Spletna aplikacija za obveščanje oškodovancev kaznivih dejanj

Varuh poudarja, da morajo biti digitalne aplikacije, kot je spletna aplikacija Policije za obveščanje oškodovancev, zasnovane tako, da učinkovito služijo svojemu namenu in zagotavljajo jasne, točne in pravočasne informacije uporabnikom. V primeru, ko te aplikacije ne izpolnjujejo teh kriterijev, je ključnega pomena, da se jih ustrezno prilagodi in izboljša v dobrobit njihovih uporabnikov.

Pobudnik je v vlogi Varuhu pojasnil, da po oddaji spletnega obrazca na spletni strani Policije ni prejel nobenega odziva o statusu svojih prijav kaznivih dejanj. V zadevi se je Varuh obrnil na MNZ tako za konkretna pojasnila kot tudi siceršnje delovanje izpostavljene aplikacije.

Na podlagi prejetega odgovora je Varuh pobudnika seznanil s pojasnili ministrstva v njegovi zadevi. Glede na nekatere okoliščine o delovanju spletne aplikacije, ki je namenjena obveščanju oškodovancev kaznivih dejanj, je **Varuh dodatno poudaril tudi potrebo po jasnih in razumljivih obvestilih v takšnih aplikacijah ter ministrstvu priporočil razmislek o nekaterih izboljšavah.**

Po mnenju Varuha je pomembno, da tovrstna aplikacija v okviru samodejno oblikovanih odgovorov zagotavlja točne in pravočasne informacije, ki pri oškodovancu po nepotrebnem ne povzročajo dodatnih težav oziroma nejasnosti. Varuh je namreč menil, da do takšnih nejasnosti lahko prihaja v situaciji trenutnega oblikovanja samodejnih sporočil, ki so po elektronski pošti poslana posamezniku, ki izpolni spletni obrazec. Po mnenju Varuha bi morala biti takšna obvestila oblikovana s poudarkom na njihovi jasnosti oziroma, da so zapisana na način, ki pri oškodovancu oziroma žrtvi, ki jih prejme, ne zbujajo dodatnega dvoma.

Ker se v primeru pomanjkljivih informacij oziroma za posameznika nejasnih samodejnih sporočil lahko pojavi tudi stiska, je Varuh nadalje menil, da bi bilo priporočljivo, če bi poleg jasnih sporočil uporabniki prejeli tudi

informacijo (bodisi v sporočilu bodisi z objavo na spletni strani poleg obrazca, kamor se vnese zahtevek), s kom lahko stopijo v stik, če potrebujejo pojasnila ali dodatno pomoč pri kakršnihkoli nejasnostih glede oddanega zahtevka preko spleta. S tem bi se lahko po mnenju Varuha na ustrezen način dodatno zagotovila hitra in učinkovita dostopnost potrebne podpore med postopkom.

Varuh je predlagal tudi, da naj se opravi analiza uporabniške izkušnje aplikacije, ki sicer po navedbah MNZ do sedaj še ni bila izvedena. Rezultati takšne analize bi lahko po mnenju Varuha namreč dodatno prispevali k izboljšavam aplikacije tudi z morebitnih drugih vidikov, ki jih Varuh v okviru obravnave ni posebej izpostavil.

MNZ je v odzivu poudarilo velik pomen obveščanja oškodovancev o poteku policijskih preiskav in hkrati pozdravilo pobudo Varuha, ki bi lahko prispevala k izboljšanju procesa obveščanja oškodovancev. Kljub izraženi pripravljenosti po preučitvi predlogov Varuha se MNZ v nadaljevanju na omenjena priporočila Varuha (čeprav je bilo k temu izrecno pozvano) do priprave tega zapisa še ni odzvalo s konkretnimi obljubami ali načrti, ki bi nakazovali, da bi v bližnji prihodnosti lahko prišlo do morebitne izvedbe predlaganih izboljšav oziroma drugih tovrstnih ukrepov. 16.1-11/2022

