



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

*Komisija za državno ureditev*

*in*

*Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide*

Številka: 000-04-4/2019/4 EPA 421–VIII  
Ljubljana, 24. 4. 2019

Komisija Državnega sveta za državno ureditev in Komisija Državnega sveta za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide sta, na podlagi 20. in 21. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) ter drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F in 81/18 – odl. US), oblikovali naslednje skupno

## Mnenje

### **k Poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije o izvajanju nalog državnega preventivnega mehanizma po Opcijskem protokolu h Konvenciji OZN proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju za leto 2018**

Komisija za državno ureditev kot pristojna komisija (na 20. seji) in Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide kot zainteresirana komisija (na 17. seji) sta 28. 3. 2019 skupaj obravnavali Poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije o izvajanju nalog državnega preventivnega mehanizma po Opcijskem protokolu h Konvenciji OZN proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju za leto 2018. Poročilo je v obravnavo Državnemu zboru predložil Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju: Varuh).

Komisiji **sta se seznanili** s poročilom, ki ga ocenjujeta kot vsebinsko dobro strukturirano in informativno.

Komisiji na podlagi predstavitve poročila ugotavljata, da se v okviru izvajanja nalog državnega preventivnega mehanizma (v nadaljevanju: DPM) vsako leto obiše kraje, kjer bivajo ljudje, ki jim je bila na kateri koli način odvzeta prostost, in preverja ravnanje z njimi. Namen navedenih obiskov je okrepitev varstva pred mučenjem in drugimi oblikami krutega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja. Na podlagi navedenih obiskov sodelavci DPM pripravijo priporočila, ki se jih nato posreduje v proučitev in uresničitev ustanovam in pristojnim ministrstvom. Varuh je naloge DPM v 2018 izvajal v sodelovanju s sedmimi izbranimi nevladnimi organizacijami. Gre za kadrovske maloštevilne ekipe, ki pa opravljajo pomembno delo. V 2019 je bil objavljen nov razpis za tovrstno sodelovanje in izbranih je bilo devet nevladnih organizacij, ki bodo z Varuhom sodelovale pri izvajanju nalog DPM v naslednjem obdobju.



60  
LET  
STAVBE

Kot sta bili seznanjeni komisiji, je DPM v 2018 obiskal 81 različnih krajev odvzema prostosti - 24 socialno varstvenih institucij (domove za starejše); 32 policijskih postaj (PP) in center za pridržanje v Ljubljani; 6 zavodov za prestajanje kazni zapora; azilni dom oz. njegove sprejemne prostore; 3 psihiatrične bolnišnice; 4 posebne socialno varstvene zavode ter 11 vzgojnih zavodov, vključno z zavodom za usposabljanje. Nekatere institucije DPM obiše tudi večkrat zapored in preverja izvajanje svojih priporočil. DPM je poleg navedenih obiskov v 2018 izvedel še okoli 60 drugih aktivnosti, povezanih z njegovim delovanjem, in sodeloval na dogodkih, na katerih je promoviral svoje dejavnosti.

Kot je pojasnil predstavnik Varuha, so v okviru DPM zadovoljni z odzivi pristojnih organov in obiskanih institucij na njihove ugotovitve in priporočila za izboljšanje stanja, saj se večina institucij redno odziva na priporočila in jih tudi uresničuje. Obiskane ustanove, če je le mogoče, sprejmejo ukrepe, ki so nujni za izboljšanje stanja. Mnogokrat pa so ustanove finančno omejene in odvisne od proračuna, ki ga določi pristojno ministrstvo. Varuh si želi še boljšega sodelovanja z ministrstvi, ki so soodgovorni za sistemske spremembe na področju zakonodaje, standardov in usmeritev za delovanje ustanov.

