

20 LET DELOVANJA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC RS

1994 - 2014





20 let delovanja Varuha človekovih pravic RS /1994 – 2014/

Izdajatelj: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije

Pri pripravi publikacije so sodelovali tudi: Neva Šturm, Barbara Kranjc, Jožica Matjašič, Martina Ocepek, Lea Drobnak – Škodlar, mag. Jure Markič ter Ana Žbona, Miha Jesenko in Karin Sulič

Urednica: Liana Kalčina

Lektorici: Milena Fabiani in Nataša Podhraški

Korektor: Jože Marovt

Oblikovanje in računalniški prelom: Futura, oglaševalska agencija
(oblikovalka Maruša Koželj, prelom Vojko Plevel)

Fotografije: arhiv Varuha človekovih pravic RS in osebni arhivi avtorjev prispevkov
Fotografije avtorjev prispevkov so objavljene z njihovim privoljenjem.

Naklada: 2000 izvodov

Tisk: Tiskarna Cicero, Begunje, d.o.o

Ljubljana, december 2014

Naslov izdajatelja:

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije
Dunajska cesta 56, 1109 Ljubljana, Slovenija

Telefon: + 3861 475 00 50; Faks: + 3861 475 00 40

E-naslov: info@varuh-rs.si

Publikacija je objavljena tudi na spletnih straneh www.varuh-rs.si
Reproduciranje delov publikacije je dovoljeno z navedbo vira.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana
351.941(497.4)"1994/2014"
SLOVENIJA. Varuh človekovih pravic [Dvajset] 20 let delovanja Varuha človekovih pravic RS : 1994-2014 / [urednica Liana Kalčina ; fotografije arhiv Varuha človekovih pravic RS]. - Ljubljana : Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, 2014
ISBN 978-961-93381-3-1 1. Kalčina, Liana 276811264

KAZALO

Vlasta Nussdorfer , varuhinja človekovih pravic VČERAJ ZA DANES IN JUTRI	6
1 POGLEDI	13
mag. Ivan Bizjak , nekdanji varuh človekovih pravic 1994–2000 PRVI KORAKI SO NAJTEŽJI	14
Matjaž Hanžek , nekdanji varuh človekovih pravic 2001–2007 DVAJSET LET – SE JE KAJ SPREMENILO?	18
dr. Zdenka Čebašek - Travnik , nekdanja varuhinja človekovih pravic 2007–2013 NE PRELAGAJ NA JUTRI, KAR LAHKO STORIŠ DANES	22
Jernej Rovšek , namestnik varuhinje človekovih pravic KAKO SMO VZPOSTAVLJALI INSTITUCIJO VARUHA	26
Aleš Butala , vrhovni državni tožilec, nekdanji namestnik varuha človekovih pravic POGLED OD ZUNAJ NA DELO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC	30
mag. Kornelija Marzel , namestnica varuhinje človekovih pravic OBLAST JE VELIKOKRAT TRDOVRATNA IN TOGA	32
Ivan Šelih , namestnik varuhinje človekovih pravic DEJAVNO PRISPEVATI K RAZVOJU	34
Tone Dolčič , namestnik varuhinje človekovih pravic NAŠE DELO JE CENJENO	36
mag. Bojana Kvas , generalna sekretarka Varuha človekovih pravic Republike Slovenije OD PRVIH ZAČETKOV DO UGLEDNE INSTITUCIJE	37
Borut Pahor , predsednik Republike Slovenije OBVEZUJEM SE K SPOŠTOVANJU PRIPOROČIL VARUHA	44
dr. Milan Brglez , predsednik Državnega zbora Republike Slovenije VARSTVO PRAVIC JE TEMELJ RAZVOJA	46
dr. Miro Cerar , predsednik Vlade Republike Slovenije VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC KOT ZRCALO DRUŽBE	48
Mitja Bervar , predsednik Državnega sveta Republike Slovenije ČESTITKE ZA IZJEMNO POMEMBNIH 20 LET	50
mag. Miroslav Mozetič , predsednik Ustavnega sodišča Republike Slovenije VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC – VARUH NAŠIH PRAVIC	52
Bojan Kontič , župan Mestne občine Velenje OBČINA DOBRIH PRAKS	54
Anton Štihec , nekdanji župan Mestne občine Murska Sobota STEČAJ MURE JE BOLEČA ZGODBA	55
Mohor Bogataj , nekdanji župan Mestne občine Kranj SKRBIMO ZA RANLJIVE SKUPINE LJUDI	56
Zoran Jankovič , župan Mestne občine Ljubljana ČLOVEKOVO OSNOVNO DOSTOJANSTVO SE VZTRAJNO KRČI IN TEPTA	57
Matej Arčon , župan Mestne občine Nova Gorica POVRNITI MORAMO ZAUPANJE LJUDI	59
Katarina Bervar Sternad , Pravno-informacijski center nevladnih organizacij - PIC NEVLADNE ORGANIZACIJE DOBRO SODELUJEMO Z VARUHO	60
Katja Zabukovec Kerin , Društvo za nenasilno komunikacijo SKUPAJ ZMOREMO VEČ PROTI NASILJU	61
Boris Šuštar , koordinator Civilne iniciative Celje PODPORA VARUHA JE DRAGOCENA	62

Uroš Macerl , predsednik društva Eko krog NE ŽRTVOVATI PRAVICE LJUDI NA OLTAR GOSPODARSKE USPEŠNOSTI	63
Tea Jarc , predsednica Mladinskega sveta Slovenije MLADI ŽELIMO SODELOVATI	64
Darja Groznik , predsednica Zveze prijateljev mladine Slovenije ZA OTROKOVE PRAVICE GRE	65
2 PREGLED DELOVANJA	67
Jernej Rovšek , namestnik varuhinje človekovih pravic PRIZADEVANJA VARUHA ZA PRAVNO UREDITEV TRANSPARENTNOSTI IN DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	68
Jernej Rovšek , namestnik varuhinje človekovih pravic DOLGOLETNA PRIZADEVANJA VARUHA ZA USTANOVITEV SOGOVORNIKA ZA MANJŠINE, KI SO NASTALE Z RAZDRUŽITVIJO NEKDANJE SKUPNE DRŽAVE IN JIH USTAVA NE OMENJA, SO OBRODILA SADOVE	71
Ivan Šelih , namestnik varuhinje človekovih pravic DOLGOTRAJNOST SODNIH POSTOPKOV SKOZI LETNA POROČILA VARUHA	74
Ivan Šelih , namestnik varuhinje človekovih pravic OB VZPODBUDAH VARUHA DO ENOTE ZA FORENZIČNO PSIHIATRIJO	83
Ivan Šelih , namestnik varuhinje človekovih pravic OBRAVNAVA PRITOŽB NA POLICIJSKI POSTOPEK V LUČI LETNIH POROČIL VARUHA	88
Ivan Šelih , namestnik varuhinje človekovih pravic IZVAJANJE NALOG IN POOBLASTIL DRŽAVNEGA PREVENTIVNEGA MEHANIZMA	95
mag. Kornelija Marzel , namestnica varuhinje človekovih pravic PLAČILO ZA OPRAVLJENO DELO KOT TEMELJNA ČLOVEKOVA PRAVICA	101
mag. Kornelija Marzel , namestnica varuhinje človekovih pravic OKOLJE IN PROSTOR SKOZI ČAS IN DELO VARUHA ...	105
mag. Kornelija Marzel , namestnica varuhinje človekovih pravic PROBLEMATIKA UREJANJA STALNEGA PREBIVALIŠČA	110
mag. Kornelija Marzel , namestnica varuhinje človekovih pravic »SKRB« ZA BREZPOSELNE	111
mag. Kornelija Marzel , namestnica varuhinje človekovih pravic STANOVANJSKE ZADEVE	113
mag. Kornelija Marzel , namestnica varuhinje človekovih pravic IZBRISANI	115
Tone Dolčič , namestnik varuhinje človekovih pravic NASILJE V DRUŽINI	117
Tone Dolčič , namestnik varuhinje človekovih pravic OTROKOVE PRAVICE	119
3 DELO VARUHA V ŠTEVILKAH IN BESEDI	123
ZAHTEVE VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC ZA OCENO USTAVNOSTI	124
KRAJŠE INFORMACIJE O NEKATERIH IZBRANIH POBUDAH ZA OCENO USTAVNOSTI	126
Nataša Kuzmič , svetovalka za odnose z javnostmi ODNOSI Z JAVNOSTMI OD ZAČETKOV DO DANES	132
Kristijan Lovrak , namestnik generalne sekretarke DELO VARUHA V ŠTEVILKAH	140

VČERAJ ZA DANES IN JUTRI

*Zares izgubiš šele takrat,
ko se nehaš truditi.*
Nike Ditka

Kaj reči o preteklosti, sedanjosti in prihodnosti institucije, ki jo trenutno vodim kot četrta varuhinja človekovih pravic v Republiki Sloveniji?

Oceno lahko podam na podlagi ugotovitev tistih, ki so zaposleni pri Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju Varuh) in to delo dobro poznajo, pa tudi glede na vsa letna poročila, vključno z zadnjim – za leto 2013 –, ki že sega v moj mandat.

Ko sem nastopila funkcijo varuhinje, je bilo za mano dolgih 35 let trdega dela državne tožilke na vseh stopnjah organa pregona storilcev kaznivih dejanj, ki je vpet v delo številnih institucij te države. Ni pa mi manjkala niti temeljit pogled nevladnice na tisoče ljudi, ki so vsa leta iskali vsaj »bilke«, na katere bi se oprli in s tem rešili, medtem ko so nanje žal pogosto prežali mogočni »buldožerji«.

Zagotovo je videnje od zunaj drugačno od tistega, ki ga pridobiš in imaš, ko deluješ znotraj institucije. Postavljamo si vprašanja, kaj je Varuh v 20 letih naredil, kje mu je uspelo in kje ne ter kakšen je njegov pomen v državi. Nekateri se sprašujejo – glede na stanje človekovih pravic v državi –, ali institucijo sploh potrebujemo in ali je v dvajsetletni zgodovini nizala uspehe. Zanima jih tudi, ali se je kaj zalomilo in kdaj. Če se je, se je to najverjetneje zgodilo zaradi neupoštevanja ugotovitev in priporočil Varuha. Ta publikacija poskuša odgovoriti tudi na ta vprašanja.

Vpogled v statistično tabelo pripadnosti pobud, na različne načine prejete pošte, telefonskih klicev, poslovanj zunaj sedeža institucije in številnih srečanj je nedvomno dovolj zgovoren. Kaže namreč stalno rast vseh spremljajočih statističnih podatkov. To si lahko

razložimo na več načinov: institucija je v slovenskem prostoru postala prepoznavnejša, težki časi povzročajo več nezadovoljstva in s tem več pobud, zagotovo pa raste tudi zaupanje vanjo.

V letu 2013 smo praznovali 20-letnico sprejetja Zakona o varuhu človekovih pravic, ki še ni doživel bistvenih popravkov oziroma sprememb. Ne moremo sicer trditi, da ne potrebuje dopolnitev. Morda je zanje ravno pravniki čas, vendar je v dvajsetletni zgodovini dajal dovolj trdno oporo za delo vseh varuhov, namestnikov in strokovnega osebja, ki so neumorno obravnavali zatrjevane kršitve človekovih pravic in to še vedno počnejo.

Osnovna naloga institucije je obravnavati prejetih pobud posameznikov, ki predvsem v srečanjih z državnimi organi, nosilci javnih pooblastil in predstavniki lokalnih skupnosti »trčijo ob zid« pravne države. Sprašujejo se, ali v pravnem in socialnem smislu država sploh deluje in ali deluje dovolj hitro. Ugotavljajo, da ljudem ne zagotavlja možnosti za uveljavitev vseh pravic, ki jim pripadajo, ampak da jim jih omejuje, odvzema in jih ne spoštuje.

Varuh nikakor ni nadomestek za delovanje drugih državnih služb, kakor si mnogi žal predstavljajo njegovo delo. Nanj se namreč obrnejo celo, ko so pravne poti že zaprte ali povsem izkoriščene in so s tem uporabljene vse možnosti, ki jih ima posameznik na voljo. Zahtevajo spremembe pravnomočnih odločitev, in to domačih, včasih pa celo sodb Evropskega sodišča za človekove pravice, ker menijo, da niso pravične. Sprašujejo se, kje so vse naše pravice.



Leta 1977 je diplomirala na Pravni fakulteti v Ljubljani ter leta 1980 opravila pravosodni izpit. Bila je okrožna državna tožilka na okrožnem državnem tožilstvu v Ljubljani. Pozneje je kot višja državna tožilka opravljala delo vodje oddelka za mladoletniško, družinsko in spolno kriminaliteto na okrožnem državnem tožilstvu v Ljubljani. Med letoma 2005–2012 je bila višja državna tožilka na vrhovnem državnem tožilstvu. Prvega februarja 2013 so jo poslanci z 82 glasovi izvolili za varuhinjo človekovih pravic in 23. februarja je nastopila šestletni mandat.

Je predavateljica, publicistka, pisateljica in humanitarka. Kot državna tožilka je v okviru Društva državnih tožilcev Slovenije, ki mu je predsedovala šest let, leta 2003 dala pobudo za ustanovitev Belega obroča Slovenije, društva za pomoč žrtvam kaznivih dejanj, ki mu je predsedovala do nastopa funkcije varuhinje. Ustanovila je tudi dva sklada, in sicer Plamen dobrote in Hipokrat. Z zbranim denarjem je pomagala vsaj tisoč družinam. Njena bibliografija je izjemno bogata, v zadnjih desetih letih pa je napisala deset knjig, katerih izkupiček od prodaje je šel v dobrodelne namene. Od leta 2007 je kolumnistka na pravniškem spletnem portalu IUS-INFO, občasno pa o pravni tematiki piše tudi za Pravno prakso.

V okviru spletnega portala IUS INFO je bila v letih 2006–2012 izbrana med deset najvplivnejših pravnikov v Republiki Sloveniji. V evropskem letu prostovoljstva je bila ambasadorica prostovoljstva pri nas, v letu 2012 pa tudi ambasadorica aktivnega staranja in medgeneracijske solidarnosti.

Kdo naj torej sodi o tem, kaj je pravično in krivično? Komu dati v sporu dveh nasprotujočih si mnenj prav, kako delovati ljudem prijazno, hitro, predvsem pa z veliko mero dobrega upravljanja?

So zakoni in posledične odločitve o njihovi uporabi dovolj vzdržljivi? Je morda prav zakonodaja potrebna sprememb, aneksov, revidiranja? Zagotovo bi jih ljudje, pa ne tisti z doktorati, magisteriji in diplomami, ampak vsi s končano osnovno ali srednjo šolo, morali znati brati in celo razumeti. In to brez dodatnih uslug visokozvonečih pravniških imen. Zaradi njihove nedodelanosti, nejasnosti, včasih celo kontradiktornosti ali napak se zgodi, da jih marsikdo razume po svoje in prikroji posameznemu primeru.

Ljudje sprašujejo, kako ima lahko deset pravnikov vsaj sedem različnih mnenj.

Za Varuha je pomembno spoštovanje časa slehernega državljana, ki ga ta zagotovo nima toliko, da bi ga lahko uporabil le za obiske različnih institucij ter vlaganje zahtevkov, da bi izkoristil številna pravna sredstva.

Mogočna vrata države morajo biti odprta za vsakega posameznika, ki išče svoje pravice, žal pa je vse polno »hlapev Jernejev«, ki jih celo ne najdejo. Če in ko jih sam ne zna ali ne zmore odpreti, bi mu morala država ob določenih pogojih pravno pomoč zagotavljati brezplačno, seveda dovolj hitro in strokovno. Če nimaš

denarja, ne smeš postati drugorazredni državljan, kar se, kot Varuh ugotavlja, pogosto dogaja.

Večanje števila priporočil, ki so navadno ob zaključku obravnave letnih poročil sprejeta v državnem zboru, sicer lahko kaže vse večjo Varuhovo aktivnost pri spremljanju družbenih dogajanj na področju varovanja človekovih pravic, hkrati pa opozarja tudi na marsikatero »rokohitrsko« spreminjanje zakonodaje. Ustavno sodišče ima kot najvišji varuh zakonitosti polne roke dela, njegove odločitve so zavezujoče, včasih prezrte in celo neupoštevane. Prinesejo odrešitev, a je ta lahko za koga prepozna ali ne odtehta kršitev. Vsekakor je na številnih področjih treba posvetiti večjo pozornost preventivi (pred kurativo). Tudi če ni poceni, je cenejša od poprave posledic.

Varuh intenzivno spremlja družbene skupine ljudi vseh starosti in položajev, zlasti najšibkejše in ranljive – otroke, invalide, osebe s posebnimi potrebami in starejše. Namenja jim vso skrb, se srečuje z nevladniki, ki bijejo plat zvona, tudi na področju okolja, ranljivim pa prinaša upanje, da v prihodnosti ne bodo več prezrti in bodo zanje sprejete in upoštevane dobre rešitve, na katere sam vneto opozarja.

Besed in hvalisanja, da so mladi naše bogastvo, medtem ko uničujemo Zemljo in ne razmišljamo, kaj bomo prihodnjim rodovom sploh zapustili, je vsekakor preveč. Je res, da nam je tako močno mar za kapital in dobiček, da ima ta prednost pred zdravjem?

Ko govorimo o kršitvah, radi rečemo, da se dogajajo tudi drugje, da je Evropa polna brezposelnih, tudi mladih, in da je drugje veliko revščine in dolgotrajnih sodnih postopkov. A zakaj ne bi bili morda boljši od drugih? Je treba v imenu gospodarske krize res pasti na dno, da bi se v prihodnosti lahko povzpeli?

Ali se zavedamo, da smo družba in država starajočih se prebivalcev, ki morajo žeti sadove svojega dela, in ne ponovno skrbeti za otroke, ki so odrasli, a brez doma, deložirani, brez zaposlitve ...? Mladi se sprašujejo, ali bodo sploh dobili službo in jo ohranili, zanima pa jih tudi, kaj bo z njihovimi otroki. Država namenja velikanska sredstva za socialne transferje, ki le blažijo, a ne rešujejo. Ob njih ugašajo številni upi za boljše življenje. Pojavlja se celo vprašanje, kako preživeti pod lastno streho.

Varuhovo delo ni le v pisarni, ampak pogosto tudi na terenu. Na poslovanjih zunaj sedeža srečuje ljudi, ki za državo in njene institucije pogosto ne najdejo lepih besed. Varuh je kot strelvod, v katerega udarjajo strele, namenjene državnim institucijam in tam zaposlenim. Ljudem je težko dopovedati, da Varuh ne razsoja ali popravlja storjenih krivic, saj velja rek »Le čevlje sodi naj kopitar«. Kopitar pa bi bil rad kar vsak, ki zna takoj povedati, kaj vse so zagrešili drugi, le sam je brez kančka krivde.

Kljub temu pa imajo številni pobudniki prav, ko zatrjujejo, da so kršene njihove pravice. Po ugotovitvah Varuha se to zgodi približno vsakemu četrtemu, kar je celo več od evropskega povprečja, le da je na nekaterih področjih napak in kršitev več, drugje manj.

Kaj torej Varuh priporoča? Dovolj je uradništva, vzvišenega obnašanja, pošiljanja od vrat do vrat. Vsak naj dobro in hitro opravi svoje delo. Poti reševanja pritožb naj postanejo hitrejše, dvigne naj se zaupanje v institucije države, ki si ga morajo same prislužiti z dobrim delom.

Vse teme, ki se dotikajo družine, njenih članov in dela državnih organov, s katerimi se soočajo v vsakodnevnem življenju, so bile predmet več letnih poročil in v njih tudi številnih priporočil, kaj narediti, da bo ljudem bolje.

Se sodobni starši sploh zavedajo krize razhoda, ki lahko vodi celo do evropskega sodišča, na poti pa izgubljajo svoje otroke? Mnogo postopkov povzroča vedno nove pravde. Ljudje se premalo dogovarjajo, ker mislijo, da imajo in morajo imeti vedno prav, pa naj stane, kolikor hoče.

Varuhu je pred leti uspelo vzpostaviti projekt zagovorništva (sama sem bila ena od treh »vil rojenic«), ki predstavlja glas otrok v tiski in krizi. Otrokom daje položaj sogovornika, ki rešuje mnogo težav, in to zlasti v primeru, ko jih starši ne zmorejo in se kopja lomijo prav na plečih njihovih nič krivih otrok.

Kje in na katerih področjih še nismo bili uspešni oziroma naša priporočila niso padla na plodna tla?

Na področju pravosodja moram izpostaviti dosledne kritike Varuha glede dolgotrajnih sodnih postopkov, zaradi katerih je bila država pogosto prepoznana kot kršiteljica človekovih pravic zaradi kršitve pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja. Leta smo opozarjali na potrebno kakovost sodnih odločitev, ki prestanejo vložena pravna sredstva in ne prinašajo razveljavitev postopkov ter ponovnih sojenj. Kritik Varuha so bili deležni tudi izvedenci, izvršitelji in stečajni upravitelji.

Vseh 20 let Varuh opozarja na problem prezasedenosti slovenskih zaporov in na nekatere slabe pogoje prestajanja kazni, prav tako pa tudi na neprimerne delovne razmere za tam zaposlene. Kako je možno, da se forenzična psihiatrija, ki je v letu 2008 prinesla velik napredek na področju duševnega zdravja obsojencev in pripornikov iz vse Slovenije, že srečuje s številnimi težavami, zlasti s prezasedenostjo in kadrovsko podhranjenostjo?

Zagotovo žalostijo normativna urejenost zdravstva na vseh področjih, še vedno predolge čakalne dobe, zaostanki pri reševanju pritožb na ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, nespoštovanje resolucije o normativnih dejavnostih,



Kolektiv Varuha človekovih pravic RS (2014)

padec Družinskega zakonika in posledično neurejenost zagovorništva ter prenosa vseh pristojnosti za odločanje o otrocih na sodišča. Prepočasno reševanje pritožb lahko pomeni dalj časa trajajoče nezakonito stanje in onemogočeno preživljanje ranljivih skupin prebivalstva.

Neuresničeni ostajajo številni predlogi glede ukrepanja države pri reševanju bivanjskih razmer Romov, saj država očitno noče uporabiti svojih pooblastil na podlagi 5. člena Zakona o romski skupnosti v razmerju do lokalnih skupnosti. Prav tako ni spremenjen Zakon o romski skupnosti glede zastopanosti Romov, kar je zagotovo ena od težav na tem področju. Še vedno prihaja tudi do pojavov diskriminatorne obravnave invalidov in partnerjev istospolnih zvez, ki na več področjih še niso izenačeni z zakonci, prav tako pa Varuh neuspešno ponavlja priporočila o dosledni prirejenosti volišč za invalide oziroma za uresničitev širše pravice do volitev po pošti.

Nedvomno je normalna streha nad glavo tista osnova, ki jo vsakdo potrebuje, da stanovanju lahko reče dom in v njem zaživi človeka vredno življenje. Žal Varuh ugotavlja, da še vedno ni nacionalnega stanovanjskega programa, prav tako pa ostajajo neuresničena številna priporočila o tem, da bi morala vsaka občina prebivalcem, ki iz različnih razlogov ostanejo brez doma, zagotoviti vsaj ustrezne bivalne enote.

Občani nekaterih slovenskih občin se v pismih Varuhu pritožujejo nad občinskimi veljaki in njihovo samopašnostjo pri sprejemanju odločitev. Pri tem ne najdejo pohval zanje, temveč izražajo kritične besede o nespoštovanju zakonodaje na lokalni ravni. Še vedno

je na primer neurejeno področje javnih cest, ki so ponekod še v zasebni lasti. Problem povzroča hude pravde, občasne zapore cest in veliko nezadovoljstvo ljudi.

Mnogi pristanejo na socialnem dnu tudi zaradi izgube službe oziroma neizplačevanja plač, saj še vedno ni vzpostavljenega učinkovitega nadzora nad tistimi, ki kršijo predpise, pot k inšpekcijam ali na sodišča pa je zanje pretežka, negotova in predolga. Število brezposelnih je po uradnih evidencah sicer komaj opazno nižje, saj aktivna politika zaposlovanja še ne daje rezultatov, ki bi si jih želeli tako mladi kot težje zaposljivi.

Nikakor ni mogoče izpustiti niti revnih zaposlenih in upokojencev, ki po hrano in oblačila odhajajo k dobrodelnim organizacijam. Revščino pozna celo čedalje več otrok, saj trka na vrata preštevilnih domov in povzroča depresijo, ki se nevarno širi. Zaznavamo jo marsikje in nanjo nas dnevno opozarjajo ljudje, ki so izgubili svoje dostojanstvo, dom, službo in tudi zdravje.

Še vedno je odprto reševanje problematike zakonskega prebivališča, ki bi odpravilo mnogo stisk brezposelnih, tako prejetanja denarne socialne pomoči kot tudi zdravstvenega zavarovanja oziroma celo sprejemanja uradnih pošt.

Materialni oškodovanci druge svetovne vojne še vedno opozarjajo na nerešeno problematiko odškodnin. Država po vseh letih od izbrisa kljub zanje uspešnim odločitvam ustavnega sodišča in Evropskega sodišča za človekove pravice ni zmogla vsaj dostojnega opravičila. Povojni poboji zahtevajo pokop žrtev in

spomenik, ki nas bo opominjal, da ima zgodovina tudi svojo temno plat. Brez tega bomo vedno razklani, na pol poti do sprave in hudo obremenjeni s številnimi vprašanji preteklosti.

Ljudje se vse bolj zavedajo pomena zdravega okolja, motečega hrupa, smradu in dejstva, da mora javnost sodelovati v razpravah o okoljski problematiki, zlasti od sprejema Aarhuške konvencije. Prav tako pogosto ne verjamejo meritvam oziroma monitoringu, če ga plačajo onesnaževalci, zato številne nevladne iniciative opozarjajo na pomen okolja, ki mora ostati prijazno tudi zdravju, in ne le kapitalu. Voda naj ostane javno dobro – ne sme se je razprodajati in privatizirati.

Varuh že leta priporoča, naj se sprejmejo zakonske rešitve, ki bodo skladno s pravno ureditvijo Evropske unije zagotovile nepristransko, neodvisno in učinkovito obravnavo primerov kršitev diskriminacije, za kar je treba vzpostaviti neodvisnega zagovornika, ki bo imel pooblastila za preiskavo primerov kršitev prepovedi diskriminacije tako v javnem kot v zasebnem sektorju.

Varuh prav tako opozarja, da v Sloveniji še vedno nimamo polnopravne državne institucije za človekove pravice, ki bi delovala na podlagi univerzalno sprejetih Pariških načel in bi spremljala stanje človekovih pravic ter se ukvarjala s promocijo in izobraževanjem. Tako že nekaj let državi ponujamo roko sodelovanja, saj bi takšna institucija lahko delovala v okviru Varuha.