Priporočilo št. 70: Varuh Policiji priporoča, naj se z namenom večje jasnosti, dostopnosti in učinkovitost spletne aplikacije za obveščanje oškodovancev kaznivih dejanj obvestilo v aplikaciji, ki je objavljena na spletni strani Policije, ustrezno dopolni oziroma preuredi na način, da bo lahko uporabniku pred oddajo vloge jasno, kakšne konkretne informacije lahko pričakuje in kako lahko ravna, če teh informacij ne prejme. Tako na spletn stran kot v samodejna e-sporočila, ki jih prejmejo uporabniki, naj se vključijo tudi jasne kontaktne informacije za oškodovance, ki potrebujejo dodatna pojasnila ali pomoč v zvezi z oddanim zahtevkom oziroma v primeru nejasnosti v prejetem e-sporočilu.

2.20.4.2 Zasebno varovanje

Neprimerna komunikacija varnostnika

Ukrepi in dolžnosti varnostnika so določeni v petem poglavju Zakona o zasebnem varovanju (ZZasV-1). V prvem odstavku 44. člena ZZasV-1 je tako navedeno, da mora biti uporaba ukrepov varnostnika strokovna in sorazmerna zakonitemu cilju njihove uporabe – ob upoštevanju človekovih pravic in svoboščin. Varnostnik sme ukrepati samo na način, določen s tem zakonom in podzakonskimi predpisi, da bi z najmanjšimi škodljivimi posledicami dosegel izvršitev naloge. Pri izvedbi ukrepov nihče ne sme biti podvržen mučenju, nečloveškemu, ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju.

Varuh nima neposrednih pristojnosti za ukrepanje oziroma v tem smislu tudi ugotavljanje morebitnih kršitev človekovih pravic, ki bi jih storili varnostniki zasebnih varnostnih subjektov. Posredovanje Varuha je lahko v tovrstnih primerih predvsem v smislu spremljanja ravnanja tistih državnih organov, ki jim je zakonodajalec z ZZasV-1 zaupal nekatere nadzorstvene naloge na tem področju (npr. Policiji – 57. člen ZZasV-1 – in inšpektoratu MNZ – 73. člen ZZasV-1).

Pobudnica je s posnetkom, ki ga je priložila elektronskemu sporočilu, Varuha seznanila z ravnanjem varnostnika, ki jo je obravnaval v enem izmed nakupovalnih centrov. Takšno sporočilo je hkrati poslala tudi gospodarski družbi, ki opravlja zasebno varovanje in pri kateri naj bi bil v delovnem razmerju varnostnik, na čigar ravnanje je opozorila.

Varuh je pobudnico seznanil z možnostjo vložitve pritožbe iz 59. člena ZZasV-1.[18] Poleg tega se je (ker je v posnetku zaznal neprimerno komunikacijo enega izmed varnostnikov) **obrnil na konkretno gospodarsko družbo s predlogom, naj vlogo pobudnice obravnava skladno z 59. členom ZZasV-1 in Varuhu posreduje svoje ugotovitve, s katerimi bo seznanil pobudnico.**

V odgovoru je družba za varovanje sporočila, da je prejeto prijavo obravnavala in temeljito preučila okoliščine dogodka. Po ugotovljenih dejstvih in okoliščinah je svoje varnostnike opomnila na pomen ustrezne komunikacije in dosledno izvajanje nalog v skladu s predvidenimi postopki. V sodelovanju z gospodarsko družbo, ki upravlja nakupovalni center, v katerem je do omenjenega dogodek prišlo, je vse svoje varnostnike, ki opravljajo naloge varovanja na območju nakupovalnega centra, (posebej) seznanila z navodili za ravnanje na tem varovanem območju. Z ugotovitvami in omenjenimi ukrepi je družba za varovanje tudi pisno seznanila pobudnico.