V 2018 je bilo v okviru vseh obiskov DPM izdanih okoli 500 priporočil, največ se jih je nanašalo na socialno varstvene zavode, kar ni nenavadno, glede na vsebino nalog, ki se izvajajo v okviru navedenih zavodov, ter glede na številčnost obiskov DPM v njih. Po številu prejetih priporočil sledijo policijske postaje, zavodi za prestajanje kazni in psihiatrične bolnišnice. Po tematiki pa največ priporočil zadeva bivalne pogoje, socialno varstvo uporabnikov, možnosti za pritožbene poti uporabnikov, vodenje evidenc, vodenje dokumentacije o postopkih, način dela v ustanovi, delo osebja... Od 484 izdanih priporočil jih je 196 že realiziranih, 148 je bilo sprejetih in so že v postopku realizacije, nesprejetih je bilo le 31 priporočil. Vse to kaže na visoko raven spoštovanja, ki ga DPM uživa pri institucijah in v državi. Pri tem je bilo izpostavljeno, da so po novem na spletnih straneh Varuha delovanje in naloge DPM prikazani bolj transparentno in jasno, saj so priporočila DPM ustanovam in ministrstvom predstavljena v obliki posebnih Excel tabel.

Komisiji ugotavljata, da v okviru obiskov različnih krajev odvzema prostosti DPM v lanskem letu ni zaznal primerov mučenja ali krutega ravnanja v smislu določil Konvencije proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim in poniževalnim kaznim ali ravnanju. Vendar pa je DPM v nekaterih priporočilih kljub temu opozoril na nekatere primere slabe prakse ali ravnanja, ki bi lahko predstavljali kruto ali nečloveško ravnanje (npr. nameščanje oseb v socialnovarstvenih zavodih na hodnike in v druge prostore zaradi prostorske stiske; uporaba posebnih varovalnih ukrepov; itd.). Pri tem je v okviru poročila o izvajanju nalog DPM v 2018 ponovno opozorjeno na prezasedenost socialno varstvenih zavodov, posledica česar so neustrezni bivalni pogoji oskrbovancev, njihova slaba obravnava in prekomerna obremenjenost osebja. DPM izraža zaskrbljenost, da, kljub priporočilom, zapisanim v Posebnemu poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije o kršitvah človekovih pravic oseb z duševno motnjo pri njihovem neprostovoljnem nastanjanju in obravnavi v varovanih oddelkih socialnovarstvenih zavodov stanje na tem področju še vedno ni izboljšalo. Da je situacija zaskrbljujoča, kažejo številne nove pobude, ki jih v zvezi s kršitvami človekovih pravic na tem področju prejema Varuh. Na podlagi ugotovitev obiskov socialno varstvenih zavodov se sicer spodbuja ureditev varovanih oddelkov

in opozarja na potrebo po spremembi zakonodaje na tem področju, prav tako se vedno znova opozarja na nerealizirano odločbo Ustavnega sodišča RS v zvezi z Zakonom o duševnem zdravju.

Varuh izraža tudi skrb, ker se nekatera priporočila DPM, ki se nanašajo na psihiatrične bolnišnice, ponavljajo že več let zapored. Tako je v poročilu DPM za 2018 znova opozorjeno na potrebo zagotavljanja dnevnih oblačil pacientom, ki naj bi se jih tudi opozarjalo na možnost, da so preko dneva lahko v dnevnih in ne v spalnih oblačilih. Prav tako je bilo že večkrat priporočeno, da naj se razne aktivnosti za paciente izvajajo tudi ob koncu tedna. V zvezi z določbami Zakona o duševnem zdravju se še naprej ugotavljajo nepravilnosti pri sprejemu pacientov in rabi posebnih varovalnih ukrepov, pri čemer je sicer zaznati določene pozitivne spremembe, saj so bile sprejete strokovne usmeritve za njihovo uporabo. Slednje daje upanje, da bo upoštevanje novih pravil vodilo k izboljšanju stanja pri uporabi posebnih varovalnih ukrepov.