Varuh zaznava, da mora svoja priporočila na številnih področjih iz leta v leto ponavljati, saj ne opaža vidnega napredka delovanja institucij države. Opozarja na nejasnosti zakonodaje in primere slabe prakse delovanja organov ter na večno odprte in boleče teme, ki vnašajo nezadovoljstvo med ljudi. Vendar moramo spomniti tudi na uspehe, za katere smo si pri delu prizadevali in jih dosegli.

Varuh je uresničevanju pravice javnosti do informacij javnega značaja in nujnosti transparentnosti delovanja državnih organov vsa leta namenjal veliko pozornosti. Izhajal je iz ugotovitve, da je dostop do informacij javnega značaja opredeljen kot človekova pravica in temeljna svoboda iz 39. člena ustave in pomemben element sodobne demokracije. Tako je ocenil, da je omejitev ustavne pravice do obveščenosti lahko urejena le z zakonom. Predlagali smo, da vlada pripravi zakon in vzpostavi organ, ki bo zunaj sodno skrbel za izvajanje Zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Naša zahteva je bila, da državni organi, katerih delo je povezano s posamezniki, delujejo transparentno, v okoljskih zadevah skladno z Aarhuško konvencijo, udeležijo pa naj se določbe, po katerih ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes. Varuh je bil aktiven v postopku sprejemanja zakona in vzpostavljen je bil pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja. Leta 2005 je Slovenija dobila informacijskega pooblaščenca. Tako so Varuhova prizadevanja na tem področju obrodila sadove.

Prav tako lahko med svoje dosežke uvrstimo številne uspešne zahteve za oceno ustavnosti predpisov, ki so posegali v človekove pravice. Omeniti velja zlasti zadnje, to je razveljavitev 143. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ, ki je kar 26 tisoč slovenskim upokojencem diskriminatorno znižal pokojnine, ter uspeh pri zaščiti arhivov psihiatričnih bolnišnic in na področju prisilnih upokojitev. V 20 letih delovanja Varuha smo vložili 26 zahtev za oceno ustavnosti in dve ustavni pritožbi, pri čemer do obravnave nekaterih na ustavnem sodišču niti ni prišlo, saj se je zakonodaja takoj spremenila v smislu naših prizadevanj.

Naš resni pristop do pojavov sovražnega govora je dosegel marsikoga, na katerega smo usmerili poziv. Nismo organ odkrivanja in pregona storilcev kaznivih dejanj in ne presoјamo, ali so podani njihovi elementi, vsekakor pa smo nosilce javnih funkcij pozivali in jih še vedno pozivamo, naj se vzdržijo sovražnosti v svojih nastopih in ohranjajo etiko javne besede. Sovražnost ne prinaša konstruktivnih razprav, predvsem ne v politiki, kjer mora prihajati do soočanja različnih mnenj, vendar z dolžnim spoštovanjem sogovornika in močjo argumentov, ne pa z argumenti moči. Poznamo rek, da je izgovorjena beseda tvoj »gospodar« in neizgovorjena tvoj »suženj«. Ali ne bi bilo dobro nekaterih besed »zasušniti«?

Veliko uspehov je bilo doseženih tudi na področju policijskih postopkov, kjer si je Varuh vsa leta prizadeval za spoštovanje pravice do dostojanstva vsakogar, in to ne glede na status, ki ga ima v postopkih.

Prizadevanja so segala tudi na področja pravosodja, kjer je nepogrešljivo sojenje brez nepotrebne odlašanja v povezavi s kakovostjo sodnih odločitev. Vsekakor se vsaj nekateri postopki in poti z uporabo vseh pravnih sredstev skrajšujejo, kar je obet boljše prihodnosti za vse njihove udeležence.

Diskriminacija ima dolgo zgodovino in številne obraze; od manjšin do Romov, invalidov, verujočih, ljudi s posebnimi potrebami itd. Za vsak premik na teh področjih si je Varuh prizadeval več let in pomembno sporočilo je, da institucije diskriminacijo zdaj prepoznavajo in napovedujejo boj proti njej v korist šibkih in nemočnih. Izboljšave smo dosegli tudi v sistemu usmerjanja otrok s posebnimi potrebami, pa tudi s sprejemom Zakona o duševnem zdravju, Zakona o pacientovih pravicah in Zakona o preprečevanju nasilja v družini. V 20 letih delovanja Varuha je seznanjenost ljudi s pravicami večja in dosegli smo številne normativne izboljšave. Otrokove pravice so v večji meri spoštovane tudi z vzpostavitvijo zagovornikov (glas otroka), ki jih ustanove slišijo.

Na področju okolja je delo številnih inšpekcij postalo preglednejše. Izoblikovale so se prioritete dela, njihov skupni sogovornik pa je tudi čedalje aktivnejši inšpekcijski svet. Varuh je vztrajal pri večji vključenosti javnosti v okoljske in prostorske projekte, saj se redno srečuje z nevladnimi organizacijami, organizira posvete in okrogle mize, opozarja pa tudi z zborniki s področja

okolja in posebnimi številkami svojega biltena. Pridružili smo se projektu Fakultete za družbene vede Večeri z Varuhom, ki je v letu 2013 in 2014 krožil po Sloveniji in med drugim ozaveščal o Evropski listini o človekovih pravicah. Tudi sicer se redno srečujemo z nevladnimi organizacijami s številnih področij zaščite pravic ranljivih skupin.

Izjemno bogato je tudi naše mednarodno sodelovanje, in to tako s številnimi mednarodnimi institucijami kot tudi z združenji varuhov človekovih pravic, nevladnimi organizacijami pa tudi veleposlaništvu drugih držav v Republiki Sloveniji.

Nekateri so Varuha prepoznali kot aktivnega sogovornika, nas študijsko obiskali in povzeli naše izkušnje pri razvoju nekaterih novih oblik dela varuhov.

Redni sta tudi naša publicistična dejavnost in medijska dostopnost, ki se kaže v stalnih novinarskih konferencah pa tudi v odzivih na dnevna vprašanja, ki s posredovanjem medijev zanimajo slovensko javnost. S sodobnimi spletnimi povezavami smo povezani z varuhi človekovih pravic v regiji in vsej Evropi. Vsa leta smo aktivno sodelovali na posvetih, konferencah in kongresih, in to tako doma kot tudi v tujini.

S predavanji za vse skupine prebivalcev širimo vedenja o človekovih pravicah in ozaveščamo o njihovem pomenu in poteh uveljavitve. Prevezemamo tudi številna pokroviteljstva nad dogodki, kjer so v ospredju vprašanja varovanja človekovih pravic posameznih skupin prebivalcev.

Kaj torej reči o našem že dve desetletji trajajočem delu?

Če prelistamo vsa letna poročila – teh je že 19 – in predvsem zadnja odzivna poročila vlade, ni dvoma, da je Varuh institucija, ki jo državljani potrebujejo, saj ob njihovih konfliktih z državnimi institucijami slednjim dnevno nastavlja ogledalo. Odziva se na pobude, obenem pa ukrepa tudi po lastni presoji, ko zazna problematiko, ki zahteva sistemske spremembe.



Govor varuhinje Vlaste Nussdorfer pred Državnim zborom RS ob izvolitvi (1. februar 2013)

To je tudi priložnost, da se kot aktualna varuhinja človekovih pravic lahko zahvalim obema predhodnima varuhoma in varuhinji, namestnici in namestnikom, generalni sekretarki, direktorici strokovne službe pa tudi vsem nekdanj in danes zaposlenim, saj je prav vsak prispeval ali še prispeva k podobi Varuha, uspehom in prizadevanjem za lepši jutri vseh prebivalcev Slovenije.

Ponosna sem na vsakogar, ki z lastnim delom kaže, da je pot iskanja in uveljavljanja ter predvsem doslednega spoštovanja človekovih pravic pogosto težka, a hkrati nujna. Izjemno me veseli, da mi je v prvem letu mandata uspelo izoblikovati štiri oddelke z namestnico in namestniki, ki jih vodijo, pri čemer je celoten oddelek, ki skrbi za pravice otrok in družin v širokem smislu, dobil mesto v prvem nadstropju stavbe na Dunajski cesti 56, kjer je tudi povsem nova Unicefova varna točka za otroke. Ponovno sem vzpostavila delovno mesto direktorice strokovne službe, ki ga je zasedla že doslej zaposlena svetovalka Varuha, ki s svojim delom upravičuje ponovno vzpostavljeno delovno mesto. Del službe Varuha je tudi glavna pisarna z vstopno in izstopno točko, receptorska služba, svetovalki za odnose z javnostmi, mednarodno sodelovanje in publicistično dejavnost. Vsi omenjeni, skupaj s strokovnimi delavci in svetovalci, kot tudi s podporno službo zaokrožajo celovito Varuhovo podobo. Vsak izmed njih je nepogrešljiv del institucije, v kateri se žal pozna vsaka odsotnost, zlasti ob dejstvu, da nas je ta hip ob največjem pripadu zadev zaposlenih najmanj od leta 2008.

Vesela sem, da nam je v zelo kratkem času uspelo pripraviti publikacijo ob 20-letnici, zato pred vas, drage bralke in bralci, zdaj postavljamo prispevke ustvarjalcev in opazovalcev, snovalcev in naslovnikov priporočil, predstavnikov javnosti in institucij, da vam zaupajo svoj pogled, izkušnje, dogodke, pohvalijo ali grajajo, da bomo znali in zmogli po poti naprej.

Če bi upoštevali Ulpijanov rek »Pošteno živeti, drugega ne prizadeti, vsakomur priznati tisto, kar mu pripada«, bi lahko dejali, da Varuha sploh ne potrebujemo. Tako pa ta sliši in ne presliši, opozarja v primeru neupoštevanja človekovih pravic, in to vedno znova, saj se ne zadovolji s polovičnimi rešitvami, ker zahteva celovite.

V tretje desetletje odhajamo s številnimi velikimi borci za pravice, tudi tistimi »na civilni pogon«, da državo končno prepričamo, da je kriza morda tudi velika priložnost.

Takrat in tam sem si izmislila pravilo, ki naj bi veljalo za vsako odločitev, ki me je čakala v prihodnosti. Pretehtala bom vse vidike in ugotovila, kateri izvirajo iz strahu in kateri iz ustvarjalnosti, če pa bodo enakovredni, se bom odločila za tiste, ki vsebujejo več ustvarjalnosti. Mislim, da je podobno pravilo tisto, ki spodbuja narcise in žafrane, da prodrejo iz mrzle zemlje.

Katharine Butler Hathaway

1 POGLEDI



PRVI KORAKI SO NAJTEŽJI

Kako je prišlo do vaše kandidature in izvolitve za prvega varuha človekovih pravic, kdaj ste prvič slišali za varuha oziroma ombudsmana?

S pojmom ombudsman sem se prvič srečal pri delu v ustavni komisiji slovenske skupščine. Dr. Lev Kreft je proti koncu razprave o slovenski ustavi predlagal, da vanjo vnesemo tudi člen o ombudsmanu. Odkrito povem, da sem se tedaj moral šele seznani s konceptom take institucije, sem pa nato predlog podprl. S predlogom zakona o varuhu sem se srečeval tudi kot član vlade, ki je o poslanskem predlogu zakona v vseh obravnavah dajala svoje mnenje. Ta postopek je bil praviloma nekoliko polemičen, saj je vsaj eden od članov vlade želel zmanjšati možnosti delovanja in omejiti pristojnosti bodočega varuha. Tedaj je kazalo, da bi to mesto utegnil zasedeti profesor Bavcon, zato so nekateri odzivi izhajali iz take predpostavke. Sam se tedaj nikakor nisem videl v tej vlogi, zato predlogu nisem posvečal posebne pozornosti.

Po odhodu z ministrstva za notranje zadeve v začetku junija 1994 sem dobil vsaj dve zelo resni spodbudi, da bi se prijavil na razpis za prvega varuha, ki se je iztekel v prvih dneh julija. Takrat sem se lotil podrobnega proučevanja zakona in ocenil, da bi se v danem pravnem okviru dalo narediti kaj dobrega. Prijavil sem se in predsednik republike je moje ime predlagal državnemu zboru.

Izvolitev je bila daleč od gotove. V stikih s poslanskimi skupinami sem si ustvaril precej jasno sliko, ki pa je bila v seštevku tam okoli potrebne dvetretjinske večine vseh poslancev, torej šestdesetih glasov. Končni izid glasovanja, ki se je zgodilo na izredni seji dan prej, ko je bilo sicer pričakovano glasovanje, je bil za marsikoga presenetljiv. Pokazalo se je, da me je ena od strank, ki je obljubila izdatno, ne pa stoodstotno podporo, kanila na lep način spodnesti. Sta me pa podprla

poslanca SLS Alojz Metelko, nekdanji član zbora občin, ki sem mu predsedoval, in Zoran Madon. Zvedel sem, da sta zaradi tega imela nekaj težav v stranki. Dovolj ironično, saj sem mnogo pozneje po združitvi postal celo podpredsednik SLS. Posebej vesel sem bil podpore zdaj že pokojnega Vitodraga Pukla iz SDSS. Nepričakovano je na sejo prispel tudi Ivan Sisinger, ki je bil sicer na neki konferenci v Mariboru. Ob podpori vseh poslancev SKD in LDS sem dobil tudi tri glasove od štirih poslancev Slovenske nacionalne desnice. Tako sem dobil 62 glasov in bil izvoljen.

Kako ste si zamislili delo varuha takoj po izvolitvi, kateri so bili prvi izzivi? Kot vemo, varuh takrat ni imel niti prostorov niti svoje službe.

Začel sem skoraj dobesedno iz nič. Od Sveta za varstvo človekovih pravic sem podedoval sekretarja gospoda Rovška in tajnico ter dve pisarni v vrhnjem delu stavbe državnega zbora. Prvi dan sem izvedel, da me čaka tudi okrog štirideset pobud, ki jih je svet zaradi časovnih razlogov ali zato, ker so bile izrecno naslovljene na varuha, prihranil varuhu. Kako zares bo šlo, se je pokazalo tudi po tem, da se je že prvi dan po izvolitvi neka gospa želela osebno srečati z mano. Izzivi so bili torej izjemni: vzpostaviti institucijo, izbrati kandidate za namestnike, izbrati druge sodelavce, najti primerne prostore, se dogovoriti za način dela. Ob tem pa sem kot ključni izziv videl nujo, da bo nova institucija res neodvisna. Naslanjanje na vlado torej odpade, vsako sodelovanje je moralo biti v preglednem okviru. Prostorov v lasti države ni bilo na voljo. Treba se je bilo ozreti po tistem, kar je bilo razpoložljivo za najem. Pri tem sem poleg finančnih vidikov zlasti želel zagotoviti prostore, ki bi bili vsakomur kar najbolj dostopni.

Kaj je bila vaša najtežja naloga na začetku mandata?

Ob vseh tehničnih, organizacijskih, prostorskih in kadrovskih vprašanjih sem videl temeljni izziv v



Je univerzitetni diplomirani matematik z magisterijem iz politologije. Bil je prvi varuh človekovih pravic v Republiki Sloveniji, tj. v obdobju od leta 1994 do 2000. Pred opravljanjem te funkcije je bil zaposlen na strokovnih in vodstvenih mestih v več gospodarskih družbah. Leta 1989 se je vključil v politično življenje v takrat ustanovljeni stranki Slovenskih krščanskih demokratov (SKD). Na prvih demokratičnih volitvah leta 1990 je bil izvoljen za poslanca v zboru občin. Med letoma 1990 in 1992 je bil predsednik zbora občin Skupščine Republike Slovenije in član ustavne komisije Skupščine Republike Slovenije, ki je pripravila osamosvojitvene dokumente in ustavo. Med letoma 1993 in 1994 je bil minister za notranje zadeve Republike Slovenije, med letoma 2000 in 2004 pa minister za pravosodje. Po zaključku mandata varuha človekovih pravic je opravljal naloge generalnega direktorja za pravosodje in notranje zadeve v Svetu Evropske unije.

doseganju čimprejšnjega učinkovitega delovanja institucije in zaupanja med ljudmi, ki lahko temelji le na uspešnem delu in vtisu ljudi, da je neodvisna od tistih, ki so njeni sogovorniki pri reševanju problemov ljudi. To pač pomeni hojo po samotni poti. Vzpostaviti institucijo in hkrati pokazati njeno učinkovitost – to je resen izziv. Ob formalnem začetku delovanja varuha smo imeli na mizi že več kot tristo pobud. Ljudi pa komaj kaj.

V javnosti so varuha pogosto slikali kot brezzobega tигра. Tveganje, da bi institucija pristala v vlogi kakšne nemočne inšpekcijske službe, se mi je zdelo realno. Celo občinski redarji lahko izdajo odločbe o globah, varuh pa tako otipljivih pristojnosti nima. Zavedal sem se tudi, kako težavno bo predstaviti javnosti pristojnosti in domet institucije ter hkrati krepiti zaupanje vanjo.

Kako ste izbirali kandidate za svoje namestnike in kako ste si zamislili delitev dela v instituciji? Se spominjate, kako je prišlo do prve določitve in delitve področij med namestniki?

Zakon določa, da ima varuh dva do štiri namestnike. Glede na raznolikost področij dela sem se po nekaj posvetovanjih odločil, da predlagam štiri namestnike. Treba pa je vedeti, da tudi med pravnimi strokovnjaki takrat ni bilo pretirane vere v to, da bo iz varuha kaj nastalo. Zato so se nekateri dobri kandidati in

kandidatke odločili, da mi dajo košarico. Ključna težava je izhajala iz tega, da bi državni zbor na mojem mestu želel videti žensko. Obvezal sem se, da bom to težavo rešil s predlogi za namestnike. Tu pa sem naletel na težave, dobil negativne odgovore kakšne odlične kandidatke, končno mi je uspelo eno takih pridobiti, potem pa mi jo je državni zbor zrušil. Še danes mi je zaradi nje težko, da se je to zgodilo. Če podrobneje pogledam glasovanje, se zdi, da so poslanci igrali na to, da izvolijo le dva namestnika. Malo se jim je zalomilo, trije so bili izvoljeni, ženske pa žal nobene.

Po izvolitvi namestnikov smo sredi decembra sedli skupaj vsi, ki smo tedaj sestavljali institucijo. Področja dela namestnikov je bilo treba nekoliko kombinirati. Če bi bili štirje, bi bila specializacija lažja. Tako pa je eden ob pravosodju in omejitvah osebne svobode dobil tudi socialne zadeve, drugi je ob upravnih zadevah pokrival tudi pokojninske pravice, namestnik, pristojen za temeljne pravice, pa tudi stanovanjsko področje. Začetna delitev, čeprav dogovorjena brez predhodnih izkušenj glede obsega dela na posameznih področjih, se med mojim mandatom ni bistveno spreminjala, ampak samo prilagajala zahtevam in obsegu dela.

V tem času smo se dogovorili tudi za razvrščanje zadev ter postavili okvire za pisarniško poslovanje in notranjo organizacijo. Imeli smo srečno roko, saj

se je postavljeni model dobro potrdil v praksi in je služil kot dobra podlaga za poznejšo informatizacijo pisarniškega poslovanja.

Kako ocenjujete delo svojega mandata? Kateri so bili najpomembnejši dosežki, na katere ste ponosni?

Prepričan sem, da je iz nič vzpostaviti institucijo, ki je pridobila zaupanje ljudi in upoštevanje oblastnih organov, kar velik dosežek.

Institucija je hitro pridobila tudi mednarodni ugled. Med ombudsmeni je sodelovanje močno uveljavljeno, saj je ombudsman v svoji državi precej osamljena institucija. Pri tem sodelovanju pa kolegi resno jemljejo tiste, ki lahko izpričajo, da so pri svojem delu čvrsti in dosledni, upoštevajo temeljna načela koncepta ombudsmana in seveda nikakor niso le figov list oblasti. Stiki na mednarodni ravni so mi na začetku omogočali prenos dobrih praks utečenih institucij, ki je bil zelo koristen tudi pozneje v obdobju tesnejšega sodelovanja in vodstvenih vlog v mednarodnih združenjih. Tudi ta vidik je bil zato v korist ljudem, ki smo jim služili.

Kot konkretni dosežek našega dela pa rad poudarim vzpostavitev preživninskega sklada, ki je na našo pobudo v zakonodajnem in institucionalnem smislu zaživel v izjemno kratkem času. Prepričan sem, da je olajšal življenje mnogim otrokom, ki tudi zaradi počasnega delovanja sodnih in drugih organov niso mogli priti do sredstev, ki so jim pripadala.

Kako ste se kot matematik počutili v instituciji, v kateri prevladujejo pravniki?

Razen začetne zadržanosti in skoraj užaljenosti pravne stroke, ker je bil za varuha izvoljen nepravnik, nisem imel težav s tem. Nekdanji finski in evropski ombudsman Jakob Soederman je menda nekoč rekel: "There is some life beyond law." (obstaja življenje onstran zakona). Zanesljivo ni imel v mislih kršitve zakona, marveč dejstvo, da žal zakon ne pokriva (primerno) vseh položajev, v katerih se posameznik lahko znajde.

Mislim, da sem s svojim pristopom uveljavil pri delu varuha tudi celovit človeški pristop – ne le strogo pravnega, sploh pa ne matematičnega (čeprav analitični pristop seveda pomaga pri obravnavanju problemov). Sodelavci so imeli dovolj smisla za tak pristop, da smo v marsikaterem primeru storili korak več v pomoč prizadetemu.

Ko smo na kolegijih obravnavali posebno zahtevne primere, so namestniki pogosto povedali, da v posameznem primeru ni nobene pravne možnosti. Navadno je bil moj odziv, da poglejmo, kaj lahko storimo. Na človekov položaj je veljalo pogledati celovito in storiti, kar je bilo mogoče. Poznavajoč okoliščine, ki smo jih podrobno ugotovili, je bilo mogoče dati vsaj koristen nasvet – od, na primer, zahtevka za določeno obliko socialne pomoči, do recimo nasveta za vlogo za obročno odplačevanje ali celo odpis davčnih in drugih obveznosti, če so za to obstajali razlogi.

Postavil sem precej preprost »mission statement« (načelo poslanstva). Vsebuje tri vidike, ki varuha do neke mere razlikujejo od upravnih organov, zlasti sklerotično birokratskih.



Varuh mag. Ivan Bizjak predaja letno poročilo Varuha predsedniku Vlade RS dr. Janezu Drnovšku (1996)

Prvič: tu smo, da rešujemo probleme ljudi (Problem ni motnja v našem delu, problemi so naše delo. Ne skušamo se jih znebiti ali obiti, storimo vse, da jih rešimo.).

Drugič: za vsakogar, ki se obrne na nas, je treba storiti, kar največ moremo (Birokratski pristop iskanja vzrokov za zavrženje ali zavrnitev vloge zaradi nepristojnosti ali drugih razlogov za varuha ni pravi. Da se kaj več.).

Tretjič: biti moramo boljši od tistih, ki jih kritiziramo (Prvi odziv po več mesecih je udarec poslanstvu varuha. Spodbujal sem takojšnji odziv, ob nejasnosti vloge ali posebno resnih težav še isti dan. Ljudje so to cenili.).

Posebno sem vedno zavračal osnutke odgovorov pobudnikom v smislu »obrnite se na pristojni organ«. V spisu so bili zaznamki, ki so izkazovali imena, številke in naslove ljudi in organov, ki so bili seznanjeni s primerom in včasih videli določene možnosti, kadar zadeva ni bila v pristojnosti varuha. Odgovor je moral vsebovati vse te koristne podrobnosti.

Kaj ocenjujete za največje ovire v delu svojega mandata?

Na začetku je bila težava v nerazumevanju vloge in pristojnosti varuha v javnosti ter deloma celo v medijih in pri nosilcih javnih funkcij. Nekatera pričakovanja so bila enostavno napačna, zlasti v smislu spreminjanja odločitev posameznih organov iz varuhove pristojnosti. Pojasnjevanje pristojnosti in predstavitev primerov, ko varuh z mandatom, ki ga ima, doseže pomembno rešitev, je bil velik izziv začetnega obdobja.

Sicer pa me je kot pri mojih drugih dejavnostih najbolj motilo pišmevuhovstvo ali sprenevedanje odgovornih.

Kako vas je sprejela politika in kako mediji ter civilna družba?

Politika in javnost sta se odzvali po črti, ki je izhajala iz volitev v državnem zboru. Soglasne podpore ni bilo, večinska pa.

Kot nekdanji notranji minister, strankarski politik in še nepravnik sem bil deležen nekaj sumničavosti, vendar brez vnaprejšnjega zavračanja.

V civilni družbi sem pogrešal močno organizacijo, ki bi se ukvarjala s celotnim področjem človekovih pravic. Kljub temu sem dobro sodeloval s civilnodružbenimi organizacijami, ki so si prizadevale za pravice posamezne skupine ljudi, na primer invalidov, otrok in podobno. Zaradi varovanja nepristranskosti institucije pa sem zavračal aktivistično delovanje v prid posamezni organizaciji ali skupini.

Kdo vas je pri delu podpiral in kdo oviral?

Za uspeh štejem, da v mojem mandatu ni bilo nobene utemeljene (strokovne) kritike naših stališč, priporočil ali pogledov. Politične ocene so lahko različne, a to je cena javne izpostavljenosti.

Podpora medijev, tudi kritična, je bila pomembna zlasti pri predstavljanju vloge institucije širši javnosti. Najvišji nosilci javnih funkcij, predsedniki države, vlade in državnega zbora so posvetili varuhu primerno pozornost. Državni zbor bi lahko nekatera poročila obravnaval bolj sprotno in temeljito.

Poleg omenjenih težav z razumevanjem vloge varuha v javnosti je bilo to vlogo treba razčistiti tudi z nekaterimi organi iz pristojnosti varuha, na primer s sodstvom glede stikov s priprtimi osebami. V zvezi s tem smo postopno predlagali tudi ustrezne določbe področnih zakonov, ki so pristojnosti varuha podrobno opredelile za posamezno področje.

Seveda pa je bilo na odločevalskih položajih tudi nekaj ignorantov, ki so oteževali delo.

Kaj bi danes storili drugače pri opravljanju funkcije?

Ne prav dosti. Pri nekaterih ocenah in priporočilih bi bil bolj določen, tudi v primerih, ko smo imeli vsa zagotovila, da bo problem rešen. Kot primer navajam vprašanje izbrisanih, kjer smo imeli zagotovila predsednika vlade in ministra, da bo problem rešen v letu 1996, pa smo ga vseeno navedli v prvem poročilu varuha za leto 1995. Do rešitve problema pa še več kot desetletje ni prišlo. Danes bi bil torej glede tega ostrejši.

DVAJSET LET – SE JE KAJ SPREMENILO?

