1.

UVODNIK VARUHA IN PREDSTAVITEV

DELA V LETU 2020

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

(António Guterres, generalni sekretar Združenih narodov, v nagovoru Generalni skupščini Združenih

narodov dne 24. februarja 2021)

**1.1**

1.1 UVOD

**UVODNIK VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC**

Spoštovani,

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

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

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

1.1 UVOD

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

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

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

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

(1. 12. 2020).

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

1.1 UVOD

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

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

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

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

Glede na povedano smo se odločili, da v letno poročilo **letos vključimo poseb- no tretje poglavje, v katerem so ločeno predstavljene naše aktivnosti in pri- zadevanja v zvezi z epidemijo covid-19.** Na ta način skušamo na enem mestu čim bolj celovito in pregledno predstaviti stanje človekovih pravic v državi v zadevnem letu, kot ga vidimo v instituciji Varuha; tudi vprašanja, ki se niso neposredno nanašala na ukrepe covid-19, lahko namreč kljub temu posredno kažejo na morda nove probleme, s katerimi so se soočali posamezniki ali raz- lične skupine. Tudi v tem uvodnem delu največ pozornosti namenjam prav

1.1 UVOD

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

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

# Varuh je tudi v letu 2020 kljub številnim omejitvam izvajal naloge in poobla- stila državnega preventivnega mehanizma (DPM). Na novo smo med znane kraje odvzema prostosti v smislu 4. člena Opcijskega protokola v letu 2020 dodali še krizne centre za mlade. Leta 2020 smo obiskali 51 krajev odvzema prostosti in opravili tudi dve spremljanji vračanja tujcev (skupaj 53), in sicer smo kot kraje odvzema prostosti obiskali osemnajst policijskih postaj, de- set socialnovarstvenih zavodov (domov starejših), sedem različnih lokacij vzgojno-izobraževalnih zavodov, pet zavodov za prestajanje kazni zapora, pet posebnih socialnovarstvenih zavodov, tri psihiatrične bolnišnice, pro- store za pridržanje v vojaški policiji, krizni center za mlade in varstveno-

**-delovni center.** Vsi obiski (razen dveh spremljanj vračanj tujcev zaradi same narave teh aktivnosti) so bili **opravljeni brez predhodne najave**. Osem obiskov je bilo kontrolnih (ob katerih smo zlasti preverjali uresničitev priporočil DPM s preteklih obiskov) in pet tematskih (ob teh obiskih smo bili osredotočeni na določeno, vnaprej izbrano temo). Na teh obiskih je **DPM skupaj dal 329 pripo- ročil**. Od tega je 163 priporočil že realiziranih, 125 sprejetih, a še nerealiziranih, 15 priporočil ni bilo sprejetih, ostala pa še čakajo na odgovor.

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

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

1.1 UVOD

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

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

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

1.1 UVOD

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

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

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

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

1.1 UVOD

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

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

1.1 UVOD

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

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

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

i. nepopolno pravno normo, ki je določala obveznost nošenja maske v zaprtih javnih prostorih, ne pa tudi sankcijo za kršitelje po ZNB.

Pozneje je Vlada sprejela nov (istoimenski) odlok, ki pa je bil sprejet na podlagi

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

1.1 UVOD

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

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

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

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

1.1 UVOD

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

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

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

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

1.1 UVOD

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

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

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

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

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

1.1 UVOD

Omejitve pravice zbiranja in združevanja morajo biti vselej sorazmerne zasle- dovanemu cilju oziroma ukrojene ozko za dosego zadanega namena. Opo- zorili smo še, da iz sodne prakse ESČP tudi sledi, da **pravica do spontanega demonstriranja pretehta nad obveznostjo prijave zbiranja, kadar je demon- stracija neposreden odziv na določen dogodek ali dejstvo.**

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

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

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

1.1 UVOD

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

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

**Po dveh obiskih (31. 7. in 3. 9. 2020), ki so ga v Postojni v Centru za tujce** opravili strokovni sodelavci Varuha, je Varuh s svojimi ugotovitvami seznanil MNZ in po prejemu njegovega odziva pripravil končno poročilo, ki smo ga 10.