Na podlagi omenjenega odziva družbe za varovanje na konkretno pritožbo je Varuh menil, da lahko tudi v tem primeru sprejeti ukrepi (opozorilo na pomen

18 Na podlagi te določbe ima posameznik, ki meni, da so mu bile pri izvajanju ukrepov varnostnika kršene njegove pravice ali svoboščine, pravico podati pritožbo imetniku licence, pri katerem je bil v času dejanja varnostnik v delovnem razmerju. Imetnik licence takšno pritožbo obravnava in s svojimi ugotovitvami glede utemeljenosti pritožbe seznani pritožnika v roku 30 dni od prejema pritožbe. Če imetnik licence v postopku tudi ugotovi, da ima dejanje varnostnika znake kaznivega dejanja ali prekrška, mora o tem takoj obvestiti Policijo ali podati ovadbo pristojnemu državnemu organu.

ustrezne komunikacije in dodatna seznanitev varnostnikov z navodili za ravnanje na varovanem območju) dodatno prispevajo h krepitvi izvajanja ukrepov varnostnikov na način, pri katerem se bo dosledno upošteval tudi vidik spoštovanja človekovih pravic in svoboščin. 16.2-1/2022

4.

SEZNAM KORISTNIH KRATIC IN OKRAJŠAV

ZAKONI IN DRUGI PRAVNI AKTI

DPR	Državni prostorski red
DZ	Družinski zakonik
EZ-1	Energetski zakon
GDPR	Splošna uredba o varstvu podatkov (General Data Protection Regulation)
GZ	Gradbeni zakon
KPND	Kolektivni pogodbi za negospodarsko dejavnost RS
KZ-1	Kazenski zakonik
MKVP	Zakon o ratifi aciji konvencije o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov
MOPPM	Zakon o ratifi aciji 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
ZDDO	Zakon o delavcih zaposlenih v državnih organih
ZDIJZ	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
ZDimS	Zakon o dimnikarskih storitvah
ZDoh-2	Zakon o dohodnini
ZDOsk	Zakon o dolgotrajni oskrbi (2021)
ZDOsk-1	Zakon o dolgotrani oskrbi (2023)
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
ZFPPod	Zakon o finančnem pos ovanju podjetij
ZFPPIPP	Zakon o finančnem pos ovanju, 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	Zakn o spremembah in dopolnitvah Zakona o inšpekciji dela
ZIKS-1	Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij
ZIMI	Zakon o izenačevanju možnosti invalidov
ZIN	Zakon o inšpekcijskem nadzoru
ZInvO	Zakon o invalidskih organizacijah
ZIZ	Zakon o izvršbi in zavarovanju
ZIZ-L	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju
ZJN-3A	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju
ZJRM-1	Zakon o varstvu javnega reda in miru
ZJRS	Zakon o javni rabi slovenščine
ZKP	Zakon o kazenskem postopku
ZKP-N	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi
ZLV	Zakon o lokalnih volitvah
ZMatR	Zakon o matičnem registru
Zmed	Zakon o medijih
ZMV	Zakon o motornih vozilih
ZMZ-1	Zakon o mednarodni zaščiti
ZN	Zakon o notariatu
ZN-C	Zakon o dopolnitvah Zakona o notariatu
ZN-E	Zakon o dopolnitvah Zakona o notariatu
ZNPPol	Zakon o nalogah in pooblastilih policije
ZOA	Zakon o osebni asistenci
ZODPol	Zakona o organiziranosti in delu policije
ZPUOOD	Zakon o postopkih za uveljavitev ali odpustitev odgovornosti družbenikov za obveznosti izbrisanih gospodarskih družb
ZOdv	Zakon o odvetništvu
ZON	Zakon o ohranjanju narave
ZOsn	Zakon o osnovni šoli
ZOFVI	Zakon o organizaciji in financi anju vzgoje in izobraževanja
ZOKIPOSR	Zakon o odpravi krivic zaradi izbrisa pravnih oseb iz sodnega registra v obdobju od 23. julija 1999 do 15. januarja 2008
ZP-1	Zakon o prekrških

ZPIZ-2 Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju

ZPIZ-2E Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju

ZPCP-2 Zakon o prevozih v cestnem prometu

ZPKrv-1 Zakon o preskrbi s krvjo

ZPP Zakon o pravdnem postopku

ZPPDej Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti

ZPPDID Zakon o prekinitvi postopkov proti družbenikom izbrisanih družb

ZPlaSSIED Zakon o plačilnih storitvah, storitvah izdajanja elektronskega denarja in plačilnih sistemih