Ob dvajsetletnici neke institucije se sicer spodobi, da pregledamo njeno preteklo delo, uspehe in napake, zadovoljno poudarimo prve, se malo posujemo s pepelom pri drugih in povemo, da smo se iz njih nekaj naučili in da jih ne bomo ponavljali. A ker menim, da napak ni bilo veliko – predvsem pa nam jih vsako leto očitajo drugi –, uspehov pa tudi ni treba posebej poudariti, se bom v tem slavnostnem besedilu ustavil pri eni izmed tem, ki so za Varuhovo delo izjemnega pomena, družba pa brez tega ne more preživeti: to je odnos med strpnostjo in človekovimi pravicami.

Naj naprej pojasnim, kako razumem ta odnos. Da je bilo človeštvo skozi zgodovino sposobno ustvariti dokumente o človekovih pravicah, je moralo biti najprej pripravljeno spoštovati dostojanstvo človeka. Določena mera strpnosti do drugega je bila torej nujni predpogoj, da si je svet določil neke standarde in jih formaliziral. Vendar pa to ni bilo dovolj: da bi se ti standardi zares spoštovali, je prav tako potrebna določena stopnja družbene strpnosti, sicer pravice ostajajo le na papirju; obstajajo namreč zakoni, ki ne živijo, saj ljudje ne prepoznavajo kršitev. Splošno nestrpno vzdušje ohromi ljudi, da se ne zavzamejo zase, in tudi sodnike, da ne uveljavljajo zakonov, ki že obstajajo. Odnos je torej vzajemnen – človekove pravice spodbujajo družbeno strpnost, brez te pa ni mogoče doseči uveljavljanja teh pravic.

Sovražni govor spada med manifestne oblike nestrpnosti. Nekateri avtorji ga uvrščajo med blažje oblike. Čeprav ga res ne moremo primerjati z genocidom ali drugimi ekstremnimi oblikami, bom opozoril na nekaj s tem govorom povezanih nevarnih pojavov v slovenskem političnem in medijskem prostoru.

Naj začnem z vprašanjem, ali je že vsako govorjenje, ki razširja stereotipe, nevarno. Najbrž ni nikogar, ki se ne bi zabaval ob šalah o Muju in Hasu ali o gorenjski skoposti, blondinkah in podobnem. Pa vendar, kaj je pravzaprav tisto, zaradi česar je neka šala žaljiva? Naj to razložim s primerom družine, s katero se doma že

dolgo družimo. Nekateri njeni člani ne morejo brez tega, da nas ne bi zabavali s smešnicami, predvsem o Slovencih in Neslovincih. Zadnje čase pa smo opazili, da ni več nacionalnih šal o Muju. V eno od družin v njihovem sorodstvu se je namreč poročil Srb in zdaj po nenapisanem dogovoru solidarno poznamo le še šale o Slovencih in spolnosti.

Osebnostno življenje je dalo odgovor na vprašanje, kdaj je sovražni govor sovražen – to je torej **odvisno od konteksta**. Kontekst moči ter težnja po prevladi in zaničevanju dajeta temu govoru uničujočo moč. Moč je v medijih, političnih strankah, institucijah ... in tudi v posameznikih, ki svoj družbeni položaj definirajo tako, da vedno najdejo koga, ki je družbeno »nižje« od njih, in ga tudi z govorom poskušajo tam obdržati.

Ali opozarjanje na sovražni govor pomeni težnjo po cenzuri ali pa že nujno pomeni tudi kratenje svobode govora? Opozarjanje na sovražni govor je pravzaprav zahteva po premisleku, natančneje: zahteva po samokontroli in skrbnem preverjanju konteksta, ki lahko povzroča učinke diskriminacije. Na drugi strani pa so potrebne tudi zakonske rešitve in kaznovalna politika, ki sankcionira hujše oblike diskriminatornega govora.

Umetnost nam daje odlične primere, iz katerih lahko vidimo, da so stereotipi pravzaprav tudi dobra priložnost, da se lahko kaj naučimo o sebi. **Distanca do samega sebe** in **samopremislek** sta navsezadnje pomagala ustvariti mojstrovine, kot je srbski film *Maratonci tečejo častni krog* in podobno. Stereotipi namreč vsebujejo tudi resnice, zato so lahko dobra priložnost za samoironijo. Ampak kaj, ko je za to nujno, da manj resno jemljemo sebe in resneje druge. Pred kratkim mi je znanka razlagala svoje mnenje o filmu *Kajmak in marmelada*. Navdušena je bila nad prikazom navad in šal južnjakov, hkrati pa zgrožena nad pretiravanjem, s katerim so bili prikazani Slovenci. Ogorčeno je nasprotovala, da bi bili Slovenci gledalcem predstavljeni kot pijanci, ki prosti čas preživljajo na



gasilskih veselicah, nedelje pa ob goveji juhi. Gre za način presojanja, ki dopušča zgolj smeh na račun drugih, ne pa smeh z drugimi.

Naj nadaljujem s primeri iz vsakdanjega življenja – zdi se, da so ti najbolj poučni. Pred časom nas je obiskala prijateljica iz Novega Sada. Zanimalo nas je, kakšno je življenje v mestu. Potarnala je, da bi še kar šlo, če se ne bi tako množično priseljevali Bosanci. Ti so povsod – na tržnicah, v bankah ... Videti je, kot da jih bodo preplavili. Novi Sad je vendarle kulturno mesto ... Potem smo hoteli vedeti, kako se kaj počuti sin, ki se je z družino preselil v Španijo. V glavnem se je pohvalila, malo pa je tudi potarnala glede Špancev, ki te pravzaprav nikoli ne sprejmejo za svojega. Takšno je življenje na Zahodu – tujec bo vedno ostal tujec.

Soočamo se torej z dvema skoraj identičnima situacijama, vendar pri presoji ene uporabimo drugačne kriterije kot pri presoji druge. Lastna izkušnja pri tem nima nobenega pomena. Dejstvo, da smo vsi kdaj **tujci**, še ni zagotovilo, da bomo to izkušnjo

Leta 1977 je na Univerzi v Ljubljani diplomiral iz sociologije. Bil je drugi varuh človekovih pravic v Republiki Sloveniji (od 21. februarja 2001 do 21. februarja 2007). Med letoma 1978 in 2001 je bil zaposlen na Zavodu za družbeno planiranje. Zavod se je leta 1980 preimenoval v Urad za makroekonomske analize in razvoj. Kot eden izmed analitikov se je strokovno poglobljal tudi v problematiko varovanja človekovih pravic kot dela človekovega razvoja. Urejal je znana Poročila o človekovem razvoju. Leta 1989 se je v neposrednih akcijah na Kosovu kot aktivni bорец za človekove pravice in član Mednarodne federacije za človekove pravice zavzemal za upoštevanje mednarodnih standardov varovanja človekovih pravic. O kršitvah je poročal tudi na zasedanju OZN-a o človekovih pravicah v Ženevi leta 1990. 21. februarja 2001 je bil v državnem zboru s 73 glasovi ZA in tremi PROTI kot nepolitični kandidat izvoljen za drugega varuha človekovih pravic s šestletnim mandatom. Kot varuh je od leta 2001 do 2004 objavljал svoja razmišljanja v kolumni Štirinajstdnevnik v Dnevniku. Po končanem mandatu leta 2007 ni ponovno kandidiral in se je vrnil na Urad za makroekonomske analize in razvoj. Leta 2014 je bil izvoljen v parlament s stranko Združena levica.

sposobni prenesti v podoben položaj nekoga drugega. Lahko bi rekli, da gre za **izkušnjo brez izkušnje**.

Slovenski politični in medijski prostor sta bogato polje za spoznavanje različnih oblik sovražnega govora. Naj za izhodišče izpostavim razlikovanje med tradicionalnim in modernim rasizmom. Ta se, kot navaja Mirjana Ule v knjigi *Mi in oni*, manifestira predvsem kot razlika med **kričavim rasizmom** ter **hladnim** oziroma **odklonilnim rasizmom**. Kričavega rasizma ni treba posebej predstavljati – najbolj prisoten je tam, kjer je zagotovljena anonimnost, npr. na svetovnem spletu. Do pred nekaj leti je bil prisoten tudi v medijih, a se je nekoliko umiril in prešel v odklonilni rasizem. Predvsem pri politikih. Še nedavno je zaradi tega slovel politik Zmago Jelinčič Plemeniti, in sicer predvsem na televizijskem programu Prve TV (izginila sta tako omenjena televizija kot on). Priljubljena tarča znanega politika so bili »Cigani«. V prostodušnem slogu, všečnem širšim množicam, je tako izjavljal: »Pravzaprav se ne zgodi nobeno kriminalno dejanje, ki ne bi bilo tako ali drugače povezano s Cigani. Ponovno

se je začelo dogajati, da so po dolgem in počez kradli žlebove, kable in nadstreške, strehe pa so snemali le, če so bile iz bakra.« Romi nikakor niso bili njegova edina tarča; svoj gnev je razlival čez vsako mero, in to na vse tiste, ki po njegovem mnenju niso vredni, da bi bili Slovenci. Ali kot je o izbrisanih dejal Sašo Peče, takratni podpredsednik parlamenta: »V vsaki družbi so izmečki. Žal. Vse družbe pa težijo k temu, da zmanjšajo kvoto le-teh.« Televizija tako lahko zagotavlja permanentno politično kampanjo politični stranki, ki uporablja rasizem kot moto svojega programa, in tako rekoč skrbi tudi za duševno zdravje političnega voditelja. Temu se ni treba ubadati s potlačevanjem čustev in tem, kako se bo prikazal v javnosti. On je on, naraven, njegova čustva so »na pladnju«, je odkrit in resnicoljuben, kar je znan recept za zdravje. Pa je njihov odhod s politične scene pomenil tudi odhod sovražstva iz politike?

Povsem druga zgodba je moderni rasizem, ki skrbno pazi, da ne bi bil razkrit. Da bi prikril averzijo do manjšinskih skupin, mora izvajati »vratolomne premete«. Bodite pozorni na tako imenovane **ampak**-situacije. Teh je bilo na pretek v izjavah politikov o ljubljanski džamiji. Takratni predsednik države dr. Janez Drnovšek je pred leti o potrebnosti gradnje džamije povedal naslednje: »No, bodimo seveda optimistični in konstruktivni, **ampak** neka mera previdnosti pa je – na primer preverjanje – le potrebna«. Opozoril je na nujnost preverjanja finančnih virov, iz katerih bi bila džamija zgrajena. Odklonilni rasizem mora poiskati legitimizacijo od zunaj, zato išče opravičilo v avtoritetah, ki ravnajo podobno. Tako se predsednik izgovarja na Evropo, vendar se pri tem močno zapleta. Navajam: »Mislim, da se tudi v Evropi srečujejo s tem, in sicer z zagotavljanjem absolutne pravice do veroizpovedi, svobode, spoštovanja vere, hkrati pa je seveda le treba preprečiti takšne anomalije in biti prepričan, da si na primer nekdo s tem, da financira neko islamsko organizacijo, ne prizadeva doseči še kakšnih drugih ciljev, ampak da si prizadeva samo za tisto pričakovano, kako bi rekel, vero, veroizpoved in pogoje za to.« Prikriti rasizem ima hude težave. To razberemo že iz jezika oziroma govora, ki poskuša več prikriti kot pojasniti.

V času najintenzivnejšega razmišljanja o gradnji džamije je bila večina kandidatov za ljubljanskega župana **za** džamijo, 1) **ampak** so poudarjali, da je treba poskrbeti, da se bo vklapljala v urbanistične načrte, 2) **ampak** je treba poskrbeti, da bodo pridobljena vsa potrebna dovoljenja, 3) **ampak** je treba paziti na vire financiranja, 4) **ampak** je treba preprečiti muslimanski terorizem ... **ampak**-stavke so še in še ponavljali, in to tako dolgo, da iz ustavne pravice neke skupnosti ni ostalo nič. Kaj nam pravzaprav moderni rasizem sporoča? Če bodo izvoljeni oni, se nam ni treba ničesar bati, saj bodo poskrbeli za zakonitost do te mere, da bomo še pri naslednjih volitvah govorili o tem. Vsaka stavba mora biti namreč zakonito zgrajena, zakaj bi bila torej potrebna posebna skrb le za tisto, ki je ne maramo? Namen takšnih sporočil je vnašanje dvoma

in vnaprejšnjega nezaupanja med ljudi. Rasizem se poskuša skriti tako, da racionalizira nezaupanje.

Moderni odklonilni rasizem temelji bolj na favoriziranju lastne – večinske – skupine kot pa na diskriminiranju tuje. Da bi to dosegel, mora kar naprej opozarjati na nevarnosti, povezane z manjšinskimi skupinami.

Ena od strategij je, da večino svari, kako so manjšine in subkulture vedno glasnejše in zahtevnejše. Na primer: »Lahko samo rečem, da bi mogoče morali paziti tudi na skupine, ki lahko s svojo agresivnostjo in pretiranim aktivizmom same povzročijo kak incident.« Poudarja se torej, da manjšine zganjajo hrup za prazen nič. Parado ponosa bi težko naredili neopazno in neizzivalno – predvsem za rasiste. Neki politik opozarja: »Vsekakor pa tudi od organizatorjev takšnih in podobnih parad pričakujemo, da širše javnosti ne izzivajo po nepotrebnem.« Že sama vidnost manjšin v družbi je potemtakem grožnja favorizirani večini.

Druga strategija je nenehno opozarjanje, da manjšine zahtevajo zase posebne pravice, ki jih drugi nimajo. Nekdanji predsednik državnega zbora France Cukjati je poudarjal: »Seveda pa manjšine ne morejo zahtevati neprimerno več pravic, kot jih ima večina.« Še bolj grobo se je izrazil nekdanji podpredsednik državnega zbora Sašo Peče v izjavi za javnost ob napadu na istospolne: »Izkoriščanje manjšine nad večino je pod taktirko in krinko pozitivne diskriminacije in finančnih ugodnosti ob pomoči varuha človekovih pravic, gospoda Hanžka; ki zgolj in vedno izpostavlja ob pomoči pripadnikov in pripadnic družbeno medicinsko bolestnih-samonamišljenih problematičnih skupin ...« Večina je s tem jasno opozorjena, da bo s priznavanjem pravic manjšinam le-tem pravzaprav podelila privilegije.

Značilno je tudi smešenje in zaničevanje manjšine. Nekdanji predsednik vlade Janez Janša je na primer izjavil, da so med »izbrisanimi« samo nekdanji oficirji JLA, torej sovražniki Slovenije, in nekaj nepismenih snažilk. In če še to ne zaleže, se svarila večini posredujejo tako, da se manjšina kriminalizira. France Cukjati je med drugim izjavil: »Romi ne morejo zahtevati, da bodo imeli pravico z neregistriranim avtom voziti skozi vas 120 kilometrov na uro. Pred zakonom naj bi bili vsi enaki.« Poudarjajo se torej le dogodki, ki manjšino bremenijo, drugi pa se zamlčijo. Ni naključje, da se je Cukjati v intervjuju zdel problematična hitra vožnja Romov, ni pa premogel sočutja do dveh Rominj, ki sta bili umorjeni le zato, ker sta bili Rominji.

Največja težava modernega rasizma je torej, da mora brezbriznost ostati prikrita. Zato se je treba delati, da sprejemamo zakone (npr. o istospolnih, nasilju v družini ...), ki se, ko je konec volitev, zlahka odložijo.

In za konec še zadnja – morda ključna – značilnost modernega rasizma: to je nezmožnost zavedanja lastnega položaja. Neki poslanec se je takole spraševal: »Če rečem, da je homoseksualnost suha veja človeštva, in obenem razumem, da je človeštvo drevo ter da je homoseksualnost suha veja na njem,



Srečanje volilnih članov IOI - Svetovno združenje ombudsmanov (2012)

ali sem zdaj nestrpen do homoseksualcev? Če resno govorim, potem res ne mislim, da sem nestrpen.« Moderni rasisti se neredko predstavljajo kot demokrati in pogosto uporabljajo navidezno libertarno argumentacijo. V nedavni televizijski oddaji o džamiji je kandidat LDS-a Jožef Kunič izrazil zaskrbljenost nad enakopravnostjo šiitske in sunitske skupnosti. Po njegovem mnenju naj bi bil zadržek pri graditvi džamije pravzaprav to, da bi morda zagotavljala verske pravice le eni skupnosti, drugi pa ne. Takšno izjemno občutljivost srečamo le redko.

Namen tega spominjanja ob obletnici Varuha ni predstaviti vseh dimenzij sovražnega govora ali citirati vseh tovrstnih izjav, ki jih je bilo v slovenskem političnem in medijskem govoru na pretek. Opozoril bi le še na dve nevarni praksi: **mobilizacijo s šokiranjem in brisanjem mej** med skupinami.

Najpomembnejše orodje nestrpnega govora, predvsem kričavega, je neprestano šokiranje poslušalstva. Z njim govorec privlači pozornost in še bolj potrjuje nevarnost popuščanja nenašim. Ker pa je učinek šokiranja omejen, je treba tak govor neprestano stopnjevati, in sicer do mere, ko ne gre več enako naprej, torej z govorom. Zato zanesljivo pride do spremembe: besede se spremenijo v dejanja.

Naslednji zelo nevaren maneuver pridobivanja privržencev je brisanje mej med posameznimi skupinami. Če je prejšnji način – šokiranje – primernejši za že izdelane rasiste, je drugi primeren za prikrito ali odklonilne rasiste. Metoda tovrstne mobilizacije je preprosta: najdeš skupino, ki s svojimi dejanji v resnici vzbuja odpor pri ljudeh, zahtevaš strožjo obravnavo ali to, kar najstrožje kani – tudi nezakonito ravnanje z njimi, kot je linč in podobno. Potem pa to skupino

tiho zamenjaš z naslednjo, ki ti je na poti, in sovražstvo preneseš tudi nanjo. Naprej je pot še lažja in še bolj samoumevna. Tak primer je bila manipulacija stranske SNS z napadi na pedofile – mobiliziranje ljudi proti pedofilom in hiter preskok na naslednje skupine. Brisanje mej lepo ilustrirata naslednja dva citata. Zmago Jelinčič Plemeniti na Prvi TV: »Ko sem pred časom govoril, da se bodo pedofili tako razpasli, da bodo zahtevali svojo pozicijo in da bodo, skratka, čez čas zahtevali celo, naj se legalizira seks z živalmi in ne vem čim še vse, so prvi skočili pokonci predstavniki teh marginalnih, homoseksualnih skupin v državnem zboru.« In Sašo Peče v parlamentu: »Pa naj bo zgodba o pedofilih ali pa zgodba o umetnem oplojevanju zdrave ženske ...«

Naj tukaj končam, čeprav je odprta še množica podobnih tem. Ne bom ponavljal, kako nevaren je za družbeno kohezijo diskriminatorni govor, niti ne bom opozarjal na vrsto priporočil in direktiv Sveta Evrope ali Evropske unije, ki tak govor odsvetujejo ali celo prepovedujejo – predvsem tistim, ki imajo družbeno moč. Naj le zastavim vprašanje: »Ali svoboda govora zares obstaja za vse?« Moje mnenje je, da ne. Formalno sicer res obstaja, a v resnici ne. Če lahko neki politik vsakodnevno zliva gnojnico po Romih, muslimanih, istospolnih in drugih nenaših, njim pa ostane le komentar med prijatelji ali v gostilni, ne moremo govoriti o svobodi govora.

Vsekakor pa je zanesljivo: če bi molčali in se prepuščali dvomu, bi se mnogo spremenilo. Na slabše!

NE PRELAGAJ NA JUTRI, KAR LAHKO STORIŠ DANES

Kako je prišlo do vaše kandidature in izvolitve za tretjega varuha človekovih pravic?

Zgodba o tem je tesno povezana s primarijem Jožetom Felcem, psihiatrom, pisateljem in velikim človekom, kakršnih v življenju ne srečamo veliko. Sama sploh nisem vedela, da je bil objavljen poziv predsednika republike dr. Janeza Drnovška za kandidato za varuha človekovih pravic. Moja pozornost je bila takrat usmerjena v psihiatrijo, delo s pacienti, raziskovanje in poučevanje. Primarij Felc pa je za razpis vedel in me poklical po telefonu, da bi mi zaupal svojo željo, naj privolim v kandidato, ki bi jo sicer vložil on. Pogovor je trajal dolgo, pravzaprav jih je bilo več, saj nisem bila pripravljena na tako spremembo svoje poklicne poti. Ko mi je argumentov za nasprotovanje zmanjkalo, je ostal še zadnji – da vprašam za mnenje svojo družino, torej moža in sina. Njun odgovor me je presenetil, saj sta oba ocenila, da »bi bila dobra varuhinja«. Tisti, ki smo poznali primarija Felca, človeka z izjemno človeško poštenostjo in strokovno avtoriteto, razumemo, da je tak predlog z njegove strani največji kompliment, kar sem jih dotlej prejela. Naslednje presenečenje je bil izbor dr. Drnovška, ki je z dolgega seznama prijav izbral prav moje ime, poslanci pa so me s 64 glasovi za in nobenim proti izvolili za tretjega varuha oziroma »prvo varuhinjo« človekovih pravic.

Kako ste si zamislili delo varuhinje po izvolitvi in kateri so bili vaši prvi izzivi in ukrepi?

Delo sem si zamislila po konceptu teorije sistemov, saj sem s pomočjo te teorije delovala in se izpopolnjevala skoraj dvajset let. Tako sem najprej spoznavala, kako delujejo posamezni »podsistemi« znotraj institucije Varuha človekovih pravic RS. Potem sem preučevala, kakšno vlogo ima Varuh kot »podsistem« v sistemu naše družbe. Izziv mi je bil drugačen delovni jezik – sprememba iz psihiatričnega v političnega in pravniškega je bila sprva težavna. A mislim, da sem te prestopne oziroma preskoke dobro prenesla, hkrati pa izkoristila prednosti poznavanja dela z ljudmi v

stiski. Kot prvi resen izziv sem si že leta 2007 zastavila vprašanje, kako javnost prepričati, da je revščina v Sloveniji resen problem in da bi se vsaj leta 2008 morali nanjo učinkovito odzvati. Žal mi to ni uspelo, deležni smo bili tudi nekaj posmeha. Istega leta smo bili uspešnejši pri vzpostavitvi državnega preventivnega mehanizma (DPM) po Opcijskem protokolu h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim in poniževalnim kaznim ali ravnanju. Razvijali in izvajali smo projekt Zagovornik – glas otroka. Tako DPM kot Zagovornik sta bila novost v slovenskem in širšem evropskem prostoru, v mnogih točkah povsem izvirna, rezultat lastnega dela, idej in izkušenj.

V letu 2008 so se v državnem zboru sprejemali trije zelo pomembni zakoni, povezani z varovanjem človekovih pravic: Zakon o preprečevanju nasilja v družini, Zakon o pacientovih pravicah in Zakon o duševnem zdravju. Pri vseh sem sodelovala v okviru svojih pristojnosti, neformalno pa tudi malo širše.

Med prvimi ukrepi je bilo, da sem odprla vrata številnim predstavnikom civilne družbe in nevladnih organizacij, s katerimi sem se srečevala vsak mesec. Največkrat smo se sestali s tistimi s področja varovanja okolja in skupaj izvedli nekaj odmevnih akcij.

Kaj je bila vaša najtežja naloga na začetku mandata?

Za nazaj se težko odločam za »najtežjo« nalogo, pa vendar bi jih rada omenila nekaj. Vajena poslušanja ljudi, ki so v težavah, sem začela sprejemati pobudnike, ki so prihajali z velikimi pričakovanji do »nove« varuhinje. Zelo težko mi je bilo sprejeti dejstvo, da sem ljudem v stiski kot psihiatrinja lahko pomagala, kot varuhinja pa dostikrat ne, saj Varuh nima izvršilne moči in ne more aktivno sodelovati pri reševanju konkretnih težav. Zahtevno je bilo tudi vzpostavljanje dialoga z državnimi institucijami, vendar je bil pri tem v pomoč Zakon o varuhu človekovih pravic. Toda kmalu sem spoznala, da je uresničevanje dogovorov in



Dr. Zdenka Čebašek - Travnik, dr. med., je specialistka psihiatrije. Odraščala je v Murski Soboti, kjer je začela svojo poklicno pot kot zdravnica splošne medicine. Po opravljeni specializaciji iz psihiatrije se je izpopolnjevala na področjih zdravljenja bolezni odvisnosti, psihoterapije, družinske terapije, mediacije in sodnega izvedenstva. Pomemben del njenega strokovnega delovanja obsega tudi preventivno, izobraževalno, raziskovalno in publicistično dejavnost. Od februarja 2007 do februarja 2013 je bila varuhinja človekovih pravic. Po končanem mandatu dela kot psihiatrinja na Psihiatrični kliniki Ljubljana. Predava na Medicinski fakulteti Univerze v Ljubljani, na Visoki zdravstveni šoli v Celju in Visoki šoli za zdravstvene vede v Slovenj Gradcu. Med drugim je predsednica Forumu proti telesnemu kaznovanju otrok pri ZPMS in predsednica Skavtske fundacije pri Zvezi tabornikov Slovenije.

obljub državnih institucij dostikrat »misija nemogoče«. Srečala pa sem se s hudo težavo na čisto osebni ravni. Zame, zdravnico po poklicu, je bilo boleče, ko sem po spletu okoliščin vložila zahtevo za izbris iz Zdravniške zbornice Slovenije (ZZS). Ta korak mi je pozneje omogočil resnično neodvisen nadzor nad delovanjem ZZS, hkrati pa naletel na neodobravanje nekaterih kolegov. Slednje sem zelo živo občutila po koncu mandata ob vrnitvi v zdravniški poklic.

Kako ste se kot psihiatrinja znašli v instituciji, v kateri prevladujejo pravniki?

Pravzaprav nikoli nisem štela pravnikov v instituciji in ne vem, ali po številu res prevladujejo. Mnogi pravniki, tudi tisti zunaj institucije, so bili skeptični do mene kot psihiatrinje in se – tudi javno – spraševali, le kako se bom znašla na področju varovanja človekovih pravic. Verjamem, da sem tovrstne dvomljivce kmalu prepričala in dokazala, da varovanje človekovih pravic seže tudi prek zakonov in pravne ureditve, ki so za učinkovito delo Varuha sicer nujni predpogoji. Počasi sem spoznavala, da je imel primarij Felc prav, ko mi je rekel, da pozna le malo ljudi, ki bi imeli tako širok pogled na življenje kot jaz. Ta široki pogled in izkušnje z različnih področij so mi koristili pri delu varuhinje, saj sem kot zdravnica dobro poznala zdravstveni sistem, kot sodna izvedenka delno tudi pravosodje, kot raziskovalka področje znanosti, kot tabornica problematiko naravnega okolja, kot mati in učiteljica oziroma predavateljica tudi šolski

sistem. Pred začetkom mandata sem opravljala tudi nadzorne naloge pri internih nadzorih na Psihiatrični kliniki Ljubljana, bila sem tudi imenovana nadzorna zdravnica Zdravniške zbornice. Vse to mi je koristilo pri oblikovanju jasnih stališč do posameznih izzivov in težav, znanje in izkušnje kolegov pravnikov pa so mi pomagali ta stališča umestiti v naš pravni red, še posebej pri pripravi zahtev za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov. Varuh človekovih pravic namreč lahko, če meni, da predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine, vložiti zahtevo za oceno ustavnosti na Ustavno sodišče RS.