11. 2020 objavili na spletni strani Varuha. Na podlagi obiskov na kraju samem smo ugotovili, da so zabojniki nameščeni v pokriti betonski stavbi, z malo dnevne svetlobe, tam pridržani pa niso imeli možnosti dnevnih izhodov in gi- banja na prostem. Varuh meni, da zabojniki niso primerni za dolgotrajno na- stanitev pridržanih. Varuh je MNZ predlagal tudi opustitev uporabe službenih psov pri opravilih v Centru (na primer pri delitvi obrokov hrane), ki vključujejo stike s pridržanimi. Varuh je ugotovil tudi, da preteče preveč časa od tedaj, ko oseba v Centru za tujce poda namero, da bi zaprosila za mednarodno zaščito v Sloveniji, do tedaj, ko se z njo opravi osebni razgovor zaradi podaje prošnje (tudi več tednov), četudi pravo EU nalaga, da je treba prošnjo evidentirati v največ šestih dneh. Varuh priporoča, da Ministrstvo za notranje zadeve sledi danim priporočilom iz obiskov Centra za tujce in sprejme potrebne ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti.

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

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

1.1 UVOD

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

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

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

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

1.1 UVOD

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

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

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

1.1 UVOD

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

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

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

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

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

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

1.1 UVOD

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

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

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

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

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

**Priporočilo (stalna naloga) št. 1:** Varuh Vladi Republike Slovenije

predlaga, naj v svojem odzivnem poročilu prouči in pojasni razlo- ge, zaradi katerih Varuhova pretekla priporočila, ki so izpostavljana v tem letnem poročilu, niso bila uresničena. Vlada Republike Slo- venije naj zagotovi, da bodo pristojni organi začeli učinkovito ure- sničevati vsebinsko neuresničena priporočila, ki jih Varuh poudarja že vrsto let, in bodo med sabo v ta namen sodelovali, kadar je to potrebno.

1.1 UVOD

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

**Priporočilo Varuha (stalna naloga) št. 2:** Varuh priporoča, da pri-

stojni organi pravočasno oziroma čim prej odpravijo protiustavnosti, ugotovljene z odločbami Ustavnega sodišča Republike Slovenije, in pravočasno izvršijo sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice proti Sloveniji. Vladi Republike Slovenije priporočamo, da po vzoru mehanizma, ki ga je vzpostavila za uresničevanje sodb Evropske- ga sodišča za človekove pravice, vzpostavi mehanizem, ki bo nudil strokovno podporo glede uresničevanja t. i. ugotovitvenih odločb Ustavnega sodišča in o stanju uresničenih odločb na pregleden na- čin obveščal javnost, vključno glede dejavnosti pristojnih organov za njihovo uresničitev.

**Izpostaviti moram, da je bilo leto 2020 za Varuha posebno ali celo zgodo- vinsko tudi zato, ker so prav v tem letu potekala zaključna dejanja približ- no tri leta trajajočih prizadevanj, da bi Varuh pridobil status A po Pariških načelih o statusu nacionalnih institucij za človekove pravice.** Po uspešnem ustnem zagovoru, ki je pred Pododborom za akreditacije Globalnega zavez- ništva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI) potekal prav na mednarodni dan človekovih pravic, 10. decembra 2020, je Varuh v začetku leta

1.1 UVOD

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

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

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

Pri Varuhu se pridružujemo zavzemanjem Organizacije združenih narodov, da **morajo biti človekove pravice v središču sveta post-covid-19.4** Kriza, ki jo je prinesla koronavirusna bolezen, je namreč še poglobila revščino, naraščajoče neenakosti, strukturno in zakoreninjeno diskriminacijo ter povzročila druge vr- zeli v spoštovanju človekovih pravic. Samo ukrepi za odpravo teh vrzeli in na- predek na področju človekovih pravic zato lahko zagotovijo, da si bomo v celoti

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

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

1.1 UVOD

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

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

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

# Peter Svetina

varuh človekovih pravic