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 finan

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
CDDH	Usmerjevalni odbor za človekove pravice (Sveta Evrope)
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
DSO	Dom za starejše
DZ RS	Državni zbor Republike Slovenije
EC	Evropska komisija (European Commission)
ECRI	Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti (European Commission against Racism and Intolerance)
EKČP	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
ENNHRI	Evropska mreža nacionalnih institucij za človekove pravice (European Network of National Human Rights Institutions)
ENOC	Evropska mreža varuhov otrokovih pravic (European Network of Ombudspersons for Children)
EOM	Evropska mreža varuhov človekovih pravic
ERA	Akademija za evropsko zakonodajo (The Academy of European Law)
ESČP	Evropsko sodišče za človekove pravice
ESL	Evropska socialna listina
EU	Evropska unija
EUR	Evro, enotna valuta Evropske unije
FRA	Agencija EU za temeljne pravice (Fundamental Rights Agency)
FURS	Finančna uprava Republike Slovenije
GANHRI	Svetovno združenje nacionalnih institucij za človekove pravice (Global Alliance of National Human Rights Institutions)
INPEA	Mednarodna mreža za preprečevanje zlorabe starejših (International Network of the Prevention of elder abuse)
INSPIS	Informacijski sistem za podporo delu inšpekcijskih organov
IOI	Mednarodno združenje ombudsmanov (International Ombudsman Institute)
IP	Informacijski pooblaščenec
IPS	Izvajalci pristaniških storitev

IRSD	Inšpektorat RS za delo
IRSOP	Inšpektorat RS za okolje in prostor
IRSPEP	Inšpektorat RS za promet, energetiko in prostor
IS	Inšpekcijski svet
IŠŠ	Inšpektorat RS za šolstvo in šport
IUS info	Spletni portal s pravnimi informacijami Namenjen je iskanju in branju informacij s področja slovenske in evropske zakonodaje ter sodne prakse
KOP	Konvencija o otrokovih pravicah
KO ZB	Krajevna organizacija Zveze združenja borcev
KSOBD	Konvencija o statusu oseb brez državljanstva
KZŠOBD	Konvencija o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva
LGBTI+	lezbijke, geji, biseksualne, transspolne in interspolne osebe ter oseb z drugimi spolnimi identitetami
LP	Letno poročilo
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino socialne zadeve in enake možnosti
MDI	Ministrstvo za digitalno preobrazbo
MGRT	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
MGTŠ	Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport
MEKUOP	Evropska konvencija o uresničevanju otrokovih pravic
MF	Ministrstvo za finan e
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
MKRR	Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj
MO	Ministrstvo za obrambo
MO	Mestna občina
MOD	Mednarodna organizacija dela
MOL	Mestna občina Ljubljana
MONM	Mestna občina Novo mesto
MNVP	Ministrstvo za naravne vire in prostor
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
MOPE	Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo
MORS	Ministrstvo za obrambo RS
MP	Ministrstvo za pravosodje
MSP	Ministrstvo za solidarno prihodnost

MVI	Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje
MVZI	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in inovacije
MZ	Ministrstvo za zdravje
MzI	Ministrstvo za infrastrukturo
MZEZ	Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
NIČP	Mednarodna združenja nacionalnih institucij za varstvo človekovih pravic
NIOSB	Nacionalni inštitut za otroške srčne bolezni
NIJZ	Nacionalni inštitut za javno zdravje
NK	Nogometni klub
NOB	Narodnoosvobodilni boj
NPM Obs	Observatorij nacionalnih preventivnih mehanizmov proti mučenju (Observatory of national preventive mechanisms against torture)
NVO	Nevladna organizacija
NZS	Notarska zbornica Slovenije
NZS	Nogometna zveza Slovenije
ODIHR	Urad Organizacije za varnost in sodelovanje (OVSE) za demokratične institucije in človekove pravice (OSCE - Organization for Security and Co-operation in Europe - Office for Democratic Institutions and Human Rights)
ODT	Okrožno državno tožilstvo
OjS	Okrajno sodišče
OKC	Operativno-komunikacijski center
OPCAT	Opcijski protokol h Konvenciji OZN proti mučenju
OPN	Oddelek pod posebnim nadzorom
OŠ	Osnovna šola
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov
OZS	Odvetniška zbornica Slovenije
PGD	Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja
PIC	Pravno-informacijski center nevladnih organizacij
PKL	Psihiatrična klinika v Ljubljani
PP	Policijska postaja
PSVZ	Posebni socialnovarstveni zavod
PU	Policijska uprava
PVU	Posebni varovalni ukrepi
PZI	Projekt za izvedbo
RS	Republika Slovenija
RSK	Razširjeni strokovni kolegij za psihiatrijo
RTV	Radiotelevizija