Kako ocenjujete delo svojega mandata?

Brez lažne samohvale lahko zapišem, da sem svoje delo opravila zelo dobro. To ne bi bilo mogoče brez sodelovanja z vsemi zaposlenimi, predvsem pa namestniki in generalno sekretarko.

Naše sodelovanje vidim kot sestavljanje mozaika, kjer se pozna prav vsak kamenček. Čeprav sem bila nosilka funkcije in torej odgovorna za vse, kar je Varuh človekovih pravic RS v mojem mandatu naredil, bi bilo nepošteno, če ne bi pri tem cenila prispevka vseh zaposlenih. Menim, da sem svoj mandat zaznamovala s pokončno držo in osebnim pogumom tudi takrat, ko so se name izvajali različni pritiski. Nikoli me ni bilo strah, da bi se komu zamerila, in nikoli nisem



Dr. Ciril Ribičič in dr. Zdenka Čebašek - Travniki na okrogli mizi Stanje človekovih pravic v Sloveniji (2012)

prilagajala svojih ugotovitev ali pogledov tako, da bi bili vsi tisti, ki so jim bile moje ugotovitve namenjene.

Kateri so bili najpomembnejši dosežki, na katere ste ponosni?

Nisem privrženka ocenjevanja z »naj«, torej najboljši, najpomembnejši, najtežji in podobno. Dosti raje poudarim stvari, na katere sem upravičeno ponosna in jih v mojem mandatu ni bilo malo. Nekatere so bile zelo preproste, druge zahtevnejše, vedno pa premišljene in dobro izpeljane ter povezane s prioritetami, ki sem si jih zastavila ob začetku mandata: pravice otrok, starejših ljudi in invalidov ter hendikepiranih.

Med pojavi, ki sem jim posvečala posebno pozornost, so bili revščina, nasilje in varovanje okolja. Preprečevanje nasilja je bilo povezano z dejavnostmi za varovanje pravic otrok, starejših in invalidnih oseb.

V ospredju je bil projekt Zagovornik – glas otroka, vzpostavljena je bila posebna spletna stran o pravicah otrok. Varuh človekovih pravic je pod mojim vodstvom postal tudi »varuh okolja«, s sodelavci smo pripravili mednarodni posvet na to temo. V mojem mandatu nam je uspelo prepričati Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za pravosodje, da sta vzpostavila Enoto za forenzično psihiatrijo. Žal pa še vedno nimamo oddelka pod posebnimi pogoji za mladoletne osebe z duševno motnjo, čeprav je jasno, da kršimo pravice otrok vsakokrat, ko jih zdravimo na oddelkih za odrasle. Ne smem prezreti svojih prizadevanj za pomoč romski skupnosti tako glede ustavne presoje Zakona o romski skupnosti kot glede Posebnega poročila o bivanjskih razmerah Romov na območju jugovzhodne Slovenije (maj 2012). Spomnim se svojih

prizadevanj za spremljanje televizijskega dnevnika v slovenskem znakovnem jeziku in za to, da bi javnost lahko bolj sodelovala pri sprejemanju odločitev.

Katerim področjem ste posvečali več pozornosti?

Večino pomembnih področij sem omenila v prejšnjih odgovorih, tukaj bi dodala mednarodno sodelovanje. Z mednarodnih srečanj (v Sloveniji in tujini) smo prinašali informacije in izkušnje drugih ombudsmanov. V tujini smo skupaj z namestniki predstavljali Slovenijo, ki je bila v več državah omenjena kot primer dobre prakse, posebno na področju izvajanja državnega preventivnega mehanizma ter sodelovanja s civilno družbo in nevladnimi organizacijami. Posebno mesto pa si zasluži podpis deklaracije o sodelovanju med ombudsmeni jugovzhodne Evrope, ki je dokaz, da smo ombudsmeni presegli politične in ideološke opredelitve ter se združili v varovanju človekovih pravic vseh prebivalcev te regije.

Kako vas je sprejela politika in kako mediji ter civilna družba?

O tem bi lažje sodili drugi, lahko le zapišem, da me je zelo dobro sprejela civilna družba. Kar se sodelovanja z mediji tiče, menim, da je bilo večji del korektno. Hkrati pa vem, da vsaj v začetku mandata nisem bila dobro pripravljena na posamezne manipulacije medijev. O tem, kako me je sprejela politika, največ pove dejstvo, da me (nobena politična stran) ni več predlagala za ponovno izvolitev. Politika je poskrbela tudi za to, da nisem bila izbrana za članico upravnega odbora Agencije EU za temeljne pravice (FRA). Čeprav sva bila med kandidati dva (zdaj že bivša) varuha, je bila sprejeta odločitev, da Slovenijo v FRA zastopa dr. Andreja Valič Zver.



Sprejem ob dnevu človekovih pravic, Vila Podrožnik (december 2007)

Kdo vas je podpiral in kdo oviral pri delu?

Največjo podporo sem imela med sodelavci v instituciji, občasno tudi nekaterih javnih osebnosti, na primer nekdanjega predsednika dr. Danila Türka, pa tudi nekaterih znanih in pomembnih pravnikov.

Ves čas sem bila deležna podpore civilne družbe, z njenim posredovanjem pa tudi socialno izključenih skupin. Ta občutek medsebojnega spoštovanja in sodelovanja me bo spremljal vse življenje.

Pri svojem delu sem seveda doživela tudi oviranje in nekorekten odnos tako do mene osebno kakor do Varuha kot institucije. O tem še ne morem pisati, saj so nekatere zadeve še preveč sveže, njihovi akterji pa na pozicijah, s katerih lahko grozijo na različne načine.

Kaj bi danes storili drugače med opravljanjem funkcije?

O tem se težko izrečem, saj je moj pogled po koncu mandata drugačen, kot je bil v začetku. Vsekakor pa bi – če bi dobila ponovni mandat –, še odločneje opozarjala na kršitve človekovih pravic. Predvsem pa bi zastavila svoje ime in moči za izdelavo analize vseh dosedanjih priporočil Varuha. V nekaterih državah so to naredili in tam se ombudsmeni lahko osredotočajo na tiste načine dela, ki pripeljejo do želenih sprememb na področju zakonodaje in v postopkih, ki jih nadzorujejo. Če bi politiki, ko govorijo o človekovih pravicah, mislili resno, bi med sprejemanjem nekega zakona pogledali, ali je bilo v zvezi s tem sprejeto kako priporočilo Varuha. Tudi zato bi bilo zelo učinkovito, če bi imeli analizo Varuhovih priporočil po področjih.

Za konec naj še zapišem, da bi še večkrat ponovila vprašanja o tem, ali je Slovenija še pravna in socialna

KAKO SMO VZPOSTAVLJALI INSTITUCIJO VARUHA



Je diplomirani pravnik (1974) s pravosodnim izpitom (1978). Prvi del poklicne poti je opravljal v skupščini kot strokovni sodelavec pri različnih delovnih telesih, nato pa je napredoval do funkcije sekretarja ustavne komisije (1989–1990) v času sprejemanja osamosvojitvenih amandmajev in priprave besedila nove ustave. Vmes je bil namestnik družbenega pravobranilca samoupravljanja za mesto Ljubljana (1986–1989). Leta 1990 se je posvetil delu na področju varstva človekovih pravic, in sicer najprej kot sekretar Sveta za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1990 do 1994), nato (od leta 1995) kot namestnik varuha človekovih pravic. Za namestnika varuha oziroma varuhinje je bil imenovan še trikrat (2000, 2008 in 2014).

Kot predavatelj, uvodničar ali poročevalec je sodeloval na številnih seminarjih s področja človekovih pravic in delovanja varuhov doma in v tujini. Kot strokovnjak je sodeloval pri vzpostavljanju in usposabljanju institucij varuha v številnih državah, zlasti v državah na prehodu in v JV Evropi. Doma in v tujini je objavil več strokovnih prispevkov s področij prava človekovih pravic, delovanja varuhov, varstva osebnih podatkov in dostopa do javnih informacij. Je avtor dveh knjig, in sicer Varstvo človekovih pravic, Uvodna pojasnila k Zakonu o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, 1994) in Zasebno in javno v medijih, Pravna ureditev in praksa v Sloveniji (zbirka Mediawatch MI, 2005), ter soavtor ali urednik več drugih del.

Dvajsetih let dela ni mogoče opisati v obsegu, ki nam je dodeljen za to publikacijo. Ta tudi ne more predstaviti »dosežkov« 20 let institucije, kakršna je Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju Varuh), čeprav je bilo slišati tudi takšne ambicije. Dosežki Varuha in tistih, ki smo pri njem delali, so razvidni predvsem iz letnih poročil in drugih gradiv, ki so večinoma že arhivirana. So pa tudi vedno bolj bledeči spomini: vseh, ki smo delali pri Varuhu, tistih, ki so nas ocenjevali, ter vseh, ki so se na Varuha obračali po pomoč. Mnogim smo pomagali ali jim vsaj skušali pomagati. Veliko je tudi takih, ki so bili nad nami razočarani, saj so pričakovali več ... Spomini in izkušnje so zato različni in »objektivno« subjektivni. Tudi sam jih bom nekaj zapisal – predvsem tiste iz obdobja prvih mesecev pred uradnim začetkom dela Varuha in po njem, ob zavedanju, da gre za mešanico dejstev in spominov. Ampak takšni so vsi spomini; tudi z njimi vplivamo na »objektivno« sliko, ki jo bo prinesla časovna distanca.

Prvi varuh, Ivan Bizjak, je konec septembra 1994, mislim da je bilo to že naslednji dan po izvolitvi, prišel v prostore Sveta za človekove pravice in temeljne svoboščine (v nadaljevanju: Svet) v drugem nadstropju na Tomšičevi 5 v Ljubljani. Svet je imel tam na koncu hodnika dve sobi, ki ju je od leta 1990 uporabljal v dogovoru s takratno skupščino oziroma pozneje državnim zborom. Slišati je bilo, da je imel ti sobi prej pomemben partijski funkcionar; ena je bila funkcionarska, druga tajniška. Prva je bila za predsednika Sveta in za sestanke ožje skupine Sveta, ki je opravljala naloge Sveta od leta 1992 (Svet je sicer deloval v obdobju 1988–1994); večino časa pa sem bil v njej kot sekretar Sveta. V drugi je bila Andreja Novak, ki je še vedno – ampak takrat je bila zelo zelo mlada – pri Varuhu, in kmalu bo lahko rekla, da je najdlje pri tej instituciji.

Skratka, prvi varuh je prišel, da bi čim prej začel delo in vzpostavil institucijo, kot jo je predvidel zakon o Varuhu, ki je bil sprejet slabo leto prej. O obdobju do

sprejema zakona sem pisal v publikaciji, ki smo jo izdali ob dvajsetletnici od sprejetja zakona¹, zato bom nadaljeval od tam.

Prvi varuh ob izvolitvi dejansko ni imel ničesar. Na nekakšen način je bila le napoved v zakonu, da bo Varuh nadaljeval delo Sveta, podlaga za to, da je uporabljal omenjeni sobi, ki ju je odstopil parlament. Tam smo bili le Andreja, jaz, arhiv in spisi pritožnikov. Institucijo Varuha je bilo torej treba vzpostaviti pravno in fizično, da bi lahko začela reševati zadeve tistih, ki so se že v velikem številu obračali nanjo, in da bi upravičila velika pričakovanja javnosti do nje. Že samo ime je obetalo: varuh človekovih pravic! S tem poimenovanjem imamo kar težave, ampak o tem kdaj drugič. Mediji so o instituciji pisali v glavnem naklonjeno, ombudsman pa je bilo ime, ki se je v javnosti že precej udomačilo, in temu primerna so bila pričakovanja. Nasploh se v Sloveniji, tako takrat kot tudi danes, veliko pričakuje od novosti, ki prihajajo iz Evrope in sveta. Da ne govorim o takratni visoki prioriteti človekovih pravic v politiki, civilni družbi in medijih. To je bil čas vstopa Slovenije v Svet Evrope in začetek procesa približevanja Evropski uniji, zato je bilo govorjenje o človekovih pravicah na vseh ravneh politično korektno in nesporno.²

Skratka, po izvolitvi prvega varuha so pobude, prošnje za pogovore in pomoč vse bolj množično prihajale in se nabirale, institucija pa ni imela osnovnih pogojev za delo oziroma je uradno sploh še ni bilo.

Formalno opravičilo za morebitno čakanje je sicer ponujala prehodna določba zakona, da Varuh začne opravljati svoje delo šele, ko so zagotovljeni potrebni kadri, prostori in drugi materialni pogoji za delo (prvi odstavek 57. člena ZVarCP), vendar prvi varuh po izvolitvi ni želel izkoristiti te bonitete, saj je vedel, da si daljšega praznega teka ne more privoščiti, če želi upravičiti visoka pričakovanja – predvsem v javnosti. Poznam primere iz drugih držav, ko so se tovrstne institucije konstituirale tudi več kot eno leto. Pri nas časa za normalne priprave na začetek dela ni bilo, saj nismo mogli ljudi pustiti čakati do takrat, ko bodo zagotovljeni (tudi zakoniti) pogoji za delo. To pa je na začetku zahtevalo velike napore maloštevilne ekipe.

Kaj je ombudsman oziroma varuh človekovih pravic in kako v praksi dela, je takrat vedelo le malo ljudi in še to v glavnem iz strokovne literature in medijskih prispevkov. Hvaležen sem Svetu Evrope in predsedniku Sveta, da sta mi leta 1992 omogočila študij prava človekovih pravic na Pravni fakulteti v Birminghamu. Ob zaključku smo udeleženci lahko predlagali institucije, kjer bi se želeli praktično izpopolnjevati. Sam sem

predlagal ombudsmana in omogočen mi je bil po en teden prakse pri parlamentarnem ombudsmanu in lokalnem ombudsmanu v Londonu. Seveda pa so bile najdragocenejše izkušnje prav izkušnje skoraj štirih let dela pri Svetu, ki je imel podoben način dela in pristojnosti kot Varuh. In še pred tem tudi izkušnje dela pri mestnem pravobranilcu samoupravljanja, ki je bil, vsaj po metodah dela nekakšen varuh pravic delavcev (seveda v okviru takratnega zakona o združenem delu). Kot zanimivost: z nekaterimi pritožniki/pobudniki sem se najprej srečal pri pravobranilstvu, nato pri Svetu in zatem še pri Varuhu. Tudi to kaže na podobne pristojnosti teh institucij.

O tem, kako zastaviti delo na podlagi zakona o varuhu, sva imela na začetku oktobra 1994 z Ivanom Bizjakom več pogovorov v omenjeni sobi Sveta. Svojih izkušenj in zamisli nisem skrival, čeprav takrat in skoraj do konca oktobra nisem vedel, ali sploh in kaj bom delal pri Varuhu. Pripravljal sem se že na rezervne možnosti – po eni bi se vrnil v zakonodajno službo državnega zbora, poskušal pa sem tudi s politično karikaturjo. Za ta namen sem naštudiral portretne karikature nekaterih politikov in nekaj tovrstnih karikatur objavil v dnevniku Republika. Na koncu me je Bizjak le predlagal za enega od namestnikov.

Tisto obdobje je bilo naporno in intenzivno, a hkrati zanimivo in izpolnjujoče, saj se je ustvarjalo nekaj novega.

Do konca leta sem deloval v treh vlogah; še vedno sem bil sekretar Sveta in zaključeval to delo z zaključnim poročilom o delu Sveta, ki je bilo predano tudi novemu varuhu. Varuh me je kmalu po izvolitvi, že 3. oktobra 1994, imenoval za vršilca dolžnosti generalnega sekretarja Varuha, od 9. decembra pa sem bil tudi namestnik varuha. Na podlagi omenjenih pogovorov na začetku oktobra sem pripravil prve splošne akte Varuha. Najpomembnejša sta bila Odlok o začasni organizaciji in delu službe varuha človekovih pravic in Pravilnik o začasni sistemizaciji delovnih mest v službi varuha; oba akta je varuh podpisal 17. oktobra 1994 in sta se uporabljala še nekaj časa po začetku dela institucije.

Med drugim je bilo treba prijaviti rojstvo nove institucije oziroma dobiti njeno statistično številko (na statističnem zavodu), odpreti račun in določiti pooblastila, naročiti in izdelati žige ter tiskovine ipd. Za tovrstne naloge je bilo zato pomembno pooblastilo vršilca dolžnosti generalnega sekretarja Varuha. Pri teh nalogah so mi bile v pomoč, poleg Andreje, tudi službe skupščine, kjer sem do takrat preživel že kakšnih 17 delovnih let. Še posebno dragocena je bila pomoč računovodske službe. Za začetek dela smo prosili za sredstva iz proračunskih rezerv in pripravili finančni načrt za sredstva institucije za leto 1995. Osnova za ta izračun so bili načrti glede zaposlitev iz obrazložitve osnutka zakona o varuhu.³

³V obrazložitvi osnutka zakona je bilo predvideno, da bi imel Varuh do 25 zaposlenih; v tem okviru je bilo tudi dejansko število zaposlenih ob koncu mandata prvega varuha.

Med osnovnimi pogoji za delo so bili seveda prostori, brez katerih tudi zaposlovanje ni bilo mogoče. Vladna služba, ki je gospodarila z državnimi prostori, pri tem ni bila v pomoč. Na varuhovo prošnjo so hitro odgovorili, da nimajo nobenih razpoložljivih prostorov v državni lasti in naj si prostore poiščemo na trgu. Ustrežljivejše in bolj pripravljene pomagati so bile službe mesta Ljubljana, ki so nam posredovale spisek pisarniških prostorov, ki so po njihovih podatkih na razpolago za najem na trgu nepremičnin. S tega spiska so takoj padli v oči prostori v bližini, tj. v prvem nadstropju zgradbe na vogalu Šubičeve in Slovenske ceste, ki so bili v lasti ene od družb Mladinske knjige. Če se prav spomnim, je bilo takoj na razpolago le pet opremljenih pisarn, ob tem pa so nam povedali, da bo verjetno v prihodnje mogoče dobiti še preostale pod skupnim vhomod, ki jih je takrat imela v najemu socialna zbornica. Za najem prostorov smo se hitro dogovorili in jih dobili že v začetku decembra, morda že tudi konec novembra. Zapletov pa s tem še ni bilo konec, saj smo pozneje večkrat dobili obisk nepremičninskega posrednika, ki je trdil, da je on zaslužen za posel oziroma za provizijo pri najemu, čeprav smo se večinoma dogovarjali neposredno z lastniki. Na koncu smo ob grožnjah s tožbo popustili.

Spominjam se prvega skupnega sestanka takoj po izvolitvi namestnikov 8. decembra 1994 v teh prostorih. Varuh je predlagal štiri kandidate za svoje namestnike, vendar edina kandidatka ni dobila dovolj glasov poslancev, razlogov za to pa nismo izvedeli. Res pa je, da je v dneh pred tem na pristojno komisijo prišlo pismo nezadovoljne stranke, ki jo je kandidatka nekoč službeno obravnavala.⁴ Na tem sestanku smo si trije novoimenovani namestniki (Butala, Jamnik, Rovšek) skupaj z varuhom prvič razdelili področja dela Varuha. Še prej smo področja opredelili oziroma določili klasiifikacijski načrt.

Predlagal sem, da bi področja razdelili na deset vsebinskih sklopov, znotraj katerih bi vsebino nato še podrobneje razdelili in dodajali nova podpodročja. Področja, ki smo jih takrat opredelili, so še danes osnova klasiifikacije zadev pri Varuhu.

Pri prvi delitvi področij med namestniki sem skeptično opazoval optimizem obeh kolegov, ki sta si želela nesorazmerno veliko področij. Sam sem na podlagi izkušenj iz preteklega dela približno vedel, koliko pritožb je pričakovati na posameznih področjih. Razdelitev smo zato pozneje korigirali in sem dodatno prevzel nekaj področij, da bi bilo število zadev med namestniki bolj uravnoteženo.

Organiziranost Varuha oziroma njegove službe je bila, kot rečeno, v osnovi postavljena že oktobra

⁴Postopek glede tega na sejah teles državnega zbora je sporen, saj kandidat na seji ni prisoten in na navedbe oziroma obtožbe ne more odgovoriti, predlagatelj pa z zadevo navadno tudi ni seznanjen. Nekaj podobnega se je zgodilo tudi meni, vendar je bilo pismo v državni zbor poslano dan prepozno. Razlog za nezadovoljstvo piscev oziroma združenja pa je bil naslov članka, ki ga je dal urednik in s katerim je bilo napačno predstavljeno bistvo članka.

1994 z aktoma o začasni organizaciji in delu služb ter sistemizaciji delovnih mest. Pri tem se je glede na število pričakovanih pobud in velikost strokovne službe kot najprimernejši način ponujala vezanost posameznih svetovalcev na pristojne namestnike glede vsebinskih vprašanj; službo Varuha v celoti pa bi vodil generalni sekretar. Takšna organiziranost izhaja tudi iz zakona.⁵ Takšna čista rešitev se je pozneje korigirala z vodjo kabineta, ki je sodeloval tudi pri obravnavi pobud, in še pozneje z direktorjem strokovne službe, ki v takšnem konceptu ni imel in še danes nima pravega mesta v organiziranosti Varuha. V enem obdobju smo skoraj dve leti razpravljali o novi organiziranosti služb, na koncu pa ostali pri organiziranosti, kakršna je bila vzpostavljena v prvem obdobju, s tem da smo ohranili tudi direktorja, čeprav je že bilo dogovorjeno drugače.

Po določitvi klasiifikacijskih področij in njihovi razdelitvi med namestnike smo se lotili kar obsežnega kupa pobud, ki so se nabirale v eni od sob na Slovenski cesti. Bilo jih je že več sto. Še pred koncem leta je prišla vodja pisarne, ki je začela vzpostavljati sistem vodenja zadev, seveda takrat še brez računalnikov in računalniškega sistema. Pobude smo si razdelili namestniki, saj strokovne službe še ni bilo. Današnji sodelavci težko razumejo, kako smo lahko s tako majhno ekipo rešili toliko zadev. V prvem letu smo obravnavali 2.352 pobud, s tem da je imel varuh na začetku leta 1995 tri, sredi leta 11 in na koncu leta 12 zaposlenih. To je neizogibno pomenilo, da je vsak namestnik sam rešil okoli 300 zadev, in to brez računalnikov, ki omogočajo kopiranje besedil. Odgovore smo večinoma narekovali neposredno ali prek snemalnika. Že prvo leto smo začeli poslovati tudi v občinah, obenem pa smo uvedli sprejemno pisarno. Veliko zagnanosti in entuziazma je bilo ob zavedanju, da delamo nekaj novega in da je veliko odvisno od dobrega začetka. Zato ni naključje, da smo dobili veliko priznanj za uspešno delo, in to tako doma kot v tujini. Spominjam se, da je takratni poslanec Anton Peršak Varuha ocenil kot takrat najboljše delujoč državni organ. Tudi v tujini si je Varuh zelo hitro pridobil ugled in kredibilnost, zato je bil večkrat povabljen, da bi pomagal pri vzpostavljanju podobnih organov v drugih državah.

Omeniti velja, da je bil Varuh ena od redkih tovrstnih institucij, ki za začetek in zagon ni uporabila nobene zunanje strokovne pomoči ali sredstev, čeprav so bile možnosti za to. Takšna samozadostnost in samofinanciranje pa imata nekaj prednosti. Predvsem smo tako v očeh javnosti ohranili videz avtohtonega

⁵Organiziranost institucij, kot so ombudsmani, je v veliki meri odvisna od velikosti službe in števila področij, ki jih institucija pokriva. Če je institucija velika, ima običajno le enega splošnega namestnika varuha, ki ga zamenjuje, področja pa vodijo vodje ali direktorji področij. V manjših institucijah ni mogoče imeti toliko vodij področij oziroma ti ne morejo imeti svoje službe, zato se kot primernejša ponuja rešitev z namestniki, ki vodijo področja dela.

Druga dilema pri tovrstnih institucijah je delitev strokovnjakov v službi na tiste, ki izvajajo zahtevnejše zadeve (preiskave), in tiste, ki bi bili zadržani za t. i. hitre odgovore. Tudi pri Varuhu smo poskusili s tem že v prvem mandatu, vendar se je izkazalo, da je služba premajhna, da bi bila možna vsaj minimalna specializacija v obeh delih strokovne službe.



od leve proti desni: Aleš Butala, Jernej Rovšek, Tone Dolčič in Matjaž Hanžek (2006)

slovenskega organa, in ne nekakšne od tujine ali mednarodnih organizacij »vsiljene« institucije.

V marsikateri državi južne in vzhodne Evrope je bilo namreč tako. V mesecih pred uradnim začetkom dela in neposredno po njem smo tako na lastne stroške študijsko obiskali tri tovrstne institucije, da bi se seznanili z načini in vsebino njihovega dela. Izbrali smo poljskega ombudsmana, ki je med nekdanjimi socialističnimi državami prvi začel delovati, sosednje Avstrijce in nizozemskega ombudsmana, ki ga je takrat vodil predsednik Mednarodnega združenja ombudsmanov (International Ombudsman Institute – IOI) dr. Marten Oosting. Vsi ombudsmani, ki smo jih obiskali, in njihovo osebje so bili zelo ustrezljivi in so nam s svojimi izkušnjami in znanjem veliko pomagali pri uspešnem začetku dela.

Tako smo na primer po Avstrijcih prevzeli način dela na terenu oziroma obiske v občinah. Seveda pa smo veliko stvari vedeli na podlagi izkušenj o delu Sveta. Vse to je pripomoglo, da je Varuh začel zelo uspešno in praktično ni bilo napak glede metod dela, ki bi jih bilo treba popravljati. Stabilnost pa je omogočal tudi dober zakon, ki ga doslej po vsebini še nismo dopolnjevali.

Marsikaj od navedenega se je danes pozabilo. Res pa je tudi, da takšne zagnanosti in motiviranosti dolgoročno ni mogoče vzdrževati, in tudi Varuh kot državni organ ni imun proti virusom birokratizacije. V zvezi s tem se spomnim besed ombudsmana Malte, s katerim sem delil hobi slikanja akvarelov. Gospod Sammut, ki je dolga leta delal kot visoki uradnik (ni pravnik),

je dejal, da je njegova glavna naloga preprečiti, da bi pritožniki prejeli le enega od številnih možnih odgovorov, zakaj njihove pritožbe ombudsman ne more obravnavati. Strinjala sva se, da je v zakonu vedno mogoče najti takšen razlog. Težje, vendar ne nemogoče, pa je najti razloge in argumente za pomoč pritožniku, ko sam zadeve ne zna ustrezno izraziti. To pa zahteva motiviranost in tudi ustvarjalnost, kar pa nista značilnosti birokratskega pristopa.