Komisiji ugotavljata, da je Varuh zadovoljen s sodelovanjem Ministrstva za pravosodje in Upravo za izvrševanje kazenskih sankcij, ko gre za izvajanje obiskov DPM v ustanovah, ki so v njihovi pristojnosti, ter z njihovimi odzivi in uresničevanjem posameznih priporočil. Še vedno se zaznava težave s prezasedenostjo posameznih zavodov za prestajanje zopora, z zagotavljanjem primernih prostorov za bivanje, možnosti za delo in za vključevanje zaprtih oseb v aktivnosti ter, kot je bilo že večkrat izpostavljeno, s pomanjkanjem pravosodnih policistov in drugega strokovnega osebja. DPM poroča tudi o zglednem sodelovanju z Ministrstvom za notranje zadeve in Policijo, ko gre za obravnavo priporočil, ki jih prejmejo policijske postaje. V primeru priporočil policijskim postajam, se ta večinoma nanašajo na opremljenost prostorov za pridržanje, postopke evidentiranja pridržanja, uveljavljanje pravic pridržanih oseb in možnosti za gibanje pridržanih oseb na prostem v času pridržanja.

Varuh posebej izpostavlja priporočila, ki so bila v okviru DPM v 2018 namenjena Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport in ki naj bi ministrstvo spodbudila k pripravi strokovnih podlag za celostno in enotno obravnavo mladostnikov, vključno z navodili za primerne vzgojne ukrepe, zlasti v primeru mladostnikov s težavami v duševnem zdravju, ter pridruženim nasilnim in hetero-agresivnim vedenjem. DPM je Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport dodatno predlagal prevetritev tehničnih standardov in prostorskih pogojev za stanovanjske intenzivne vzgojne ter druge skupine, prav tako pa tudi pripravo normativov, ki bodo veljali neposredno za vzgojne domove oz. mladinske zavode. Sodelavci DPM so pri obiskih navedenih ustanov namreč ugotovili, da mladostniki bivajo v slabih bivalnih pogojih. Varuh pri tem izraža upanje, da bo napredek na tem področju prinesel napovedani sprejem sistemskega zakona o delovanju vzgojnih zavodov.

Na predstavljenem poročilu o izvajanju DPM so se odzvali tudi posamezni predstavniki nekaterih ustanov in ministrstev. Vsi razpravljavci so izpostavili, da zelo dobro sodelujejo z izvajalci DPM, da jim priporočila jasno pokažejo pomanjkljivosti sistema in da lahko na njihovi podlagi izboljšajo delovanje ustanov in načrtujejo njihov razvoj.

Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij zagotavlja, da vsa priporočila DPM, ki po njenem mnenju postavljajo zrcalo sistemu, jemlje zelo resno. V okviru obiskov DPM v 2018 je navedena uprava prejela 67 priporočil, od tega 41 posamičnih, 2 sistemski

priporočili in 24 splošnih priporočil. Večina priporočil je bila sprejeta in tudi že uresničena, neuresničena pa so ostala posamezna priporočila, katerih izvedba bi pomenila večje finančne obveznosti ali pa terja pridobitev ustrezne dokumentacije in dovoljenj (gradbena dela).

Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij poudarja, da je Varuh z odzivi sistema in njihovimi prizadevanji za izboljšanje stanja v zaporskem sistemu večinoma zadovoljen. V začetku 2019 so področje izvrševanja pripora in kazni zapora v slovenskih zaporih prvič obravnavali tudi v Državnem zboru, na seji Odbora za pravosodje, pri čemer so se lahko tudi poslanci seznanili s težavami sistema. Že večkrat je bilo izpostavljeno, da glavni problem predstavljata pomanjkanje kadrov in finančnih sredstev. Za izboljšanje bivalnih in delovnih pogojev v slovenskih zaporih bo namreč treba vložiti znatna investicijska sredstva, saj so vsi slovenski zapori, z izjemo Kopra (novogradnja v 2004) in 2 novih oddelkov na Dobu 2011, nameščeni v starejših objektih. Ministrstvo za pravosodje sicer prepoznava navedeno problematiko in jo skuša reševati, vendar se na koncu kot glavna ovira izkaže pomanjkanje finančnih sredstev. Kljub temu naj bi bilo že v 2019 saniranih vsaj nekaj objektov. Kar se tiče kadrovske problematike pa se že letos pričakuje določene okrepitve kadrovske strukture, saj je v postopkih zaposlitve kar 54 novih pravosodnih policistov, kar je največ doslej. Veliko truda bo treba vložiti tudi v to, da se bo v sistemu obdržalo že obstoječe kadre.