SCSD	Skupnost centrov za socialno delo
SDOS	Sindikat državnih organov Slovenije
SDS	Slovenska demokratska stranka
SDV	Službo državne varnosti
SEE NPM	Mreža nacionalnih preventivnih mehanizmov jugovzhodne Evrope (South-East Europe NPM Network)
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SILA IWCL	Mednarodno združenje žensk Ljubljana (International Women's Club)
SKP PU	Sektor kriminalistične policije - Policijska uprava
SKUP	Skupnost privatnih zavodov
SLG	Slovensko ljudsko gledališče
SLS	Slovenska ljudska stranka
SNOPS	Služba za nadzor organizacije poslovanja sodišč
SOJ	Služba za odnose z javnostmi
SOVA	Slovenska obveščevalno-varnostna agencija
SPOT	Informacijski sistem za podporo poslovnim subjektom
SPT	Pododbor za preprečevanje mučenja in drugega krutega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (The Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
SSZS	Skupnostjo socialnih zavodov Slovenije
SV	Slovenska vojska
SVZ	Socialno varstveni zavod
UE	Upravna enota
UIKS	Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij
UKC	Univerzitetni klinični center
UL	Uradni list
UNHCR	Visoki komisariat združenih narodov za begunce (United Nations High Commission for Refugees)
UOIM	Urad Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov
UPK	Univerzitetna psihiatrična klinika
UPRS	Upravno sodišče Republike Slovenije
URS	Ustava Republike Slovenije
URSIKS	Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij
UUP	Uredba o upravnem poslovanju
UVHVVR	Upravi RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin
VARUH	Varuh človekovih pravic Republike Slovenije
VČP	Varuh človekovih pravic
VDC	Varstveno-delovni center
VIZ	Vzgojno-izobraževalni zavod

VS	Vrhovno sodišče
VS RS	Vrhovno sodišče Republike Slovenije
VVZ	Vodenje, varstvo in zaposlitve
ZD	Združeni narodi
ZDUS	Zveza društev upokojencev Slovenije
ZIPOM	Središče za zagovorništvo in informiranje o pravicah otrok in mladostnikov (pri ZPMS)
ZIRS	Zdravstveni inšpektorat RS
ZOTKS	Zveza za tehnično kulturo Slovenije
ZP	Zdravniško potrdilo
ZPIZ	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje
ZPMS	Zveza prijateljev mladine Slovenije
ZPKZ	Zavod za prestajanje kazni zapora
ZPMKZ	Zavod za prestajanje mladoletniškega zapora
ZRC SAZU	Znanstveno raziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti
ZRSZ	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje
ZUDV	Zavod za usposabljanje, delo in varstvo
ZVOP-2	Zakon o varstvu osebnih podatkov (2022)
ZZZS	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije
WHO	Svetovna zdravstvena organizacija (World Health Organization)