Nehvaležno in še prezgodaj je za ocenjevanje posameznih varuhov, saj sem delal z vsemi. Vsi so imeli kakšne težave z mano in jaz z njimi, saj smo se morali prilagajati oziroma sem se moral prilagajati njihovim vizijam in ambicijam. Če pogledam celostno, pa menim, da sem na koncu z vsemi dobro sodeloval. V celoti pa ocenjujem, da je bilo najuspešnejše obdobje prvega mandata, saj smo takrat znotraj delovali najboljše, navzven pa si je institucija pridobila ugled – predvsem glede strokovne verodostojnosti svojih izdelkov. Takrat smo veliko pisnih izdelkov preverjali na kolegiju varuha. Kot primer naj povem, da smo skupaj obravnavali in preverjali vsak stavek v letnem poročilu, da se ne bi prikradla kakšna strokovna napaka. Tako si je Varuh pridobil ugled strokovno verodostojnega organa, kar je še mnogo let pozneje omogočalo uspešno delo institucije in njegovih nosilcev. Moč Varuha je v strokovnih argumentih, medijska podoba pa k temu ne prispeva veliko.

POGLED OD ZUNAJ NA DELO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Izteka se dvajseto leto delovanja Varuha človekovih pravic. Hvaležen in ponosen sem, da sem imel priložnost sodelovati pri vzpostavljanju te institucije ob njenem začetku leta 1995 ter v nadaljnjih dvanajstih letih do konca leta 2006, ko sem končal drugi šestletni mandat namestnika varuha človekovih pravic. Gotovo gre za obdobje prijetnega, zanimivega in ustvarjalnega dela v moji poklicni karieri in rad se spominjam teh časov, ko smo pod vodstvom prvih dveh varuhov orali ledino in umeščali institucijo varuha v pravno in družbeno okolje mlade slovenske države. Čutili smo odgovornost, da začrtamo prakso, ki bo omogočala celovito izvajanje pristojnosti, kot velja v primerljivih demokratičnih pravnih državah za neodvisnega parlamentarnega ombudsmana, in da hkrati tudi zagotovimo kar najučinkovitejše izvajanje nalog in pooblastil.

Zdaj že osmo leto nadaljujem poklicno pot na državnem tožilstvu in prihajam v stik z varuhom kot »druga stran«, kot funkcionar v državnem organu, ki je lahko v pristojnosti njegovega »nadzora«. Tako imam priložnost spremljati delo varuha tudi z druge plati, ko preiskuje in ocenjuje zadeve v razmerju do organa, katerega zadevo obravnava. V prispevku želim podati nekaj svojih pogledov na to razmerje, ki prav tako upravičuje vso pozornost in lahko pripomore k ugledu in odličnosti institucije varuha.

Varuh nima pristojnosti oblastnega odločanja, sankcioniranega s pravnimi sredstvi prisile. Ni sodišče in ne izdaja pravno zavezujočih sodb, ampak »le« neobvezna mnenja, predloge in priporočila. Ta so toliko vredna in spoštovana, kolikor so podprta z jasnimi in prepričljivimi razlogi v dejanskem, strokovnem in pravnem pogledu. Teža mnenj in priporočil Varuha je v moči argumenta in ne v argumentu moči.

S svojim delovanjem mora Varuh vzbujati vtis popolne neodvisnosti od izvršilne veje oblasti, politike in strankarskih interesov. Njegova mnenja morajo biti politično nevtralna in nepristranska. Delovati mora na način, da je verodostojen pri svojem delu in tako vreden zaupanja. Enako distanco ima do vseh treh vej oblasti, s poudarjenim spoštovanjem samostojnosti pravosodnih organov.

Načelo vladavine prava zavezuje tudi Varuha, ki je prav tako državni organ in deluje na podlagi ustave in

zakonov. Tudi Varuh je zavezan ravnati, kot mu velewa in določa zakon – to je Zakon o varuhu človekovih pravic ter številni drugi zakoni.

Varuh ni del civilne družbe, ni nevladna organizacija, ki kdaj pove več, kot je treba in kot je res ter grmi v javnosti tudi z zavajanjem in netočnostmi, da bi bil slišan njen glas, da bi tako dajala videz pomembnosti. Varuh tega ne potrebuje in to ni njegov način delovanja.

Tudi za Varuha velja načelo audiatur et altera pars in praviloma ne sme podati svoje ocene, ne da bi zbral informacije tudi z druge strani, to je od državnega organa. Tako je zavezan začeti preiskavo, vsaj s poizvedbami na strani zatrjevana kršitve in šele potem lahko da svoje mnenje. V postopku obravnavanja mora spoštovati in dati enako priložnost obema stranema.

Vsako informacijo je zavezan skrbno preveriti, jo obravnavati in dati možnost tudi prizadetim strankam (tudi državnemu organu, katerega ravnanje obravnava), da predložijo svoja stališča, mnenje in pripombe ter tako pripomorejo k pravilni in popolni ugotovitvi vseh okoliščin obravnavane zadeve. Obravnava lahko tudi širša vprašanja, kar pa ga ne odvezuje obveznosti vestne in skrbne obravnave. Prav to loči Varuha od civilne družbe in nevladnih organizacij, ki imajo lahko povsem drugačen način dela.

Prav zaradi zakonske obveznosti, da zadevo skrbno obravnava, kar vključuje ugotavljanje odločilnega dejanskega stanja, strokovnega in s predpisi skladnega ravnanja organa, ki ga obravnava, ima Varuh v zakonu določena številna pooblastila, ki mu omogočajo tako izpeljavo postopka (v 6., 34., 35., 36., 42. in drugih členih Zakona o varuhu človekovih pravic). Pooblastila ima zgolj in prav zato, da vestno in skrbno obravnava zadevo, posamezen primer, ne glede na to, ali zanj izve iz prejete pobude, medijev ali drugih virov informiranja.

Varuh ne more »reagirati«, ne da bi zadevo vestno in skrbno obravnaval. Šele na podlagi take obravnave lahko naslovi na državne organe predloge, mnenja, kritike ali priporočila. Varuh ima velika pooblastila in velika je tudi njegova odgovornost za korektno, transparentno, pravilno in zakonito delo pri obravnavi zadev. Predloge, mnenja, kritike in priporočila da šele potem, ko zadevo obravnava, ugotovi okoliščine posameznega primera in navede svojo oceno dejstev,

ali je šlo v obravnavanem primeru za kršitev človekovih pravic, temeljnih svoboščin ali za drugo nepravilnost.

Varuh svetuje in usmerja s predlogi za razvoj dobre prakse. Cilj ni kritika, temveč izboljšanje poslovanja in razvijanje standardov dobrega upravljanja, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pri svojem delu se mora ukvarjati z vzdrževanjem, ne pa spodkopavanjem ugleda in samostojnosti državnih, tudi pravosodnih organov. Ne sme se zadovoljiti zgolj s kritiko; ponuditi mora tudi nasvet, predlog za odpravo napak in bodoče ravnanje. Njegova mnenja in kritike morajo biti naravnana izobraževalno.

Pomembno orožje Varuha je publiciteta, obveščanje javnosti – laične in strokovne, pa tudi državnega zbora z letnimi poročili. Vendar je pooblastilo, da gre v javnost, v medije, lahko tudi dvorezen meč, če ne igra korektno in pošteno. Varuh je predvsem diskreten šepetalec, ko igralci pozabijo del besedila in mu ni prvi cilj lastna promocija.

Njegova beseda ima velik vpliv in velika je tudi njegova odgovornost za javno izraženo mnenje, oceno ali kritiko. V javnost ne gre z nepreverjeno, enostransko ali celo netočno informacijo. Prizadeta stran nima na voljo učinkovitega pravnega sredstva, da se brani pred morebitnimi prehitrimi, neupravičenimi in neutemeljenimi stališči Varuha, kar še povečuje njegovo odgovornost za izrečeno mnenje in kritiko. Če pa gre v javnost z nepreverjeno informacijo, pa lahko nastane moralna in materialna škoda.

Korekten, strokoven in nepristranski pogled od zunaj je vedno dobrodošel in lahko z utemeljeno kritiko ter ustreznimi konstruktivnimi in argumentiranimi



predlogi veliko prispeva tudi na področju pravilnega in zakonitega delovanja državnega organa. Pri tem pa je pomembna obojestranska odprtost, dostopnost in transparentnost takega sodelovanja, kar omogoča pravilne dejanske ugotovitve ter na tej podlagi strokovno in pravno utemeljena mnenja, kritike, predloge in priporočila. Med Varuhom in drugim državnim organom gre za razmerje sodelovanja in ne tekmovanja.

Za učinkovito delovanje mora Varuh uživati spoštovanje tudi v razmerju do državnih organov, ki jih nadzira (upravnih, pravosodnih, lokalnih), hkrati pa mora biti enostavno dostopen navadnim ljudem: njegova vrata morajo biti na stežaj odprta vsakomur. Delovati in poslovati mora odprto, transparentno in pri tem sam dajati zgled, če naj bere levite drugim.

Uspeh in ugled institucije Varuha pa sta slej ko prej odvisna tudi od ugleda in osebne avtoritete samega varuha (varuhinje), zlasti od veličine njegovega (njenega) strokovnega ugleda, sposobnosti komuniciranja in vodenja odprtega, tudi zaupnega dialoga, kadar je to potrebno.

Prepričan sem, da je Varuh na dobri poti in da gre v pravo smer. Brez Varuha bi bili vsi siromašnejši in prikrajšani, okrnjena bi bila demokratična pravna država. Zlasti to velja za posameznika, ki se v kruti sedanosti vse težje znajde v labirintu državnih in lokalnih organov, žal pogosto birokratsko nezainteresiranih za težave malega človeka.

Po poklicu diplomirani pravnik. V poklicni karieri od leta 1980 do konca leta 1994 sodnik na sodišču prve stopnje in višji sodnik na pritožbenem sodišču. V tem času tudi predsednik občinske volilne komisije in volilne komisije volilne enote, vodja civilnega oddelka na Višjem sodišču v Ljubljani. Od 1995 do konca 2006 namestnik varuha človekovih pravic. Takrat več let tudi član državne komisije za oploditev z biomedicinsko pomočjo. Od leta 1998 do konca leta 2009 tri mandate slovenski član odbora za preprečevanje mučenja pri Svetu Evrope. Od leta 2007 vrhovni državni tožilec in že nekaj let vodja Strokovno-informacijskega centra na Vrhovnem državnem tožilstvu RS. Od leta 1995 član državne komisije za pravniški državni izpit. Član komisije za pogojni odpust ter različnih komisij in delovnih skupin na državnem tožilstvu in ministrstvu za pravosodje. Občasno kot ekspert za področje odvzemov prostosti, pravosodja in policijskih postopkov sodeluje pri Svetu Evrope, EU, OSCE in različnih nevladnih organizacijah v državah Evrope in Azije.

mag. Kornelija Marzel, namestnica varuhinje človekovih pravic

OBLAST JE VELIKOKRAT TRDOVRATNA IN TOGA

Pot me je k Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) pripeljala bolj ali manj naključno. Bilo je leta 2007, ko se mi je kot načelnici Upravne enote Slovenj Gradec iztekal prvi petletni mandat. Ni bilo jasno, ali bo za podaljšanje mandata treba prestati postopek pri natečajni komisiji, ki sem ga sicer ob prvem imenovanju uspešno prestala, ali pa se bo takratni minister za javno upravo dr. Gregor Virant morda odločil za zakonsko dopustno imenovanje brez razpisa. Bilo je kar precej negotovosti. Čeprav sem imela delovno razmerje sklenjeno za nedoločen čas, pa tudi rezultati dela Upravne enote Slovenj Gradec, ki sem jo vodila, so bili odlični, sem se ob nepredvidljivi situaciji začela ozirati po novih izzivih. Tako sem v Uradnem listu Republike Slovenije zasledila povabilo varuhinje človekovih pravic dr. Zdenke Čebašek - Travnik, ki je iskala svojega namestnika oziroma namestnico. Pri moji odločitvi, ali se prijaviti, so bili ključni tudi: dobro poznavanje javnega sektorja, posebej še vsebin dela upravnih enot ter občin, prav tako pa tudi prostovoljno delo na humanitarnem področju. Poslala sem predstavitveno pismo, prestala postopek izbire in malo pred prvim majem leta 2007 prejela odločitev varuhinje, da v državni zbor za namestnico predlaga prav mene. Ostala sem skoraj brez besed, saj sem na isti dan prejela pismo ministra Viranta, da mi podaljšuje mandat načelnice Upravne enote Slovenj Gradec. Kaj zdaj? Odločitev ni bila preprosta. Odgovornost do varuhinje, ki je izbrala prav mene, ter želja po spremembi poklicne poti sta bila bistvena razloga, da sem se podala na novo pot. Seveda je bila pomembna tudi podpora družine, brez katere tega ne bi zmogla.

Ko danes zrem nazaj, sem vesela, da se nisem preveč obremenjevala s postopkom izvolitve in vsem, kar sodi zraven. Tako sem uspešno prestala tudi ta del in v začetku julija 2007 začela delati kot namestnica varuhinje človekovih pravic. Kolektiv me je prijazno sprejel in skupaj smo ustvarili toplo delovno vzdušje. Področje dela, ki sem ga pokrivala, tj. uprava, delovna razmerja, stanovanjske zadeve in okolje, sem bolj ali manj poznala. Največ težav sem imela z dejstvom, da me je v prejšnji službi nadzorovala prav ta institucija, zdaj pa sem naenkrat stopila na drugo stran. Morda je moja težava pomenila tudi določeno prednost. Ko zdaj preverjam zakonitost in pravičnost ravnanja organov oblasti, namreč vem, kako oblast deluje v praksi, kako se odziva na potrebe in želje državljanov ter kako potekata komunikacija in koordinacija dela med različnimi organi oblasti. Tako se vsekakor lažje opredelim, ali je prišlo do kršitve, ali bi morda kateri izmed organov oblasti lahko ravnal drugače, ne samo

zakonito, temveč odgovorneje, bolj človeško. Ne nazadnje iz praktičnih izkušenj zelo dobro vem, kako težavno in zapleteno je včasih izvajanje predpisov v resničnem življenju.

Vsekakor je bilo moje osnovno vodilo, ko sem prišla k Varuhu, biti zgled družbeno odgovornega javnega uslužbenca in poskušati pomagati posameznikom, ki se včasih v poplavi informacij ne znajdejo in jim pravo ni znano, pravila delovanja države pa so jim pogosto nerazumljiva. Zagotovo javna oblast kritiko lažje sprejme, če je podkrepljena z argumenti ter ustreznim pristopom. Primerna razlaga ter pojasnjene možnosti za rešitev težav tudi v očeh strank (pobudnikov), ki se obračajo na Varuha, pomenijo jamstvo za njihovo zadovoljstvo.

Žal pa sem pri svojem delu velikokrat spoznala, kako trdovratna in toga je oblast. Ugotovljene napake in kršitve se ne popravijo, svoja priporočila pa moramo večkrat ponoviti. Vodstvene strukture se menjajo, kršitve nadaljujejo, manjkajo tudi vzvodi za ugotavljanje odgovornosti.

Kako delavcu, ki je pridno delal osem ur dnevno in več, bil mnogokrat prikrajšan za dopust in je izgubil delo, razložiti, kje je njegova pravica do dostojnega življenja.

Seveda pa sem ponosna na kar nekaj dosežkov, ki smo jih s sodelavci skupaj dosegli. Odzivnost organov oblasti je postala hitrejša. Ne prejmemo več veliko pisem razburjenih občanov v smislu »niti toliko nisem vreden, da bi mi odgovorili«.

Okrepili smo sodelovanje s civilno družbo. Postali smo dejanski zavezniki. Okolje in prostor v povezavi s pravico do zdravega življenjskega okolja smo postavili v središče svojega delovanja. Ne samo da organiziramo redna mesečna srečanja Varuha in nevladnih organizacij s področja okolja in prostora, o tem smo izdali tudi več publikacij ter organizirali več posvetov. Mislim, da smo ravno na tem področju predramili marsikaterega javnega uslužbenca.

Prav ozaveščanje javnosti je tisto, kar bi sama posebej poudarila tudi na drugih področjih. Tako smo tudi o pravicah delavcev izdali bilten in organizirali posvet Kdo je delu ukradel čas?.

Vsekakor pa ne morem izpustiti trnove poti, ki jo je Varuh prehodil, ko je zahteval odpravo kršitev izbrisanih.



Je univerzitetna diplomirana pravnica z opravljenim pravosodnim izpitom ter magistrica znanosti s področja družbenih ved. Zaposlena je bila na Občini Slovenj Gradec, kjer je reševala premoženjskopravne in denacionalizacijske zadeve. V Upravni enoti Slovenj Gradec je sprva vodila oddelek za upravne notranje zadeve, nato pa je bila načelnica te upravne enote. Maja 2013 jo je državni zbor na predlog varuhinje človekovih pravic Vlaste Nussdorfer ponovno imenoval za namestnico varuhinje. Odgovorna je za naslednja področja: okolje in prostor, delovnopravne zadeve, stanovanjske zadeve in gospodarske javne službe.

Je avtorica nekaj strokovnih člankov. Aktivno sodeluje na domačih in mednarodnih konferencah ter seminarjih. Je izvajalka seminarjev in izpraševalka na strokovnih izpitih za delo v javni upravi ter na praviških državnih izpitih. Sodelovala je v projektih za uvajanje modela CAF v javno upravo, aktivna je bila v strokovnih združenjih društva za upravne notranje zadeve ter v Društvu pravnikov Koroške. V prostem času je aktivna na humanitarnem področju.

In še bi lahko naštevala. Srečna sem za vsakega posameznika, ki sem mu sama ali s pomočjo sodelavcev kakor koli pomagala, da se je kršitev odpravila in se je vzpostavilo zakonito in pravično stanje, ali pa sem mu s svojim znanjem in izkušnjami le svetovala. Brez odličnega sodelovanja s sodelavci in varuhinjo (tako dr. Zdenko Čebašek - Travnik kot tudi Vlasto Nussdorfer) tega ne bi opravili.

Seveda pa mnogokrat razmišljam, kakšna orodja bi morali uporabiti, da bi se naša priporočila začela hitreje uresničevati. Vem, da na hitro ne gre. Že majhen korak in strateški pristop bi bila za začetek dovolj. Predvsem pa moramo oblast in vsi njeni zaposleni s svojim ravnanjem in pristopom postati svetel vzgled odgovornosti prebivalcem naše države. Tako ne bo več dileme, ali sta pri nas morebiti dve pravni državi.

Občutek solidarnosti naj postane temelj ravnanja prav vseh – danes, tukaj in takoj.

Lahko rečem, da sem zadovoljna z opravljenim delom. Seveda bi lahko bilo še bolje. Želim si, da bi v prihodnosti z odločno držo, vztrajnostjo in timskim delom dosegli izpolnitev več priporočil, predvsem pa, da bi povrnili zaupanje v delovanje države.

DEJAVNO PRISPEVATI K RAZVOJU

Sem med tistimi (redkimi) še zaposlenimi pri Varuhu človekovih pravic RS (Varuh), ki so imeli priložnost spremljati in tudi dejavno prispevati k razvoju takrat povsem novega organa prav od začetka njegovega delovanja pa vse do današnjih dni. Sicer sem kot namestnik varuhinje pristojen za področje omejitev osebne svobode, sodnih in policijskih postopkov ter delo državnega preventivnega mehanizma (DPM).

Ko sem na Višjem sodišču v Celju končal sodno pripravništvo, sem se po opravljenem pravniškem državnem izpitu 15. junija 1995 zaposlil pri Varuhu, in to kljub prvotni želji, da nadaljujem kariero v pravosodju. Morda je bil za to odločilen razlog dejstvo, da sem gradivo za diplomsko nalogo z naslovom Varstvo zasebnosti po Evropski konvenciji o človekovih pravicah pripravljal v Svetu Evrope, kjer sem bil na trimesečnem študijskem izpopolnjevanju. Tako sem imel možnost neposredno spoznati vlogo in pomen, ki ga ima Svet Evrope in njegovi organi na področju uveljavljanja in varstva človekovih pravic. Poln (predvsem teoretičnega) znanja in vere, da je tudi na tem področju v Sloveniji mogoče veliko spremeniti na bolje, sem pri Varuhu službeno pot začel najprej

kot strokovni sodelavec in nato kot svetovalec na področjih problematike sodnih in policijskih postopkov ter vseh oblik odvzema osebne svobode, v letu 2007 pa sem bil pristojen še za vodenje izvajanja nalog in pooblastil DPM. V tem času sem pridobil mnogo dodatnega znanja in izkušenj, potrebnih za obravnavo pobud, ki zatrjujejo kršitve človekovih pravic in drugih nepravilnosti državnih in drugih organov. Predvsem je bil za to zaslužen takratni namestnik varuha g. Aleš Butala, saj je imel kot nekdanji sodnik in nato član CPT veliko znanja in pestrih, neprecenljivih izkušenj, potrebnih za uspešno delo pri Varuhu. Po njegovem odhodu sem nekaj časa tudi usklajeval delo sodelavcev na teh področjih, vendar me je kljub temu v maju 2009 nekoliko presenetilo povabilo takratne varuhinje dr. Zdenke Čebašek-Travnik, da me predlaga za svojega namestnika, saj se sam niti nisem odzval na njeno javno vabilo za zbiranje predlogov za kandidate za namestnika oziroma namestnico varuhinje človekovih pravic. Njeno povabilo sem kljub oklevanju sprejel, saj sem ga vzel kot dodaten izziv na moji karierni poti, pa tudi kot priznanje za opravljeno delo, ki ga je lahko varuhinja v več kot dveh letih neposredno sama spoznala.



Ivan Šelih, rojen 18. maja 1967 v Celju. Po poklicu je univerzitetni diplomirani pravnik z opravljenim pravniškim državnim izpitom. Od 15. junija 1995 je zaposlen pri Varuhu, najprej na delovnem mestu strokovnega sodelavca in nato svetovalca za področje problematike sodnih in policijskih postopkov ter vseh oblik odvzema osebne svobode, od leta 2007 pa tudi vodja izvajanja nalog in pooblastil državnega preventivnega mehanizma (DPM). Na predlog takratne varuhinje dr. Zdenke Čebašek - Travnik ga je Državni zbor RS na seji 16. junija 2009 imenoval za namestnika varuha za dobo šestih let. Poleg vodenja področij, za katera je pristojen, se udeležuje tudi domačih in mednarodnih konferenc ter seminarjev in na njih dejavno sodeluje. Je tudi avtor več člankov s področja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter s sodelavci pripravlja poglavja s področja pravosodja, omejitve osebne svobode in policijskih postopkov za letna poročila Varuha.

Kot namestnik, pristojen za določena delovna področja, sem želel nadaljevati utečeno in uspešno delovanje Varuha na teh področjih in ga seveda še poglobiti. S spoznavanjem sodelavcev ni bilo težav, več morda le nekaj glede same menjave moje vloge kot vodje.

Področja dela Varuha, za katera sem pristojen, so pestra in vsako od njih ima svoje posebnosti, vendar so vsebinsko povezana. Pri tem ne gre le za obravnavo konkretnih kršitev, temveč tudi za izvajanje preventivne vloge Varuha z ustaljenim in dobro izoblikovanim načinom delovanja pri obiskovanju krajev, kjer so osebe, ki jim je bila odvzeta prostost.

Gre za preventivne obiske, katerih namen je preprečiti nepravilnosti, še preden se zgodijo. Tako skupno delovanje Varuha ima nekatere prednosti, kot je na primer poznavanje problematike iz obravnavanja konkretnih pritožb prizadetih oseb, pa tudi slabosti, zlasti v preobremenjenosti posameznih uslužbencev s preventivnimi obiski pri izvajanju nalog in pooblastil DPM na eni strani ter številnimi pobudami, ki so jim dodeljene v reševanje na drugi strani. Zato ostaja kot izziv (popolna) razdelitev obeh dejavnosti Varuha, to je preventivne, ki jo sestavljajo naloge DPM, in reaktivne, ki je obravnavanje prejetih pobud.

V okviru področja omejitev osebne svobode obravnavamo pobude, povezane z omejitvijo osebne svobode. Gre za osebe, ki jim je svoboda gibanja omejena iz različnih razlogov, in sicer so to priporniki, obsojenci na prestajanju kazni zapora, mladoletniki na prestajanju mladoletniškega zapora in mladoletniki v prevzgojnem domu, osebe na izvrševanju uklonilnega zapora, nekatere osebe z duševnimi motnjami ali boleznimi v socialnih in zdravstvenih ustanovah, nekateri tujci in tudi mladoletniki v vzgojnih zavodih ter drugih ustanovah. Gre za osebe, ki so običajno porinjene na rob družbenega dogajanja ter zato posebno ranljive in nemočne. Navadno je zanimanje zanje povezano le z ekscesnimi primeri in senzacionalističnim pisanjem. Prav zato Varuh tudi tej skupini ljudi namenja posebno pozornost, njihove pobude pa obravnava s poudarjeno skrbnostjo. Varuh v svoji preventivni vlogi (z obiski zavodov za prestajanje kazni zapora in drugih zavodov) in pri obravnavanju posameznih pobud zaprtih oseb sicer ravna z vidika preverjanja spoštovanja minimalnih pravil in standardov, ki zavezujejo našo državo. Hkrati stalno spodbuja spoštovanje človekove osebnosti in njegovega dostojanstva tudi med odvzemom prostosti in izvrševanjem kazni. Žal za to naše delovanje v javnosti ni vedno (dovolj) razumevanja.

V razmerju do sodne veje oblasti pa je naše delovanje lahko le tako, da ne ogroža neodvisnosti sodnikov pri opravljanju sodniške funkcije. Ob upoštevanju omejenih pristojnosti Varuha, ta kljub temu deluje s ciljem, da bi vsi sodniki sodili pošteno, pravilno in zakonito ter da bi sodišča dosegala dobre rezultate in odločala brez nepotrebne odlašanja. Praviloma vsaka prejeta zadeva na tem področju zahteva skrbno preučitev, morebitni ukrepi pa so odvisni od primera do primera. Na tem področju so pogosta posredovanja

Varuha na sistemski ravni, tudi ko gre na primer za opozarjanje na potrebne spremembe in dopolnitve predpisov. Žal pa moramo po skoraj 20 letih delovanja Varuha nekaterim pobudnikom še vedno pojasnjevati, da Varuh ni instanca sodišč in nima pristojnosti za presojo pravilnosti in zakonitosti konkretnih sodnih odločitev oziroma dokazne ocene posameznih sodišč, in jim zato svetovati pravna sredstva, s katerimi lahko izpodbijajo odločitev, s katero se morda ne strinjajo.

Varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin seveda zahteva učinkovito policijo ob upoštevanju sorazmernosti kot ene temeljnih načel prava človekovih pravic. Tudi te pobude zahtevajo skrbno obravnavo in dobro poznavanje nalog in pooblastil policije. Z zadovoljstvom ugotavljam, da je sodelovanje z MNZ oziroma s policijo zelo dobro, saj moramo le redko zahtevati dodatne informacije oziroma opredelitve ali celo dodatno zahtevati odgovore na naša vprašanja. Podobno je tudi z Upravo RS za izvrševanje kazenskih sankcij ter z odzivi sodišč in drugih organov na naše poizvedbe. Vendar pa je na ugotovljene nepravilnosti, zlasti sistemske, treba nemalokrat večkrat opozarjati, da se začne resno ukrepati za njihovo odstranitev. Pri tem se včasih pozablja tudi na to, da Varuh nima na voljo »izvršilnih sredstev« za uresničitev njegovih priporočil in predlogov.

Sicer pa velja, da je (kot poudarja Ustavno sodišče RS v odločbi U-I-10/08) učinkovitost Varuha odvisna tudi od visoke stopnje demokracije, upoštevanja ustavnih načel pravne države in odgovornosti nosilcev javnih funkcij. Kot demokratičen izum lahko namreč Varuh deluje samo v demokratičnem okolju, kjer sta odgovorna vlada in napredno uradništvo resnično pripravljena odpravljati nenamerno povzročene kršitve in pomanjkljivosti. Vsako naše uspešno posredovanje, ko smo lahko bili v pomoč posamezniku, ki se je obrnil na nas, zato odtehta vso energijo, ki so sicer vlagamo v obravnavo pobud. Žal pa smo, upoštevajoč naše pristojnosti (zlasti na področju pravosodja), večkrat pri tem nemočni.

Tone Dolčič, namestnik varuhinje človekovih pravic

NAŠE DELO JE CENJENO



Leta 1978 je diplomiral na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Med letoma 1978 in 1984 je bil zaposlen v Izobraževalni skupnosti Slovenije ter med letoma 1984 in 1990 v Izvršnem svetu Skupščine Republike Slovenije. Leta 1989 je opravil pravosodni izpit ter se zaposlil v službi vlade za zakonodajo – najprej kot podsekretar, pozneje kot namestnik direktorja in zadnje leto kot direktor. Leta 2001 se je zaposlil pri Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije kot direktor strokovne službe. 29. januarja 2003 je bil imenovan za namestnika varuha človekovih pravic, 7. novembra 2008 pa je bil znova potrjen. Tretjič je bil imenovan za namestnika 30. septembra 2014. Pristojen je za področje varstva otrokovih pravic, socialne varnosti, delavnopravne zadeve in družbene dejavnosti. Objavljal je več strokovnih člankov s področja socialnega in zdravstvenega varstva (v Pravni praksi) ter je soavtor uvodnih pojasnil h knjigi Evropski sporazum o pridružitvi. Bil je tudi član vladne komisije za pripravo ustavnih sprememb in več komisij za pripravo zakonodaje s področja zdravstva.

Po več kakor desetih letih dela na področju priprave predpisov sem bil močno razočaran nad odnosom takratnega predsednika vlade do tega področja, saj je za vodenje službe izbral osebo, ki se s tem področjem nikoli ni poklicno ukvarjala, imela je le izkušnje z delom v kabinetu predsednika. Zato sem se odločil zamenjati področje dela, pa kljub temu še ostati v pravu. Telefonski klic pred kratkim izvoljenega varuha človekovih pravic Matjaža Hanžka, s katerim sva se dobro poznala še iz skupnega dela v državni upravi, je zadostoval za resen razmislek o prevzemu nalog direktorja strokovne službe. Priznati moram, da do takrat na institucijo varuha nisem gledal z veliko naklonjenostjo, saj sem delil prepričanje nekaterih kolegov, da mora pravna država s svojimi mehanizmi poskrbeti, da se nepravilnosti in kršitve odpravijo v pravnih postopkih in zato država ne potrebuje še nekega zunanje nadzornika, ki pravzaprav nima možnosti odločanja, ampak le opozarjanja in priporočanja izboljšav. Morda sem takrat pričakoval in želel malo bolj umirjeno delovno okolje in odločitev o novi zaposlitvi je padla.

V novem delovnem okolju nisem naletel na navdušen sprejem, ravno nasprotno, sodelavke in sodelavci, katerih delo naj bi strokovno vodil, so me sprejeli sicer vljudno, vendar pa z odkrito skepsa o potrebnosti mojega delovnega mesta. Izvedel sem, da so malo pred mojo zaposlitvijo celo sestavili peticijo novemu varuhu, s katero so ocenjevali vzpostavitev mojega delovnega mesta kot nepotrebno, saj naj bi vse predvidene naloge že opravljali takratni trije namestniki varuha.

Medsebojni odnosi zaposlenih pri Varuhu niso bili najboljši, večkrat smo lahko slišali očitek delitve na funkcionarje in druge zaposlene ter seveda pripombe na »privilegije« namestnikov, kot so bili takrat neobvezna registracija prisotnosti na delu, uporaba službenega avtomobila v zasebne namene, včasih pa tudi podcenjujoč odnos do podrejenih. Kot se to vedno dogaja, so nekateri »problemi« sčasoma izzzveneli, nekatere pa smo razrešili na bolj ali manj znan način. Mislim, da smo dosegli kar zavidljivo raven medosebnih odnosov, ki temeljijo na zaupanju v sodelavce in njihovo pripravljenost pomagati drugim. V veliki meri se je tudi končalo prekladanje spisov z enega delovnega področja na drugega, ki je pravzaprav ilustriralo negativno prakso mnogih državnih organov, da najprej poskušajo zadevo »poriniti« v drug resor.

Po trinajstih letih dela pri Varuhu in imenovanju v tretji zaporedni mandat namestnika lahko ocenim, da je bila moja prvotna skepsa glede potrebnosti varuha neupravičena, saj smo pogosto dokazali, da nas ljudje potrebujejo. Morda ne toliko pri ugodni rešitvi njihovega vprašanja, temveč pri usmeritvi v prave postopke, v razlagi predpisov in odločitev drugih, predvsem pa v tem, da naši odgovori ljudem vlivajo zaupanje, da je nekdo njihovim težavam vendarle prisluhnil in jih celo razume.

Pravilnost in kakovost našega delovanja nam potrjujejo tudi stiki s predstavniki drugih podobnih institucij v tujini, ki večinoma zelo cenijo naše delo, ga spremljajo in naše pristope uveljavljajo tudi pri svojem delu.

mag. Bojana Kvas, generalna sekretarka Varuha človekovih pravic Republike Slovenije

OD PRVIH ZAČETKOV DO UGLEDNE INSTITUCIJE



Po poklicu je univerzitetna diplomirana pravica. Diplomirala je na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, kjer je v letu 2009 tudi magistrirala iz upravnega prava. Po končanem študiju se je zaposlila na takratnem Republiškem sekretariatu za industrijo, kjer je opravila pripravništvo. V javnem sektorju je ostala zaposlena do leta 1993, in sicer od leta 1981 do 1990 kot republiška podsekretarka v Republiškem sekretariatu za industrijo in gradbeništvo, od leta 1990 do 1993 pa je bila svetovalka vlade na ministrstvu za industrijo in gradbeništvo. V letih 1993 in 1994 je bila kot svetovalka uprave zaposlena v gospodarski družbi Iskra Holding, d. d. Na predlog ministra za obrambo Jelka Kacina jo je vlada leta 1994 imenovala za svetovalko vlade v kabinetu ministra za obrambo. Od 1995 je generalna sekretarka Varuha človekovih pravic Republike Slovenije. Bila je tudi članica častnega razsodišča Gospodarske zbornice Slovenije.

Ko sem prejela povabilo, da napišem kratek prispevek za publikacijo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije ob 20. obletnici njegovega delovanja, sem se pravzaprav vprašala, ali je res že minilo toliko let, odkar je institucija formalno začela delovati. Dobro se namreč spominjam razprav in negodovanja ob tem, da je bil za prvega varuha človekovih pravic izvoljen nekdanji minister za notranje zadeve – t. i. »policijski« minister, nekdo torej, ki mu je bila javnost prej pripravljena priznati, da je kršitelj človekovih pravic, ne pa nekdo, ki naj bi jih varoval. Sama sem bila v tistem času zaposlena na ministrstvu za obrambo kot svetovalka vlade v kabinetu ministra. Niti pomislila nisem, da bi se lahko zaposlila pri tej instituciji; praktično vse svoje delovne izkušnje sem si namreč do takrat nabirala v ministrstvih na gospodarskem področju, pred nastopom dela na ministrstvu za obrambo pa sem dobro leto delala v gospodarstvu. Poleg tega je bilo delo, ki sem ga takrat opravljala, zelo zanimivo in mi je bilo všeč, pa tudi z ministrom in drugimi sodelavci sem se dobro razumela.

Zakon o varuhu človekovih pravic je bil uveljavljen 14. januarja 1994, na njegovi podlagi pa je bila ustanovljena institucija Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh). 29. septembra istega leta je bil z zakonsko zahtevano dvetretjinsko večino glasov vseh poslancev državnega zbora izvoljen prvi slovenski varuh Ivan Bizjak. Formalno je institucija začela opravljati svoje delo 1. januarja 1995; takrat so bili zagotovljeni potrebni kadri, prostori in drugi materialni pogoji za delo. S tem dnem je prenehal delovati Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je bil nekakšen predhodnik institucije, vodil pa ga je zaslužni profesor kazenskega prava na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani prof. dr. Ljubo Bavcon.

V novembru 1994 sem se s takratnim varuhom na predlog enega svojih nekdanjih šefov prvič srečala in pogovarjala o instituciji, ki se je na novo vzpostavljala. Bila je res na svojem začetku tako v organizacijskem, kadrovskem, finančnem in prostorskem smislu kot tudi pri dogovarjanjih o področjih in načinih dela, skratka, ničesar ni bilo. Fasciniral pa me je prvi varuh, in sicer s svojim razmišljanjem, energijo in vizijo

o novi vzpostavljajoči se instituciji. Povsem jasno mi je predstavil njeno poslanstvo in vlogo v mladi demokratični državi (dotlej mi to ni bilo jasno), povedal, kakšno ekipo si želi, in razložil načine dela. Začela sem razmišljati o tem, da bi se tudi sama pridružila njegovi ekipi. Velik izziv se mi je namreč zdelo sodelovanje pri vzpostavljanju nečesa novega. Predvsem pa sta mi energija in volja prvega varuha vlivali zaupanje v to, da bo institucija res zaživela in pomembno vplivala na odnos državnih organov do uporabnikov njihovih storitev. Dal mi je vedeti, da želi vzpostaviti institucijo, ki bo namenjena ljudem, obenem pa v njej ne bo »birokratskega« načina razmišljanja in dela ter nikakršnega vpliva politike, zaposlen bo le visokostrokovni kader, ustrezno bo poskrbljeno tudi za strokovno usposabljanje zaposlenih in upoštevajoč zahtevnost in pogoje dela, bo njihovo delo tudi ustrezno cenjeno. Po tehtnem premisleku sem se odločila za zamenjavo zaposlitve in se po tem, ko me je 6. decembra 1994 prvi varuh imenoval za generalno sekretarko Varuha, 1. februarja 1995 tudi formalno pridružila ekipi.

Mislim, da je bil mojega prihoda najbolj vesel Jernej Rovšek, saj je do takrat opravljal dve funkciji – namestnika varuha in v. d. generalnega sekretarja. Pred uradnim začetkom dela institucije je izvedel vse potrebno za najem poslovnih prostorov v najnujnejšem obsegu, poskrbel za odprtje žiroračuna Varuha, izdelani in sprejeti pa so bili tudi začasni organizacijski in drugi akti. Sama sem pred nastopom funkcije generalne sekretarke sodelovala le pri pripravi načrta potrebnih finančnih sredstev za delo institucije v letu 1995. Ko sem nastopila delo, je Varuh deloval v najetih prostorih na Slovenski cesti, poleg varuha, treh namestnikov in vodje kabineta (te naloge je takrat opravljal Karel Erjavec, sedanji minister za zunanje zadeve) pa sta bili zaposleni le še dve sodelavki.

Svojo organiziranost in delo smo uredili s poslovnikom, s katerim smo določili delitev področij, organizacijo dela in postopek z vlogami. Sprejeli pa smo tudi druge splošne akte, s katerimi smo uredili delo ter nadomestili nekaterečasne akte. S sprejetjem poslovnika nismo hiteli – sprejeli smo ga novembra 1995, ker že Zakon o varuhu človekovih pravic podrobno določa postopek pri instituciji, ker je le-ta neformalen, pa tudi zato, ker smo pred njegovim sprejetjem želeli vključiti vanj že vse do takrat pridobljene izkušnje.

Ocenjujem, da je bilo to pravilno, saj poslovnika, razen nekaj dopolnitev, nismo več bistveno spreminjali.

S poslovnikom je institucija svoje delovanje uredila tako, da je prisotna tudi na drugih območjih Slovenije, saj je določila, da lahko opravlja svojo dejavnost tudi zunaj svojega sedeža. Pri tem ni bila mišljena vzpostavitev organizacijske oblike delovanja službe zunaj sedeža, ampak gre za način dela.

To nam omogoča, da se z ljudmi srečujemo tudi v njihovem okolju in jim omogočimo neposreden stik z varuhom in njegovimi namestniki ter uslužbenci,

ki sodelujejo pri takem poslovanju. Že takrat smo se namreč zavedali, da je številnim prebivalcem Slovenije težko priti v Ljubljano do našega sedeža na osebni pogovor. Na takih pogovorih smo marsikdaj težavo, ki jo je v pogovoru z varuhom ali njegovim namestnikom predstavil pobudnik, pozneje v pogovoru z županom ali direktorjem občinske uprave tudi rešili. Poslovanje zunaj sedeža nam že ves čas brezplačno omogočajo župani na sedežih občin. V poslovniku smo tudi določili, da je služba varuha organizirana v uradu, ki ga vodi generalni sekretar. Najprej je bil urad organiziran tako, da so ga sestavljale tri organizacijske enote (kabinet varuha, strokovna služba in služba generalnega sekretarja). Pozneje, v letu 1998, pa se je na podlagi dela kot ustreznjša in predvsem z vsebinskega stališča za delo učinkovitejša pokazala organizacija urada, po kateri je le-ta sestavljen iz dveh organizacijskih enot (strokovne službe, ki jo vodi direktor, in službe generalnega sekretarja), zato smo pripravili ustrezne spremembe poslovnika. Taka organizacija velja še danes. Pri tem pa velja poudariti, da so bila mnenja o tem, ali je direktor oziroma vodja strokovne službe potreben ali ne, deljena tako med vsakokratnim varuhom ali varuhinjo kot tudi med sodelavci v strokovni službi, zato smo direktorja včasih imeli, včasih pa ne. Delo strokovnih sodelavcev je namreč organizirano tako, da delajo po navodilu namestnika varuha oziroma varuhinje, ki je pristojen za področje dela, na katerem delajo. Pristojni namestnik jim tudi dodeljuje pobude, jih nadzira in organizira njihovo delo. Sedanja varuhinja Vlasta Nussdorfer je ocenila, da potrebujemo direktorja strokovne službe. S 1. februarjem je za to delovno mesto imenovala univerzitetno diplomirano pravnico Martino Ocepek, ki je pri Varuhu zaposlena od junija 2001.

V letu 1996 je varuh skladno s poslovnikom izdal pravilnik o službenih izkaznicah, s katerim je določil obrazec službene izkaznice ter obrazec pooblastil funkcionarjev in uslužbencev, obenem pa uredil postopek njene izdaje in zamenjave.

Januarja 1996 smo uvedli računalniško aplikacijo pisarniškega poslovanja. Uvedena je bila z namenom vzpostaviti informacijski sistem, na podlagi katerega je vsakemu uslužbencu omogočeno v vsakem trenutku ugotoviti število prejetih pobud, stanje reševanja posamezne pobude, njeno vsebino, uslužbenca, ki jo rešuje, navedbo pobudnika ali prizadetega ter državni organ, organ lokalne samouprave oziroma nosilca javnega pooblastila, na katerega se pobuda nanaša. Vanjo se vnaša vsa prispela in odposlana pošta ter vsi v obliki uradnih zaznamkov opravljeni pogovori, tako osebni kot tudi telefonski, s pobudniki in drugimi posamezniki, ki se na Varuha obračajo za pojasnila, informacije in nasvete o vloženih pobudah. Tak informacijski sistem je zelo dragocen pripomoček za delo vsakemu zaposlenemu pri Varuhu, saj omogoča, da pobudniku posreduje najažurnejše informacije o reševanju njegove pobude, vsak trenutek pa lahko ugotovi tudi ravnanje v posameznih primerih. Aplikacija omogoča tudi ugotovitev statističnih podatkov, pomembnih za delo Varuha. Iz nje so

razvidni pripad zadev posameznemu strokovnemu sodelavcu, njegova učinkovitost (število rešenih in nerešenih pobud) in eventualni zaostanki. Posebno pomembna je tudi pri iskanju podatkov za odgovore v zahtevah, ki jih prejemo po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja.

Zakon o varuhu človekovih pravic določa, da je sedež Varuha v Ljubljani. Glede na ustavni in zakonski status institucije je bilo pričakovati, da ji bodo zagotovljeni prostori v lasti države. V prostorih državnega zbora, kjer je deloval Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ni bilo prostorskih možnosti za delo novoustanovljenega organa. Zaradi navedenega in predvidevanj, da bo mogoče najti prostore, s katerimi razpolaga država, so bili za delo službe najeti le prostori v najnujnejšem obsegu. Že v prvem letu delovanja zaradi zaposlitve novih uslužbencev pa tudi velikega števila obiskovalcev, ki jih nismo imeli kje sprejemati, prav tako pa jim nismo mogli zagotavljati zakonsko določene zaupnosti postopka, najeti prostori niso več zadostovali, obenem pa nismo imeli več dovolj pisarniške opreme, ki je bila tudi najeta. Kljub intenzivnim pogovorom s Servisom skupnih služb Vlade Republike Slovenije instituciji ni bilo mogoče zagotoviti poslovnih prostorov, s katerimi razpolaga država. Zato je bila po predhodnem soglasju Ministrstva za finance sklenjena pogodba za nakup poslovnih prostorov v poslovno-stanovanjskem objektu Bežigrajski dvor. Pri odločitvi za nakup je bila, poleg cene, zelo pomembna dostopnost za pobudnike. Dostop je možen z javnimi sredstvi (mestni promet, bližina železniške in avtobusne postaje, možnost parkiranja).

Varuh od januarja 1997 posluje v poslovnih prostorih na Dunajski cesti 56 v Ljubljani. Za njegovo delo, predvsem pa za pobudnike in uslužbence, je bilo to zelo pomembno, saj so v novih poslovnih prostorih tako za pobudnike kot tudi za zaposlene delovne razmere neprimerno boljše, pobudnikom pa je lažje zagotoviti zaupnost postopka kot tudi primerne razmere za sprejem in pogovore z njimi.

Žal so lastniški prostori postali že premajhni, tako da Varuh v isti stavbi posluje tudi v najetih prostorih. Razlog za širitev so nekatere nove pristojnosti, ki jih je dobil z leti, npr. naloge in pooblastila državnega preventivnega mehanizma, ki jih izvršuje po določbah Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, specializirana skupina za varstvo otrokovih pravic, projekt Zagovornik – glas otroka.

V začetku delovanja institucije smo večkrat zaznavali nerazumevanje njene vloge in pristojnosti. Nekateri posamezniki so pričakovali, da bo spremenila odločitve drugih državnih organov, celo pravnomočne sodne odločbe. V številnih primerih so pričakovali posredovanje v medsebojnih sporih – družinskih, sosedskih ali sporih z delodajalcem, zastopanje v sodnih ali drugih postopkih, drugi pa neposredno reševanje njihovih socialnih ali stanovanjskih stisk. S takimi pričakanji se sicer še vedno srečujemo, a ne

več tako pogosto kot takrat. Že takrat, danes pa zaradi zaostrenih gospodarskih razmer in krize v družbi to velja v še večji meri, zaznavamo pričakovanje različnih javnosti, da se bo varuh lotil vseh nakopičenih težav v družbi. Vzpostavitev in delovanje te institucije sta pomembno vplivala na ozaveščenost ljudi o človekovih pravicah. K vsemu temu so pripomogli tudi različni mediji in druge javnosti, ki sodelujejo z njo.

Metode dela, ki smo jih določili na začetku, v tem okviru pa tudi oblika stikov z organi, ki spadajo v pristojnost Varuha, in način izvajanja pooblastil do teh organov veljajo še danes. Včasih zaznam, da morda kateri od sodelavcev razmišlja preozko, na primer: »tako določa zakon«, »obrnite se na prava večšo osebo«. Že pri prvem varuhu mag. Ivanu Bizjaku je bilo tako razmišljanje popolnoma nesprejemljivo. Ljudje namreč ne vztrajajo le pri določeni rešitvi, veliko jim pomeni pomoč oziroma predlog organa, da morda svojo zadevo rešijo drugače, tako, kot jim predlaga organ. Želijo si predvsem odločitve, pa čeprav ta ni vedno dobra zanje. Zoper odločitve lahko vložijo pravno sredstvo, ki ga imajo na razpolago. Dolgotrajnost postopkov v sodnih, upravnih in socialnih sporih jih utruja.

Pomemben se jim zdi način komuniciranja, ki naj bo spoštljiv in tak, da bodo ljudje lahko zaznali, da se organi in uradniki zavedajo, da so v službi ljudi in zanje, ne pa nekje nad njimi. To so v veliki meri poudarjali vsi varuhi in tudi obe varuhinji.

Sedanja varuhinja pri tem še posebej vztraja. Spoštljiv odnos je tisti, ki je pomemben, a velja za vse strani – tudi za odnos pobudnikov do zaposlenih pri Varuhu. V zadnjem času ga zaposleni pa tudi varuhinja nismo vedno deležni. Večkrat slišimo »mi vas plačujemo, nič ne naredite, naj vas ukinejo, vsi ste enaki ipd.«. Ni prijetno poslušati očitkov, ki niso utemeljeni. Ljudje pričakujejo, da bo Varuh odpravil vse nepravilnosti in nakopičene težave v družbi. Razumemo sicer stiske ljudi, še posebno zdaj, ko so zaradi zaostrenih družbenih in gospodarskih razmer posebno hude. Ljudje, ki se obračajo na Varuha, so večkrat oropani osnovnega dostojanstva in človeka vrednega življenja. Posebno hude so stiske starejših, otrok in brezposelnih. Varuhinja človekovih pravic dr. Zdenka Čebašek – Travnik je vlado in pristojne ministre na revščino ter veliko število ljudi, ki se z njo srečujejo, opozarjala že v letu 2008 (posvet Revščina in človekove pravice, 20. maj 2008) in zdi se mi, da takrat, žal, ni bila deležna ustreznega posluha.

Pomembna so bila srečanja s predsedniki republike, sestanki s predsedniki vlad, ministri, nosilci javnih pooblastil, predstavniki lokalnih skupnosti in civilno družbo, pa tudi razna mednarodna srečanja in srečanja z varuhi drugih držav, na katerih smo predstavljali način dela in se dogovorili o številnih podrobnostih. Najbrž je bila – in je še vedno – tudi zato odzivnost organov na naše poizvedbe, zahtevke, mnenja in predloge dobra. Občasno je sicer treba tudi ponovno zahtevati kakšen odgovor, ker ga nismo prejeli v postavljenem roku,

vendar je tovrstnih primerov sorazmerno malo. Pri tem velja opozoriti, da smo v vseh letih delovanja le enkrat uporabili določbo 46. člena Zakona o varuhu človekovih pravic, ki določa, da so predsednik državnega zbora, predsednik vlade in ministri dolžni osebno sprejeti varuha na njegovo zahtevo najpozneje v 48 urah. Kljub številnim formalnim in neformalnim pozivom za izboljšanje komunikacije med ministrstvom za okolje in prostor ter Varuhom v času, ko je to ministrstvo vodil minister Roko Žarnić, je varuhinja dr. Zdenka Čebašek – Travnik v letu 2010 ugotovila, da ni nobenih sprememb na bolje, zato je na ministra naslovila zahtevo, da jo osebno sprejme. Minister se je na poziv nemudoma odzval in določil uro sprejema že istega dne.

V zvezi z delovanjem institucije moram omeniti tudi sodelovanje z državnim zborom. Poslovnik državnega zbora, ki od leta 2002 ureja tudi razmerje državnega zbora do Varuha, v 272. členu določa, da je na redni seji državnega zbora v času jesenskega zasedanja predvidena posebna točka dnevnega reda za obravnavo rednega letnega poročila Varuha.

Na redni seji državnega zbora se v času pomladanskega ali jesenskega zasedanja lahko predvidi tudi posebna točka dnevnega reda za obravnavo posebnega poročila Varuha. Posebno poročilo se uvrsti na dnevni red seje, če so ga poslanci dobili vsaj 15 dni prej. Pri obravnavi morajo biti na seji navzoči ministri, katerih področje delovanja posebno poročilo obravnava.

Po koncu obravnave državni zbor sprejme priporočilo iz 111. člena tega poslovnika (s priporočilom predlaga ukrepe za delo državnih organov, organizacij in posameznikov, ki opravljajo javne službe ali izvršujejo javna pooblastila).

Ureditev razmerja državnega zbora do institucije omenjam zato, ker je državni zbor v začetnih letih delovanja Varuha obravnava njegovega rednega letnega poročila o delu, vsaj po mojem mnenju, namenjal premalo pozornosti.

Tako v letu 1996 poročila za leto 1995 sploh ni obravnaval, ampak je na svoji 7. seji, dne 19. novembra 1997, obravnaval dve redni letni poročili hkrati (za leti 1995 in 1996); redno letno poročilo za leto 1997 pa je obravnaval 17. marca 1999. Redni letni poročili za leti 1999 in 2000 je obravnaval nato 28. septembra 2001. Poročila je pozneje sicer obravnaval redneje, z uvrstitvijo razmerja državnega zbora do Varuha v poslovnik državnega zbora pa mora redno letno poročilo Varuha za preteklo leto obravnavati na prvi redni jesenski seji tekočega leta.