Tudi Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZEM) poroča o dobrem sodelovanju z DPM ter skrbnih pregledih vseh priporočil DPM, ki so podana na podlagi opravljenih nadzorov v splošnih in posebnih socialnovarstvenih zavodih. MDDSZEM na podlagi navedenih priporočil po potrebi ukrepa in ustanove spodbuja k izpolnjevanju priporočil, predlaga pa tudi določene systemske spremembe. MDDSZEM prav tako redno odgovarja na priporočila, ki se nanašajo na domove starejših občanov, posamezne ustanove spodbuja k prenosu dobrih praks in dodatnemu izobraževanju uslužbencev. Posebej izpostavlja sodelovanje z Varuhom na področju demence. MDDSZEM je že 2011 pripravilo usmeritve za delo z osebami z demenco v institucionalnem varstvu, ki so bile nato na podlagi ugotovitev in priporočil DPM že dvakrat dopolnjene. Z navedenimi ugotovitvami se seznanja tudi izvajalce na različnih izobraževanjih in strokovnih srečanjih. Kljub temu, da usmeritve za delo z osebami z demenco v institucionalnem varstvu starejših niso obvezujoča pravna praksa, so domovom starejših občanov lahko v veliko pomoč.

Glede največjega problema, na katerega opozarja poročilo DPM, gre za prostorsko stisko socialnovarstvenih zavodov MDDSZEM pojasnjuje, da se z navedenim problemom v zadnjem obdobju zelo veliko ukvarja in ga poskuša razrešiti s pomočjo treh glavnih ukrepov. Prvi ukrep je namenjen predstavitvi ustreznih informacij o zasedenosti varovanih oddelkov, ki se nahajajo na spletni strani MDDSZEM. Vzpostavljena je baza informacij, kakovost predstavljenih podatkov pa bo treba še izboljšati. Drugi ukrep se nanaša na zagotavljanje dodatnih kapacitet, pri čemer naj bi se v Lokavcih do 2019 povečale kapacitete za 12 mest, začenjajo se tudi priprave za vzpostavitev varovanega oddelka v Domu upokojencev Ptuj. Določene ukrepe bodo morali izvesti tudi centri za socialno delo, ki lahko bistveno pripomorejo k znižanju števila podanih vlog za vključitve v varovani oddelek s tem, da pospešujejo povezovanje strokovnih služb in varovanih oddelkov s koordinatorji obravnave v skupnosti. MDDSZEM je v zvezi s tem za centre za socialno delo pripravil sklop

pomembnih usmeritev in predlogov. Veliko pozornost MDDSZEM namenja tudi seznanitvi sodišč s primeri dobre prakse, predvsem v smislu nadomeščanja institucionalne obravnave v varovanih oddelkih z nadzorovano obravnavo v skupnosti. MDDSZEM se zaveda oblike dela na tem področju, vendar ocenjuje, da naj bi naštetih ukrepi vsaj delno ublažili trenutno težavno situacijo zaradi pomanjkanja nastanitvenih zmogljivosti v socialnovarstvenih ustanovah.