KRATICE IN OKRAJŠAVE, POVEZANE S PANDEMIJO BOLEZNI COVID-19

covid-19	koronavirusna bolezen 2019
PKP	paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezni covid-19
PKP1	prvi paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezni covid-19
PKP2	drugi paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezni covid-19
PKP3	tretji paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezni covid-19
PKP4	četrti paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezni covid-19
PKP5	peti paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezni covid-19
PKP6	šesti paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezni covid-19
PKP7	sedmi paket ukrepov za omilitev posledic epidemije bolezni covid-19
IZOOPIZG	Interventni zakon za odpravo ovir pri izvedbi pomembnih investicij za zagon gospodarstva po epidemiji COVID-19
SARS-CoV-2	novi koronavirus 2019 (2019-nCoV), povzročitelj epidemije koronavirusne bolezni 2019 (covid-19)
ZDLGPE	Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19

ZDUOP	Zakon o dodatnih ukrepih za omilitev posledic COVID-19
ZIUJP	Zakon o interventnih ukrepih na javnofinančnem pod očju
ZIUOOPE	Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19
ZIUOPDVE	Zakon o interventnih ukrepih za omilitev posledic drugega vala epidemije COVID-19
ZIUPKGP	Zakon o interventnih ukrepih na področju kmetijstva, gospodarstva in prehrane
ZIUPOPDVE	Zakon o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19
ZIUOPOK	Zakon o interventnih ukrepih odloga plačila obveznosti kreditojemalcev
ZIUPDV	Zakon o interventnih ukrepih za pripravo na drugi val COVID-19
ZIUPPP	Zakon o interventnih ukrepih na področju plač in prispevkov
ZIUZEOP	Zakonom o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo
ZIUZEOP-A	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo
ZIZOOPE	Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19
ZZUOOP	Zakon o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19
ZZUSUDJZ	Zakon o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19)
ZZUSUDJZ-A	Zakon s spremembah in dopolnitvah Zakona o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19)

Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2023

Izdajatelj: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije

Pri pripravi letnega poročila so sodelovali:

Peter Svetina, varuh človekovih pravic

Miha Horvat, namestnik varuha

Ivan Šelih, namestnik varuha

dr. Jože Ruparčič, namestnik varuha

dr. Dijana Možina Zupanc, namestnica varuha

Tatjana Guštin, generalna sekretarka Varuha

Martina Ocepek, direktorica strokovne službe

ter sodelavke in sodelavci Varuha:

Gašper Adamič Metlikovič, Polona Bobič, Bojan Brank, Sonja Božič Testen, Nataša Bratož, Živa Cotič Zidar, dr. Simona Drenik Bavdek, Barbara Eržen, Robert Gačnik, Branka Grošelj, Lidija Hvastja Rupnik, Jan Irgel, Mateja Jakša, Lea Javornik, Verica Jurjavčič, Renata Kotar, mag. Uroš Kovačič, Barbara Kranjc, Nataša Kuzmič, Danijela Kurent, mag. Jure Markič, Lina Maršič, dr. Kornelija Marzel, Nataša Mazovec, Kristina Milar, dr. Simona Mlinar, Jaša Močnik, dr. Polona Mozetič, Miha Nabergoj, Urška Nardoni, Andreja Novak, Maša Ocepek, Nina Omerza, Monika Pivk, Ana Marija Polutnik, dr. Ingrid Russi Zagožen, Mojca Sirk, Slađana Sorak, Andreja Srebotnik, Mojca Šraj, Neva Šturm, Jerneja Turin, Eva Uranjek, Lan Vošnjak, Jasna Vunduk, Rozi Žalig in Tisa Žitnik.

Urednici: dr. Simona Drenik Bavdek, pomočnica vodje Centra za človekove pravice, in Nataša Mazovec, višja svetovalka

Lektoriranje: Jezikovne storitve Peresce

Fotografije: Tamino Petelinšek (STA), Bor Slana (STA), Janez Kotar

Oblikovanje in računalniški prelom: Aljaž Primožič

Ljubljana, maj 2024.

Letna in posebna poročila Varuha človekovih pravic RS so objavljena tudi na spletnih straneh www.varuh-rs.si.

Reproduciranje delov Poročila je dovoljeno z navedbo vira.

ISSN 1854-0090 (spletna različica)

REPUBLIKA
SLOVENIJA

VARUH
ČLOVEKOVIH
PRAVIC