Pomemben je tudi odnos vlade do dela institucije. Navadno je vlada s posameznim varuhom od vsega začetka delovanja institucije korektno sodelovala. Poročilo Varuha pred obravnavo na seji državnega zbora obravnava na eni od svojih sej, ki ji prisostvuje tudi varuh oziroma varuhinja. Vlada se na seji seznani s poročilom ter podanimi predvidenimi ukrepi posameznih ministrstev za razrešitev težav

na posameznih področjih, na katere opozarja varuh, ministrstvom, ki še niso pripravila ukrepov za razrešitev sistemskih problemov na posameznih področjih, ki izhajajo iz navedenega poročila, pa naloži, da jih pripravijo v čim krajšem času.

Od leta 2000 vlada pripravi tudi odzivno poročilo k poročilu Varuha in Informacijo o uresničitvi priporočil Državnega zbora RS ob obravnavi rednega letnega poročila Varuha za preteklo leto, ki ga državnemu zboru posreduje pred obravnavo rednega letnega poročila Varuha na seji le-tega.

Pri sodelovanju Varuha z državnimi organi želim omeniti tudi sodelovanje z ustavnim sodiščem. Varuh, kot ga opredeljujeta slovenska ustava in Zakon o varuhu človekovih pravic, sicer nima neposrednih pooblastil v razmerju do sodišč. Obravnava lahko le primere neupravičenega zavlačevanja postopkov ali zlorabe oblasti. Edina izjema so njegove pristojnosti v razmerju do ustavnega sodišča, ki pa so določene z Zakonom o ustavnem sodišču, in ne z Zakonom o varuhu človekovih pravic.

Prvo pooblastilo je opredeljeno v poglavju, ki se nanaša na oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov ter splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Tako je v 23. a-členu med predlagateljji, ki z zahtevo lahko začnejo postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, naveden tudi varuh človekovih pravic, če meni, da predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine. Pred uveljavitvijo sprememb Zakona o ustavnem sodišču, ki so začele veljati 15. julija 2007, je imel varuh pravico vložiti zahtevo ocene ustavnosti in zakonitosti predpisov le v zvezi s posamično zadevo, ki jo je obravnaval. Ta določba se je pokazala kot določena omejitev pri dostopu do ustavnosodne presoje predpisov, saj je ustavno sodišče v praksi nekajkrat vztrajalo, da mora biti pri varuhu obravnavana zadeva v neposredni zvezi z napadenim predpisom. Takšno razlago pa sta kritično obravnavala varuh in strokovna javnost. Po tej spremembi tako Zakon o ustavnem sodišču varuhu daje pooblastilo, da zahteva oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa, če meni, da predpis ali splošni akt nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine. Možnosti vlaganja zahtev varuha so s tem močno razširjene, zlasti če upoštevamo določbe zakona o varuhu, ki mu omogočajo obravnavo zadev na lastno pobudo in obravnavo širših vprašanj, pomembnih za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov. Sprememba je pomembna tudi z vidika celotnih sprememb Zakona o ustavnem sodišču, ki so sicer zelo omejile dostopnost pritožnikov do ustavnega sodišča. Omejene so zlasti možnosti posameznikov z zaostritvijo pravnega interesa za vlaganje pobud za oceno ustavnosti predpisov.

Druga možnost je vložitev ustavne pritožbe zaradi kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin,



Prvo vodstvo Varuha, od leve proti desni: Karel Erjavec, France Jamnik, mag. Ivan Bizjak, Jernej Rovšek, mag. Bojana Kvas in Aleš Butala

ki je bila storjena posamezniku ali pravni osebi, s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil. Ustavno pritožbo lahko vloži varuh le s soglasjem prizadete osebe in pod pogoji, ki jih določa Zakon o ustavnem sodišču. 50. člen tega zakona tako določa, da varuh človekovih pravic lahko ob pogojih, ki jih določa ta zakon, vloži ustavno pritožbo v zvezi s posamično zadevo, ki jo obravnava. Ustavna pritožba se lahko vloži šele, ko so izčrpana vsa redna in izredna pravna sredstva, in to v roku 60 dni od vročitve zadnjega akta. Varuh zelo redko izkorišča to možnost, saj ne želi delovati kot dodatno pravno sredstvo, kadar so vse možnosti pritožb izkoriščene. Pogosteje ustavnemu sodišču posredujemo svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in svoboščin kot amicus curiae, kar nam omogoča 25. člen zakona o varuhu. V vsem času svojega delovanja – od 1. 1. 2015 do danes – smo vložili le dve ustavni pritožbi (obe sta bili vloženi zoper sklepe višjih sodišč).

Varuh je v času svojega delovanja – 20 let – vložil 28 zadev, in sicer 26 zahtev za oceno ustavnosti (v času pisanja tega prispevka je rešenih 23 zahtev, tri pa so še nerešene) in dve ustavni pritožbi, o katerih je bilo že odločeno.

V letošnjem letu se je varuhinja s predsednikom ustavnega sodišča dogovorila, da bomo strokovnim sodelavcem institucije, enemu ali dvema, za šest mesecev omogočili strokovno usposabljanje z delom v strokovni službi ustavnega sodišča.

Če se nemara sprašujete – nisem pozabila napisati nekaj vrstic o kadrovski ekipi Varuha in sodelavcih. To sem načrtno pustila za konec. Pomembno se mi zdi prikazati, kako smo se ekipirali in medsebojno sodelovali. Zakon daje varuhu sicer možnost, da svetovalce in druge strokovnjake imenuje za določen čas izmed uslužbencev v državnih organih. Glede na kadrovsko zasedbo v državnih organih v času, ko se je institucija vzpostavljala in je šele začenjala delo, je bilo tako kadrovanje nerealno. Navedeno možnost bomo prvič uporabili letos, in sicer se bo z namenom usposabljanja za delo oziroma izvajanje nalog državnega preventivnega mehanizma in pristojnosti Varuha na področju policijskih postopkov pri Varuhu od 1. decembra dalje tri mesece usposabljala uradnica z ministrstva za notranje zadeve. Uslužbenci so bili vedno izbrani na podlagi objav in javnih razpisov, pri čemer so ob izpolnjevanju razpisnih pogojev imeli pri izbiri prednost kandidati z izkušnjami v državni upravi ali pravosodju. Vsa leta pa smo omogočali tudi pripravništvo in prav izmed pripravnikov smo pozneje izbirali tudi svoje sodelavce. Ob koncu prvega leta nas je bilo skupaj z varuhom in tremi namestniki zaposlenih 16, ob koncu leta 1996 pa 22. Največ zaposlenih je bilo na dan 31. decembra 2010, in sicer 43. Nekaj sodelavcev se je tudi upokojilo. V letu 2012 se je tako upokojilo pet sodelavcev, ki so delo pri Varuhu opravljali praktično od ustanovitve. Prvemu varuhu je potekel mandat 29. septembra leta 2000, novi pa je bil izvoljen šele konec februarja 2001. Institucija je sicer ves čas normalno delovala – vodil jo je namestnik varuha Aleš Butala –, vendar pa je bila za ta čas, poleg upada pobud, značilna tudi fluktuacija zaposlenih.

Do izvolitve novega varuha nismo zaposlovali novih uslužbencev, po njegovi izvolitvi pa smo zaradi popolnitve izpraznjenih delovnih mest zaradi prevzema novih pristojnosti po noveli Zakona o varstvu osebnih podatkov in zaradi povečanega obsega dela zaposlili več uslužbencev. Sklep državnega zbora, po katerem naj se pri instituciji specializira skupina, ki se poglobljeno ukvarja z varstvom otrokovih pravic, smo uresnili šele v začetku leta 2002, saj nam zaradi številnih prijav (325 kandidatov) postopka za izbiro ni uspelo zaključiti v letu 2001. Kandidati so bili sicer izbrani, dela pa v letu 2001 še niso nastopili.

Decembra 2001 je bilo zaposlenih 28 uslužbencev. Na novo smo zaposlili tudi direktorja strokovne službe, in sicer je to postal Tone Dolčič, ki je bil pred tem direktor vladne službe za zakonodajo. Sama sem bila njegove zaposlitve zelo vesela, saj je s svojo strokovnostjo, širokim poznavanjem dela vlade, državne uprave, nosilec javnih pooblastil in lokalne samouprave, predvsem pa s poznavanjem našega celotnega pravnega sistema, veliko pripomogel k našemu delu, posebno na področju družbenih dejavnosti, socialne varnosti, zdravstva in varstva otrokovih pravic. Prav zaradi teh njegovih lastnosti ga je drugi varuh, Matjaž Hanžek, pozneje državnemu zboru predlagal za svojega namestnika za področje varstva otrokovih pravic, socialne varnosti in družbenih dejavnosti. Za navedena področja ga je za svojega namestnika predlagala tudi varuhinja človekovih pravic dr. Zdenka Čebašek - Travnik, za nov šestletni mandat pa ga je državni zbor na predlog sedanje varuhinje Vlaste Nussdorfer ponovno imenoval oktobra letos. Tone Dolčič je po upokojitvi mag. Martine Jenkole, ki je od leta 2007 pri Varuhu vzpostavljala in vodila pilotni projekt Zagovornik – glas otroka, v letu 2013, oktobra letos prevzel tudi vodenje tega projekta. Mag. Martina Jenkole pa pri projektu še naprej aktivno sodeluje in na sodelavce nesebično prenaša svoje znanje.

Namestnik varuha je ves čas od ustanovitve institucije tudi Jernej Rovšek, ki mu pravimo kar »oče« institucije. Deloval je že v okviru Sveta za varstvo človekovih pravic – bil je njegov sekretar. Sodeloval je pri pripravi Zakona o varuhu človekovih pravic in je ekspert za to. Pomagal in sodeloval je pri vzpostavitvi Varuhov v nekaterih bližnjih republikah nekdanje skupne države.

Kot namestnik varuhinje je pristojen za naslednja področja: ustavne pravice, diskriminacijo in nestrpnost, varstvo osebnih podatkov, tujce, popravno krivic. Pristojen pa je tudi za mednarodno sodelovanje. Izmed sodelavcev, ki so pri instituciji zaposleni skoraj od začetka delovanja, je varuhinja dr. Zdenka Čebašek - Travnik za svojega namestnika za področje omejitev osebnih svobode, sodnih in policijskih postopkov ter za izvajanje nalog državnega preventivnega mehanizma v letu 2008 državnemu zboru predlagala Ivana Šeliha. Na podlagi zbiranja prijav je na predlog varuhinje državni zbor leta 2007 za namestnico imenoval mag. Kornelijo Marzel, ki je bila pred tem od leta 2002 načelnica Uprave enote Slovenj Gradec. Leta 2013 jo je državni zbor na predlog varuhinje Vlaste Nussdorfer

ponovno imenoval za namestnico varuhinje. Mag. Kornelija Marzel je pristojna za upravne, stanovanjske in delovnopravne zadeve, gospodarske javne službe ter okolje in prostor.

Poudariti želim še, da smo v letih delovanja številnim študentom različnih fakultet omogočali opravljanje obvezne študentske prakse, s študenti Pravne fakultete smo izvajali pravno kliniko s področja tujcev in beguncev, pa tudi pravno kliniko s področja varstva okolja. Omembe vredno je naše sodelovanje pri omogočanju prakse dijakom s posebnimi potrebami. Tako smo v letu 2013 in 2014 dijaku s posebnimi potrebami omogočili usposabljanje. Izkušnja je bila izredno pozitivna in vsekakor koristna. Zagotavljanje možnosti vključitve v delovni proces je tem osebam izredno dragocena izkušnja, pomembna pa je tudi vsem drugim. Prav na podlagi tega menimo, da bi bilo treba vsaj v okviru javnega sektorja, kjer bi bilo to mogoče (potrebna je presoja, ali je mogoče zagotoviti ustrezno mentorstvo), omogočiti praktično usposabljanje dijakom s posebnimi potrebami. Nekdanji minister dr. Gregor Virant je pokazal izjemno pripravljenost za takšno sodelovanje.

Institucija brez timskega dela vseh zaposlenih ne bi mogla uspešno delovati. Sama ocenjujem, da so odnosi med sodelavci korektni, delovni pogoji pa dobri. Seveda je mogoče še veliko stvari izboljšati, a v bistvenih stvareh in skrbi ter odnosu drug do drugega lahko mirno zatrdim, da smo urejena institucija, kamor se vsak dnevno ali po (iz različnih razlogov taki ali drugačni) daljši odsotnosti rad vrne. S svojim načinom dela so k temu prispevali dosedanja varuha in varuhinji, seveda pa tudi vsak med sodelavci. Nekaj slabe volje je bilo med zaposlenimi v letu 2008, ko smo na novo določali višino plač, in nekaj v letu 2012, ko je bil sprejet Zakon za uravnoteženje javnih financ, ki je predvidel obvezno upokožitev tistih, ki so za to izpolnjevali pogoje. Pa vendar so se tudi te zamere nekako pokrpale in vsi zaposleni, tudi tisti, ki so se pri Varuhu upokojili, se z veseljem odzovejo vabilu na srečanje, kadar pripravimo kak skupni dogodek. Vsak od zaposlenih je pustil kamenček v mozaiku rešenih pobud, dogodkov, projektov, skratka stvari, ki smo jih izvedli. Vsem gre torej zahvala za to, kar smo v teh 20 letih postorili.

Težje pa je varuhom oziroma varuhinjam po preteku mandata. Ta traja šest let in po poteku mandatne dobe je kandidat lahko še enkrat izvoljen. Pri nas je navedena možnost, vsaj doslej je bilo tako, po mojem mnenju nerealna. To se je izkazalo pri prvem varuhu, ki je po poteku mandata ponovno kandidiral za funkcijo, pa kljub izraženim čestitkam v parlamentu za dobro opravljeno delo pri glasovanju ni dobil potrebnega števila glasov za izvolitev. Dr. Zdenka Čebašek - Travnik sicer sama ni ponovno kandidirala, a je bilo iz dogajanj v času, ko se je zaključeval njen mandat, mogoče zaznati, da za ponovno kandidaturo in izvolitev ni možnosti. Zakon sicer določa, da ima po prenehanju mandata varuh, ki je do izvolitve opravljal funkcijo sodnika ali drugo trajno funkcijo v državnem organu,



od leve proti desni: Jernej Rovšek, France Jamnik in Aleš Butala (nekdanja namestnika varuha) in prof. dr. Ljubo Bavcon

pravico nadalje opravljati prejšnjo funkcijo, če v treh mesecih po prenehanju mandata pristojnemu organu sporoči, da želi nadalje opravljati prejšnjo funkcijo. Varuh, ki je bil do izvolitve v delovnem razmerju, pa ima pravico, da se v treh mesecih po prenehanju mandata vrne na delo, ki ga je opravljal, ali na drugo delo, ki ustreza vrsti in stopnji njegove strokovne izobrazbe. Kot ena izmed tesnejših sodelavcev nekdanjih varuhov in varuhinje lahko povem, da je navedena vrnitev otežena.

Varuh sicer opravlja neformalni nadzor nad delom državnih organov, organov lokalne skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, z veliko verjetnostjo tudi organa, v katerem je bil zaposlen pred izvolitvijo na funkcijo varuha. Po prenehanju mandata se, če ne izpolnjujejo pogojev za upokožitev, vrne nazaj v okolje, ki ga je nadziral, in ta vrnitev navadno ni lahka.

To sem opazila pri vseh varuhih. Mag. Ivan Bizjak na funkcijo ni bil ponovno izvoljen in je krajši čas prejemal nadomestilo, Matjaž Hanžek se je po poteku mandata vrnil na prejšnje delovno mesto, dr. Zdenka Čebašek - Travnik se je sicer vrnila v okolje, v katerem je delala pred izvolitvijo na funkcijo varuhinje, a, po njenih navedbah, ni bila sprejeta kot zaželena. Zaradi omenjenih razlogov se bo vse manj ljudi odločalo za kandidaturo na take funkcije.

OBVEZUJEM SE K SPOŠTOVANJU PRIPOROČIL VARUHA



Slovenska politična pomlad na prelomu v devetdeseta leta prejšnjega stoletja je bila v odločilni meri utemeljena in osmišljena v zahtevi po varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Zato se zdi logično, da je bila institucija Varuh človekovih pravic Republike Slovenije vpeljana v novo ustavo suverene slovenske države.

Ob 20. obletnici delovanja Varuha lahko brez tveganja ocenimo, da je bila vpeljava institucije v slovenski politični in pravni red smiselna in koristna. Z nekoliko več previdnosti pa smemo to reči za dosežke varuhov v tem času glede na prevladujoča pričakovanja javnosti. Toda prav v tej razliki ali primanjkljaju se skriva izjemna priložnost za njihov prispevek k varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin v prihodnosti.

To priložnost izkoriščam za zahvalo vsem dosedanjim varuhinjam in varuhom človekovih pravic. Vsak po svoje so prispevali k rasti ugleda in stvarne moči te

Po izobrazbi je univerzitetni diplomirani politolog smeri mednarodne dejavnosti. Za svojo diplomsko delo je na tedanji Fakulteti za sociologijo, politične vede in novinarstvo v Ljubljani leta 1987 prejel Prešernovo in Zoretovo nagrado.

Svojo poklicno pot je začel leta 1990 kot delegat tedanje Skupščine Republike Slovenije, ko je tudi predsedoval odboru za mladinska vprašanja ter odboru za mednarodne zadeve. Leta 1992 je bil izvoljen za poslanca državnega zbora. Leta 1993 je postal podpredsednik Združene liste socialnih demokratov (ZLSD) ter leta 1997 (in ponovno leta 2001) njen predsednik. Za poslanca državnega zbora je bil izvoljen tudi leta 1996. Do aprila 1997 je bil podpredsednik parlamenta, poleg tega pa član odbora za mednarodne odnose, ustavne komisije, odbora za obrambo, vodja delegacije državnega zbora v Parlamentarni skupščini Sveta Evrope ter član Izvršnega odbora Mednarodne parlamentarne organizacije. Na parlamentarnih volitvah leta 2000 je bil ponovno izvoljen za poslanca in je postal predsednik državnega zbora.

Junija 2004 je bil izvoljen za poslanca v evropskem parlamentu.

Volitve v državni zbor leta 2008 so Socialnim demokratom prinesle relativno zmago. Takratni predsednik države Danilo Türk ga je predlagal za mandatarja za sestavo nove vlade, državni zbor pa ga je na to mesto izvolil 7. novembra 2008.

2. decembra 2012 je bil izvoljen za četrtega predsednika Republike Slovenije. (Več o njegovem življenjepisu je na spletni strani <http://www.up-rs.si/>.)

institucije. Dejstvo je, da po 20 letih Varuh človekovih pravic uspešneje izpolnjuje svoje poslanstvo in vzbuja večje družbeno spoštovanje. To je razvidno tudi iz odzivnosti izvršne in zakonodajne oblasti.

Spomnim se, da so bila prva letna poročila varuhov v politični javnosti sprejeta površno in zgolj z dolžno obzirnostjo. Toda zaradi prizadevnosti varuhin in varuhov, zlasti pa zaradi zaostrovanja družbenih razmer, je tudi politična javnost v zadnjem času začela letna poročila jemati resno in z bolj iskreno pozornostjo. Menim, da gre za temeljni premik. Nočem skriti pomembnosti in razsežnosti dela varuha na njegova priporočila za večjo praktično in sistemsko odzivnost oblasti, vendar je mogoče ravno v tej razliki



Varuh Matjaž Hanžek ob predaji letnega poročila Varuha predsedniku DZ RS Borutu Pahorju (2002)

v obnašanju prepoznati rast pomembnosti ugleda in moči Varuha.

Z zaskrbljenostjo opazamo, kako se je zlasti zaradi poslabšanih socialnih razmer povečala potrebnost te institucije. V tem smislu je velikega pomena, da je Slovenija v sicer kratkem času sama oblikovala neko zgodovinsko izkušnjo z delom le-te. Čeprav se je v dobršni meri opirala na primerljive izkušnje podobnih institucij v Evropi in po svetu, lahko ob tem jubileju s ponosom poudarimo njeno naraščajočo družbeno čvrstost. To ji v tem zahtevnem in surovem času velikih preizkušenj za posameznika in skupnost izjemno koristi.

Varuhinji človekovih pravic in njeni predhodnici in predhodnikoma izrekam čestitke. Menim, da so si vsak po svoje in vsi skupaj po svojih najboljših močeh prizadevali za uspešnost svojega poslanstva. Prosim jih, da s svojimi dobrimi in slabimi izkušnjami pomagajo pri krepitvi uspešnega dela institucije, ki ima nenadomestljiv pomen v okviru moderne politične in pravne države. Kot predsednik pa sprejemam dolžnost, da se kot najvišji predstavnik države obvežem k spoštovanju njihovih priporočil in se vedem v skladu z njimi.

VARSTVO PRAVIC JE TEMELJ RAZVOJA

vsaka obletnica ima za institucijo velik pomen, dvajseta še toliko večjega. Je namreč tudi eden od kazalnikov, da institucijo potrebujemo in da le-ta deluje dobro. In to velja seveda tudi za institucijo Varuha človekovih pravic, ki se je v teh dvajsetih letih delovanja izkazala za nepogrešljivo pri varovanju in zagovarjanju pravic državljanov v razmerju do državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil.

Vesel sem, da Državni zbor z Varuhom človekovih pravic dobro sodeluje. Poslanke in poslanci se vsako leto seznanijo z ugotovitvami o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Sloveniji, ki so predstavljene v poročilu Varuha. Na podlagi tega Državni zbor sprejme priporočilo, s katerim predlaga ukrepe za delo državnih organov, organizacij in posameznikov, ki opravljajo javne službe ali izvršujejo javna pooblastila. Obravnava poročila v Državnem zboru je priložnost, da se v javnosti predstavijo tista področja, kjer je Varuh ugotovil kršitve pravic, in da se pokaže tudi na tiste, ki jih kršijo.

Javna obravnava in predstavitev poročila Varuha v Državnem zboru je zelo dragocen prispevek v sistemu celotnega varovanja človekovih pravic, s katerim je omogočeno, da se zazremo v ogledalo stanja človekovih pravic v Sloveniji in poskušamo vsak po svojih močeh pripomoči k temu, da se bodo človekove pravice spoštovale.

Vsekakor je vprašanje pregleda oziroma načina uresničevanja človekovih pravic in nadzora nad njihovim uresničevanjem v veliki meri povezano tudi z zakonodajo. Učinki in posledice posameznih sprejetih zakonov na družbeno življenje in na človekove pravice nam, žal, večkrat niso poznani, vse dokler ne stopijo v veljavo in se začnejo uporabljati v praksi. Žal pa je to večkrat prepozno in poprava storjenih krivic nas navadno stane več, kot če bi delovali preventivno. Gotovo bi bilo torej dobro presojati vpliv predlogov zakonov na človekove pravice že med njihovim sprejemanjem v Državnem zboru oziroma bi morali biti do teh vprašanj še posebej pozorni, saj bi na ta način večkrat lahko preprečili krivice, ki se navadno godijo predvsem malemu človeku, ki je pogosto nemočen v razmerju do države. Ko so ljudje v stiski zaradi kršenja njihovih pravic, sta izrednega pomena

tudi hitrost in učinkovitost pravnih poti države, ki vodijo k popravi ali pa odpravi krivic. Te poti so prepogosto polne ovir, ki onemogočajo oziroma zmanjšujejo dostop ljudem do nekaterih ključnih pravic, ki naj bi jih zagotavljala država. Delovanje Varuha, institucije, ki gre naproti pomoči potrebnim ljudem, je na tem mestu neprecenljivo. Velikokrat je namreč mogoče opaziti tudi pomanjkanje posameznikovega vedenja o področni, pogosto tudi hitro spreminjajoči se zakonodaji, in s tem o pravicah, ki mu pripadajo. Prav tako je opazna in še bolj skrb zbujajoča posameznikova nemoč, ko svojih pravic ne zmore uveljavljati zaradi finančne, duševne ali druge stiske.

V zadovoljstvo mi je, da Varuh skrbno in resno obravnava prav vse pobude, prošnje, dopise, predloge, ki so nanj naslovljeni. Verjamem pa, da so vsa priporočila, mnenja in zahteve Varuha, ki jih naloži institucijam in funkcionarjem na vseh ravneh, navadno premalo, ko se s kršenjem človekovih pravic srečaš v realnosti. Menim, da bi na tej točki morali vsi državni organi delovati bolj složno, odgovorno, predvsem pa hitreje in tako v dobro vseh. Težnja k hitrim in hkrati pravno pravičnim ter pravičnim odločitvam je brezpogojni temelj, h kateremu bi morala stremeti država na vseh ravneh.

Spoštovani, institucija Varuha človekovih pravic je bila ustanovljena v začetku 19. stoletja na Švedskem. Najprej se je razširila po preostalih skandinavskih državah, pozneje pa so jo sprejele tudi druge evropske države. Evropska unija je institucijo Varuha nadgradila in ustanovila Evropskega varuha človekovih pravic, ki preiskuje pritožbe v zvezi z nepravilnostmi v institucijah in organih Evropske unije. Evropski parlament je prvega evropskega varuha človekovih pravic izvolil leta 1995 in od takrat je ta pomagal že številnim državljanom držav članic Evropske unije v njihovih pritožbah. Institucija Varuha človekovih pravic je v državah demokracije, kakršna je tudi Slovenija, postala nepogrešljiva. V Sloveniji – in verjamem, da je podobno tudi v drugih evropskih državah – se potreba po Varuhu kaže še posebej danes, v času, ko se posledice gospodarske in finančne krize dnevno kažejo tudi na življenjskem standardu vsakega posameznika.

Z grenkobo spoznavamo, da je mali človek še manjši, njegove pravice pa pogosto spregledane. Vse več posameznikov se danes znajde v tako imenovanih ranljivih skupinah ljudi, ki so predvsem zaradi svojega položaja oziroma stanja v družbi še toliko bolj občutljive.

V teh ranljivih skupinah najdemo tako mlade, ki so trenutno v veliki meri brezposelni ali opravljajo volonterska dela, kot tudi tiste, ki imajo zaposlitev, vendar le za določen čas ali pa za izredno nizko plačilo. Enako velja tudi za upokoјence, invalide in otroke. Predvsem slednji se zaradi svoje starosti in neizkušenosti soočajo z omejitvami pri dostopanju do sredstev oziroma mehanizmov, ki so na voljo v pravni državi.



Živimo v času, ko lahko prav vsak državljan pride v položaj, da potrebuje pomoč ali vsaj nasvet institucije, kot je Varuh človekovih pravic. Vsi skupaj pa se moramo zavedati, da je varstvo pravic temelj učinkovitega in pravičnega gospodarskega in družbenega razvoja, zato si želim, da bi bila ozaveščenost prebivalstva o njihovih pravicah z vsakim letom večja.

Varuhu in njegovim predanim sodelavkam in sodelavcem se ob tej priložnosti zahvaljujem za opravljeno delo in jim želim strokovno, neodvisno in uspešno delovanje tudi v prihodnje.