V razpravi je bilo opozorjeno tudi na aktualni primer domnevne spolne zlorabe v Centru za usposabljanje, delo in varstvo Dolfke Boštjančič Draga, v katerem so nameščeni otroci s težjimi ali težkimi motnjami v duševnem razvoju. V zvezi z navedenim primerom je bilo postavljeno vprašanje, ali je bil v navedenem centru v preteklem letu opravljen nadzor v okviru izvajanja nalog DPM. Komisiji sta bili seznanjeni, da so bila 2008, ko je DPM pričel s svojim delovanjem, vsa ministrstva pozvana, naj opredelijo kraje odvzema prostosti, ki so povezana z njihovimi področji dela in ki izpolnjujejo kriterije, zapisane v 4. členu Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju. Navedene predlagane kraje se je nato uvrstilo na seznam krajev, ki so v pristojnosti nadzora DPM. Pri tem je prišlo do kar nekaj težav, predvsem zaradi različnega razumevanja izpolnjevanja kriterijev 4. člena prej omenjenega opcijskega protokola.

Kot je na skupni seji komisij dodatno pojasnilo MDDSZEM, se lahko vsaka institucija odloči za več konceptov dela (brez omejevanja gibanja, torej z odprtimi oddelki in enotami, ali za vzpostavitev varovanih oziroma zaprtih oddelkov), pri čemer MDDSZEM institucije, ki imajo oddelke, na katerih se omejuje gibanje, napotuje na upoštevanje določb Zakona o duševnem zdravju o delovanju varovanih oddelkov. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je v 2008 za uvrstitev na seznam krajev odvzema prostosti izmed vseh zavodov za usposabljanje predlagalo zgolj Zavod za usposabljanje Črna na Koroškem.

Komisiji na podlagi podanih pojasnil ugotavljata, da DPM trenutno nima ustrezne podlage za uvrstitev Centra za usposabljanje, delo in varstvo Dolfke Boštjančič Draga na seznam krajev odvzema prostosti, ki jih obišče v določenem letu, ker navedeni center ni uradno registriran kot kraj odvzema prostosti. Lahko pa, kot opozarja Varuh, navedeni center v vsakem trenutku obišče Varuh, če na podlagi določenih informacij sumi, da se lahko v navedenem centru krši človekove pravice, ne glede na to ali za to prejme pobudo ali ne. Komisiji sta bili seznanjeni, da je Varuh takšen način delovanja nedavno uporabil že dvakrat in pri tem prišel do določenih ugotovitev, ki bodo predstavljene v okviru poročila o delu Varuha za 2019.

Komisiji na podlagi vsega navedenega izpostavljata vprašanje skladnosti trenutnega seznama zavodov, kjer je ljudem odvzeta prostost, z realnim stanjem oziroma dejansko prakso posameznih zavodov ali domov. Neuradno je namreč mogoče zaznati indice, da marsikateri zavod izvaja ukrepe odvzema prostosti, pa ni opredeljen kot institucija z varovanim oddelkom ali kot kraj odvzema prostosti. Komisiji namreč ocenjujeta, da če je osebi dodeljen skrbnik, ker oseba sama ni sposobna skrbeti za svoje pravice in koristi, slednje lahko nakazuje na to, da gre za določeno stopnjo omejevanja svobode gibanja. Pri tem sta bili komisiji seznanjeni, da je tudi v okviru izvajanja nalog DPM zaznati določene nejasnosti v zvezi z opredeljevanjem varovanih in nevarovanih oddelkov (nekateri so verificirani, drugi niso), zlasti v okviru domov za starejše. Izpostavljena problematika bi zato po oceni

komisij terjala dodatne razjasnitve in posebno pozornost Varuha ter morebitno prevetritev oziroma dopolnitev seznama institucij, ki so opredeljene kot kraji odvzema prostosti in so posledično v pristojnosti nadzora DPM.

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen predsednik Komisije za državno ureditev Rajko Fajt.

Mag. Mateja Poljanšek, l.r.  
sekretarka Komisije za državno ureditev

Rajko Fajt, l.r.  
predsednik Komisije za državno ureditev

Mag. Nuša Zupanec, l.r.  
sekretarka Komisije za socialno varstvo,  
delo, zdravstvo in invalide

Mag. Peter Požun, l.r.  
predsednik Komisije za socialno varstvo,  
delo, zdravstvo in invalide