Dr. Milan Brglez (1967) je na Fakulteti za sociologijo, politične vede in novinarstvo leta 1992 zaključil študij politologije (mednarodni odnosi), leta 1996 je na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani magistriral s področja mednarodnega prava, na Fakulteti za družbene vede pa leta 2006 ubranil doktorsko disertacijo. Poklicno pot je pričel kot asistent na Katedri za mednarodne odnose (1992), kasneje postal nosilec več predmetov, tudi predmeta Evropsko varstvo človekovih pravic. Od leta 2008 do izvolitve v Državni zbor (julij 2014) je bil tudi predstojnik Katedre za mednarodne odnose na Fakulteti za družbene vede, na konstitutivni seji sedmega sklica Državnega zbora (1. avgusta 2014) pa je bil izvoljen za predsednika Državnega zbora. Bil je član Strateškega sveta za zunanjo politiko in podpredsednik Rdečega križa Slovenije.

VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC KOT ZRCALO DRUŽBE

Pred slabim letom sem v zborniku, izdanem ob 20-letnici Zakona o varuhu človekovih pravic, med drugim zapisal, da je uspešnost delovanja Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) precej odvisna od pozornosti in spoštovanja, ki ju druge državne institucije (vlada, parlament, upravni organi, sodstvo itd.) izkazujejo varstvu človekovih pravic in Varuhu kot posebni instituciji na tem področju. Zapisal sem tudi, da ta pozornost in spoštovanje v marsikaterem pogledu še nista dosegla ustrezne ravni, kar je mogoče povezati z razmeroma nizko stopnjo etične, pravne in politične kulture v Sloveniji.

Moja ocena se v tem letu ni bistveno spremenila, povsem drugačen pa je zdaj moj pogled na delo Varuha in človekove pravice. Z vstopom v aktivno politiko in izvolitvijo na položaj predsednika vlade sta se moja družbena vloga in odgovornost bistveno spremenili. Javnost namreč povsem drugače posluša, bere in vrednoti besede univerzitetnega profesorja kot pa predsednika vlade, ki ima pomembna pooblastila in pristojnosti za (so)oblikovanje družbenega razvoja ter odločanje o odprtih družbenih vprašanjih. In prav človekove pravice zagotovo sodijo med tista vprašanja našega skupnega bivanja, ki so vedno aktualna in po svoji naravi nadvse občutljiva. Prepričan sem, da se predvsem v odnosu do vrednot, ki jih varujejo človekove pravice, ter njihovem (ne)spoštovanju odraža značaj vsake družbe.

Odnos in spoštljivost do sočloveka, uveljavljanje nediskriminacije in strpnosti, potreba po soustvarjanju družbe varnosti in miru, občutek za socialne stiske drugih, preprečevanje nasilja in človeških zlorab itd. – vse to so kazalniki civilizacijske stopnje in splošne kulture posameznika in družbe, ki se odražajo predvsem v upoštevanju in zagotavljanju človekovih pravic.

Za vstop v politiko sem se odločil, ker verjamem, da lahko v Sloveniji živimo mnogo bolje, če nam le uspe dvigniti splošno raven pravne in politične kulture ter če hkrati v zadostni meri ozavestimo, da je višja civilizacijska raven, ki jo pooseblja zlasti spoštovanje človekovih pravic, neizogibna predpostavka uspešnega in trajnostnega gospodarskega, socialnega, kulturnega in širšega razvoja družbe. Če ne spoštujemo človekovih pravic in pravnih norm, če privolimo v politični primitivizem ter darvinizem in če ne dojamemo, da

je korupcija izraz prezira do sočloveka, potem se ne moremo izviti iz družbene krize. Razvoj v Sloveniji je bil v letih po osamosvojitvi hiter, pri čemer so nekatere vplivne družbene skupine in posamezniki izkoristili pomanjkljivo delovanje pravne države in splošno neozaveščenost in pasivnost državljanov ter si na nedopustne načine nakopičili kapitalsko moč in z njo pridobili družbeni vpliv. Kot država nismo znali razviti ustrezne odpornosti proti temu, posledica pa je upad zaupanja v državo in njene ustanove. Takšen tranzicijski razvoj je številne državljane pustil na robu družbe ali jih iz nje celo izključil. To seveda ni prav in sprejemljivo, kajti kot družba in država bomo uspešni le, če bo razvoj vključeval vse ljudi v Sloveniji in bodo njegove koristi v ustreznem sorazmerju uživali vsi. Uveljavljanje človekovih pravic je kot temeljna predpostavka takega razvoja izjemnega pomena. Spoštovanje teh pravic sicer samo po sebi še ne prinaša gospodarskega, kulturnega, socialnega in drugega razvoja, a je njegova temeljna in nujna predpostavka.

Vse to le potrjuje izjemen družbeni pomen Varuha. Prepričan sem, da bi bilo stanje na področju spoštovanja človekovih pravic v Sloveniji brez delovanja te institucije bistveno slabše, kot je zdaj. Varuh nam kot državi in družbi na enem najobčutljivejših področij, to je na področju človekovih pravic, nastavlja zrcalo. Prav je, da se temu zrcalu ne izmikamo, ampak v njem prepoznamo svojega resničnega pomočnika.

Prav zaradi dobrih izkušenj je po več kot 20 letih delovanja Varuha čas, da še izboljšamo raven zaščite človekovih pravic. Na to nas že nekaj časa opozarjajo tudi različne mednarodne organizacije s tega področja.

V skladu s tako imenovanimi Pariškimi načeli iz Resolucije Organizacije združenih narodov iz leta 1994 bi morali v Sloveniji ustanoviti neodvisno nacionalno institucijo za promocijo in varovanje človekovih pravic.

Z njo bi razširili pristojnosti Varuha iz sedanje obravnave individualnih prijav kršitev človekovih pravic na širše področje spremljanja, analiziranja, opozarjanja in ozaveščanja glede pomembnosti te tematike ter se tako uvrstili v krog razvitih držav, kjer takšno institucijo že imajo. Kot predsednik vlade si bom vsekakor prizadeval, da v skladu z možnostmi tudi v tem pogledu naredimo korak naprej ter uresničujemo



Je redni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, kjer predava teorijo in filozofijo prava, primerjalno pravo in etiko pravniških poklicev. V zadnjih treh letih je bil trikrat imenovan za najuglednejšega slovenskega pravnega strokovnjaka, dvanajstkrat pa je bil izbran v skupino najvplivnejših slovenskih pravnikov. Sodeloval je pri pisanju ustave in bil gostujoči Fullbrightov profesor na univerzi Golden Gate University v San Franciscu, študijsko pa se je izpopolnjeval tudi na univerzi University of California School of Law v Berkeleyju (ZDA).

Več kot 20 let je pravni svetovalec za ustavna in druga vprašanja v državnem zboru, občasno pa tudi za druge državne organe, odvetniške pisarne, zavode in zbornice.

S svojimi kolumnami in javnimi nastopi nenehno opozarja na pomembnost temeljnih vrednot v vsakdanjem življenju, še posebno na kulturo dialoga ter dvig politične in pravne kulture. V svojih poljudnih knjigah Pravnikov mozaik (2007), Pamet v krizi (2010) in Slovenci na popravnem izpitu (2013) esejistično razmišlja o etiki, politiki, pravu, šolstvu, duhovnosti ter o drugih aktualnih družbenih in humanističnih temah. Leta 2010 je prejel zlato hruško za izvirno slovensko poučno knjigo Kako sem otrokom razložil demokracijo, pred nedavnim pa mu je Študentski svet Univerze v Ljubljani podelil priznanje za najboljšega pedagoga na Pravni fakulteti. 25. avgusta 2014 je bil v državnem zboru izvoljen za mandatarja za sestavo nove slovenske vlade. 17. septembra 2014 je bila 12. vlada Republike Slovenije tudi potrjena.

zaveze, ki jih je Slovenija prevzela kot odgovorna članica mednarodne skupnosti.

Predvsem pa se zavedam, da lahko k spoštovanju človekovih pravic v veliki meri prispevata izhod iz gospodarske in socialne krize ter splošna normalizacija družbe. V Sloveniji sicer nimamo toliko in takšnih kršitev človekovih pravic, da bi morali biti plat zvona, vsekakor pa s trenutnim stanjem ne moremo biti zadovoljni. Skrb vzbujajoče je, da se splošni položaj človekovih pravic ne izboljšuje. To je v mnogočem povezano prav s krizo, ki povzroča nove oblike revščine in napetosti, ki niso vedno vidne, vendar zato niso nič manj boleče. Ključni programski cilj vlade, ki jo vodim, je, da z nekaterimi zahtevnimi finančnimi, gospodarskimi, socialnimi in drugimi ukrepi, ki so kratkoročno v marsičem boleči, vendar za izhod iz krize neizogibni, srednjeročno izboljšamo temeljne okvire družbenega delovanja ter Sloveniji dolgoročno zagotovimo uspešen razvoj in ustrezno blagostanje. Po eni strani moramo omogočiti pogoje za gospodarsko rast, ki bo prinesla nova delovna mesta, zadostno socialno varnost in občutek vključenosti, po drugi strani pa moramo s stabilizacijo političnega prostora ter višjo politično in pravno kulturo v družbo vnesti več medsebojnega spoštovanja in zaupanja v institucije.

Zavedam se, da so zastavljeni cilji zelo zahtevni in v trenutnih razmerah težko uresničljivi, a sem prepričan, da jih zmoremo doseči. Pri tem je potrebno sodelovanje vseh družbenih deležnikov – tako na področju zagotavljanja varstva človekovih pravic kot pri vzpostavljanju odkritega in iskrenega družbenega dialoga. Skrajni čas je že, da resnično uvidimo, da sprejemanje konstruktivnih kompromisov ne pomeni poraza ene ali druge strani, ampak napredek za oboje in s tem za vse.

Pri tem se mi zdi še posebej pomembna tudi vloga Varuha, od katerega pričakujem, da bo še naprej neodvisno, pogumno in strokovno utemeljeno nastavljal zrcalo naši državi in družbi.

Mitja Bervar, predsednik Državnega sveta Republike Slovenije

ČESTITKE ZA IZJEMNO POMEMBNIH 20 LET



Mitja Bervar je predsednik Državnega sveta Republike Slovenije od 13. decembra 2012, kot državni svetnik je zastopnik za kulturo in šport. Pred tem je bil od leta 2009 do 2012 ravnatelj SNG Opera in balet Ljubljana, ravno v prelomnem obdobju, ko se je končala dolgotrajna prenova stavbe in je nacionalna operno-baletna hiša po osmih letih spet odprla svoja vrata. Od 2001 do 2009 je bil generalni sekretar Društva slovenskih skladateljev, med letoma 2004 in 2009 tudi generalni sekretar Slovenskega glasbeno-informacijskega centra. Po izobrazbi je ekonomist. Trenutno končuje magistrski študij menedžmenta na Fakulteti za management v Kopru. Osredotoča se na področje trajnostnega razvoja in vseh njegovih vidikov. V mladosti je bil zelo dejaven v športu. Že zgodaj se je udeleževal tudi v kulturi. Bil je dolgoletni zborovodja različnih pevskega zborov. Je dobitnik Savinovega priznanja občine Žalec za osebni prispevek na področju kulture in častni predsednik Mešanega pevskega zbora Ljubljanski madrigalisti.

Varuh človekovih pravic pomemben dejavnik v Sloveniji tudi v prihodnje

Dvajset let delovanja institucije Varuha človekovih pravic predstavlja obdobje, v katerem se lahko ozremo nazaj in primerjamo stanje človekovih pravic v Sloveniji na začetku njenega delovanja in danes, zlasti pa odnos javnosti in državnih institucij do njenih prizadevanj. V času njenega delovanja sta se temeljito spremenila tako slovenska družba kot svet okoli nas. Spremenjene razmere pa, ko gre za človekove pravice na različnih področjih, niso prinesle blagodejnih rešitev. Ravno nasprotno, pred vse nas, zlasti pa Varuha človekovih pravic, postavljajo vedno nove izzive.

Državni svet Republike Slovenije in institucija Varuha človekovih pravic imata vzpostavljeno dolgo tradicijo sodelovanja, saj je državni svet kot predstavnik različnih interesov most med civilno družbo in politiko in kot tak tudi spodbujevalec stika in živahne komunikacije med njima.

V drugem domu slovenskega parlamenta so teme, povezane s spoštovanjem človekovih pravic, v

obravnavi dokaj pogosto, zlasti v okviru najrazličnejših posvetov, ki jim pripisujemo velik pomen. Pri njihovi organizaciji in zasnovi poskušamo za isto mizo povabiti predstavnike strokovne javnosti, pristojne državne institucije, predstavnike civilne družbe in druge zainteresirane javnosti.

V zadnjem času smo med številnimi temami obravnavali tudi možnosti zaposlovanja mladih v evropskem in slovenskem prostoru, možnosti za vključevanje Romov v družbo in socialno varnost uporabnikov s težavami v duševnem razvoju.

Na številne posvete smo povabili tudi varuhinjo človekovih pravic in njene sodelavce, ki so se vedno odzvali. S širokim strokovnim poznavanjem in osebno zavzetostjo so pripomogli k realnim ocenam stanja na različnih področjih, pa tudi h kakovostnim predlogom za njihovo rešitev. Številni so našli mesto v pobudah državnega sveta za izboljšanje zakonodajnih podlag.

Varuh človekovih pravic državnim svetnikom vsako leto predstavi tudi poročilo o svojem delu. Sodelovanje med



Varuh mag. Ivan Bizjak predaja poročilo predsedniku DZ RS Janezu Podobniku (1999)

našima institucijama je kontinuirano. Predvsem pa bi rad poudaril, da je tudi zelo kakovostno in navdihujoče.

Prepričan sem, da je institucija Varuha človekovih pravic pomemben sestavni del vsake demokratične družbe. Ne le zaradi opozarjanja na kršitve človekovih pravic in prispevka pri preprečevanju kršitev. Pomembno vlogo Varuha prepoznavam v njegovem prispevku h krepitvi zavedanja o pomenu človekovih pravic in dvigovanju meril pri njihovem uveljavljanju v naši družbi.

Izzivov bo v prihodnjih dvajsetih letih veliko, tudi zato ker se še nerešenim vprašanjem ob silovitem tehnološkem napredku nenehno pridružujejo vsak dan nova, ki vstopajo v naš svet pogosto na prikrit, skorajda neopazen način.

Institucija Varuha človekovih pravic je s svojim kakovostnim delom postala zagotovilo, da kljub silnemu razvoju na vseh področjih ostaja osnovni in najpomembnejši gradnik slovenske družbe človek. Kajti zadovoljen, izpolnjen in srečen posameznik, ki

soustvarja vključujočo, ustvarjalno in uspešno okolje, je tisti, na katerega se lahko družba opre.

Zato institucija Varuha človekovih pravic ostaja pomemben steber slovenske demokratične družbe, katerega pristojnosti je treba po mojem trdnem prepričanju še okrepiti. Mesto institucije v družbi in upoštevanje njenih priporočil je namreč lakmusov papir stopnje razvitosti demokracije v družbi.

VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC – VARUH NAŠIH PRAVIC

»Vsi ljudje se rodijo svobodni in imajo enako dostojanstvo in enake pravice. Obdarjeni so z razumom in vestjo in bi morali ravnati drug z drugim kakor bratje.

Spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin je temelj demokracije, svobode in miru.«

(Splošna deklaracija Združenih narodov o človekovih pravicah)

Tudi slovenska ustava razglaša za svoje izhodišče temeljne človekove pravice in se v svojih splošnih (uvodnih) določbah, kjer opredeljuje temeljne vrednote, temeljna vrednostna izhodišča svobodne in demokratične ureditve naše države, zavezuje k spoštovanju in varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ustavno sodišče Republike Slovenije v svojih odločbah pogosto poudarja, da mora pravni red temeljiti na spoštovanju človekovega dostojanstva, ki je pravno-etični temelj naše ustavne ureditve, ki temelji na konceptu ustavne demokracije, tj. na predpostavki, da mora biti oblast omejena z nekaterimi temeljnimi pravicami in svoboščinami, ki človeku pripadajo zaradi njegove lastne vrednosti (posebej v odločbi št. U-I-109/10).

Iz navedenega izhaja vsaj dvoje pomembnih ugotovitev: prva – temeljne pravice in svoboščine pripadajo posameznikom (državljanom, članom neke državne skupnosti) zaradi njihove lastne vrednosti, pripadajo jim zato, ker so človeška bitja »obdarjena z razumom in vestjo«. Temeljnih pravic in svoboščin ne podeljuje država in še toliko manj vsakokratna oblastna struktura. Niso plačilo za lojalnost državi ali, še huje, vladajoči strukturi. In druga ugotovitev – temeljne pravice in svoboščine omejujejo državno in vsako drugo javno oblast. To pomeni, da nas varujejo pred posegi oblasti, saj so te dolžne vse svoje dejavnosti opravljati ob spoštovanju temeljnih pravic in svoboščin.

Vse te lepe besede bi izzvenele v prazno, če ne bi bilo zagotovljeno tudi varstvo teh pravic, ko so nam omejevale ali kršene. Seveda bi si vsi želeli, da bi ravnali »drug z drugim kakor bratje«, kot pravi Splošna deklaracija. Vsi bi si želeli, da bi oblasti spoštovale temeljne pravice, da bi bile te resnično vodilo njihovega

ravnanja. A vsi tudi vemo, da ni vedno tako. Zato ustava ob razglasitvi temeljnih pravic zagotavlja tudi različne oblike njihovega varstva. Najosnovnejše in po mojem mnenju najširše oziroma najsplošnejše varstvo naj bi zagotavljal Varuh človekovih pravic. Določa ga ustava v 159. členu in ga opredeljuje kot varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Njegove pristojnosti in način dela ureja Zakon o varuhu človekovih pravic, ki je bil sprejet decembra 1993. Varuh pa je začel delovati januarja 1995.

Seveda ni Varuh človekovih pravic edini varuh, saj so tu še drugi, zlasti redna sodišča in Ustavno sodišče, ki imajo celo večje pristojnosti kot Varuh. Vendar sem prepričan, da ima Varuh bistveno širše pristojnosti od sodišč. V tem kratkem razmišljanju lahko seveda le posplošujem. V čem so te širše pristojnosti? Menim, da ravno v tistem, kar sodišča omejuje.

Sodišča, tudi Ustavno sodišče, so vezana na relativno stroge postopke, ona sodijo, ne opozarjajo, ne sprejemajo priporočil, vezana so na ustavo in zakon. Tu je Varuh lahko bistveno širši in ima bistveno bolj proste roke.

Posluša ljudi, sam opazuje družbena dogajanja, spremlja obnašanje vseh oblastnih organov in na podlagi vsega tega pove svoje ugotovitve, svetuje, opozarja, pomaga odpravljati nesoglasja in reševati spore s pogovori in še mnogo drugega. Sam ga vidim kot osebo velikega ugleda, ki varuje človekove pravice predvsem z močjo svoje besede, s svojo moralno avtoriteto. Mislim, da letna poročila Varuha jasno razkrivajo tovrstno moč in pristojnost. Varuh zame ni v prvi vrsti organ, temveč oseba. In v tem je vir njegove moči in ugleda. In mislim, da se tega vsakokratni varuh tudi zaveda. V nasprotju s sodniki, ki se najraje skrivamo za sodiščem (za organom). Vendar ne sodi sodišče, temveč sodnik (sam ali zborni). In od ugleda posameznega sodnika je odvisen ugled sodišča kot organa.

Seveda pa Varuh nima ne policije ne vojske, ki bi izvrševale njegova priporočila s silo. To je tudi prav. Varuh je v prvi vrsti vest oblasti, njeno ogledalo. Iz njegovih letnih poročil izhaja, da je to ogledalo jasno, da se oblasti lahko v njem razločno vidijo, če se le



Na Pravni fakulteti v Ljubljani je diplomiral leta 1976. Še pred diplomo se je zaposlil v gospodarstvu in leta 1979 opravil pravosodni izpit. Na Pravni fakulteti v Zagrebu se je izpopolnjeval iz mednarodnega in primerjalnega gospodarskega prava. Eno leto je opravljal tudi odvetniški poklic. V gospodarstvu je ostal, s kratko prekinitvijo v letih 1990 in 1992, ko je opravljal funkcijo sekretarja Skupščine mesta Ljubljane oziroma vodje njene pravne službe, vse do leta 1992, ko je bil izvoljen za poslanca v prvi mandat Državnega zbora. V tem mandatu je bil tudi podpredsednik Državnega zbora in aktivno sodeloval pri pripravi poslovnika in zakona, ki je uredil parlamentarno preiskavo. V letu 1996 je bil ponovno izvoljen v Državni zbor. Leta 1999 je na Pravni fakulteti v Ljubljani pridobil naziv magistra pravnih znanosti s področja ustavnega prava. Februarja 2000 se je zaposlil na Ustavnem sodišču. Je eden od avtorjev komentarja Ustave. Funkcijo ustavnega sodnika je nastopil 31. oktobra 2007. Funkcijo podpredsednika Ustavnega sodišča je opravljal od 11. januarja 2010 do 10. novembra 2013. Funkcijo predsednika Ustavnega sodišča Republike Slovenije je prevzel 11. novembra 2013.

hočejo. Tak ali drugačen odziv kaže na zrelost družbe ali točneje nosilcev različnih oblastnih ali upravnih funkcij.

Na žalost pa odzivi kažejo, da smo še precej daleč od prave ustavne demokracije, da dostikrat nočemo ali ne znamo spoštovati tistega, kar smo zapisali v ustavo, ne znamo spoštovati temeljev, na katerih naj bo zgrajena naša družba. Zato je prav, da je Varuh še naprej glasen, da ponavlja opozorila, čeprav je vse skupaj videti kot boj z mlini na veter.

In tu naj spomnim Varuha na eno njegovih orodij, tj. na pooblastilo, da lahko vloži zahtevo za presojo ustavnosti zakonov, če meni, da so z njegovimi določbami kršene človekove pravice in temeljne svoboščine, in ga opogumim k njihovim vlaganjem. Ta pristojnost daje Varuhu močno orodje v skrbi za varovanje in zaščito človekovih pravic, saj v to prizadevanje pritegne tudi Ustavno sodišče, ki ima pristojnost zakonske določbe, za katere presodi, da niso v skladu z ustavo, razveljaviti. Uporaba te možnosti je pomembna tudi zato, ker združi v skrbi za varstvo človekovih pravic dva

najpomembnejša varuha. Ustavno sodišče namreč ne more začeti postopka po uradni dolžnosti. Tako lahko Varuhovo priporočilo ali prošnja zakonodajalcu, naj razmisli o ustavnosti svojega akta in naj ga spremeni in uskladi z ustavo, prek odločbe Ustavnega sodišča postane obveza za zakonodajalca. Naj pohvalim, da se Varuh, zlasti v zadnjih letih, te svoje pristojnosti vse bolj zaveda in da je bil v nekaterih zelo pomembnih zadevah tudi uspešen.

Naj za sklep čestitam Varuhu za dvajsetletno skrb in prizadevanje za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. In naj ugotovitev Splošne deklaracije, ki sem jo navedel v uvodu, prevedem v svarilo: Kršitve (nespoštovanje) človekovih pravic in temeljnih svoboščin vodijo v diktaturo (policijsko državo), krivično družbo in na koncu celo v vojno.

Zato želim, da bi bil Varuh še naprej dosleden in vztrajen in seveda tudi uspešen pri opozarjanju na kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

OBČINA DOBRIH PRAKS

Z varuhinjo človekovih pravic smo v Velenju vedno dobro sodelovali – pri nas je do danes delovala že dvakrat (v letih 2012 in 2013). Delovanje zunaj njenega sedeža je namreč stalna praksa, namenjena tistim, ki ne morejo na posvet v Ljubljano. Zelo veseli smo, da smo lahko to omogočili tudi tukaj.

V obeh letih se je razgovora z varuhinjo udeležilo le nekaj posameznikov – vsi niso bili naši občani. Razlogi za pogovor so bili različni (osebne stiske, problematika zemljišč, prekinitve delovnega razmerja idr.). Vse primere smo po razgovoru proučili tudi na Mestni občini Velenje in poskušali v sodelovanju z varuhinjo poiskati rešitve.

Lani je ob obisku naše občine varuhinja Vlasta Nussdorfer izrazila navdušenje nad številnimi dobrimi praksami, s katerimi občankam in občanom zagotavljamo kakovostno bivanje in so zagotovo tudi razlog, da se na posvet z njo ni prijavilo več občanov.

V občini si prizadevamo, da bi bili bivanje in življenje prijetni, da so občanke in občani zadovoljni in da se počutijo varno. Naša občina je prijazna do mladih, starejših, invalidov in otrok. Velenje je eno najbolj urejenih mest, letos pa smo v okviru slovenske velike nagrade varnosti 2013 prejeli tudi nagrado za najvarnejše mesto v letu 2013.

V Velenju že od leta 2002 deluje Sosvet za izboljšanje varnosti občanov, ki na svojih sejah obravnava stanje varnosti. Leta 2009 smo ustanovili Odbor za pomoč občankam in občanom Mestne občine Velenje, ki koordinira dobrodelne aktivnosti za pomoč posameznikom, družinam in skupinam. Z uvedbo brezplačnega mestnega potniškega prometa »Lokalc«

smo občankam in občanom omogočili varen prevoz in hkrati pomembno prispevali k prometni razbremenitvi mestnega središča. Velenjčani vse pogostejše uporabljajo tudi avtomatiziran brezplačni sistem izposoje mestnih koles BICY. Že od leta 2010 jim omogočamo gotovinsko plačevanje položnic za različne storitve na enem mestu in brez provizije – v svoji mestni blagajni –, vse od leta 2009 pa jim zagotavljamo tudi brezplačno pravno svetovanje. Iz občinskega proračuna zagotavljamo sredstva za enkratne izredne denarne pomoči, organizirali smo javno kuhinjo, s katero zagotavljamo brezplačen topel obrok osebam z minimalnimi prihodki, imamo pa tudi zavetišče za brezdomce.

V Velenju si prizadevamo prepoznati potrebe vseh občank in občanov – otrok, mladih, starejših, invalidov, socialno šibkejših ... – in naša prizadevanja ne ostajajo neopažena.

Občinski svet je maja letos soglasno sprejel strategijo, s katero bomo v prihodnjem sedemletnem obdobju lažje načrtovali aktivnosti na področju socialnega varstva. Pripravili smo jo v sodelovanju z več nevladnimi organizacijami in javnimi zavodi. Ponosen sem, da smo prva slovenska občina s tako obširno strategijo, ki vsebuje akcijske ukrepe za vse generacije. Strategija razvoja socialnega varstva v Mestni občini Velenje za obdobje 2014–2020 je dostopna tudi na naši spletni strani www.velenje.si <<http://www.velenje.si/>>.

Tudi v prihodnje bomo veliko pozornosti namenjali aktivnostim, ki izobražujejo, ozaveščajo ter spodbujajo občanke in občane k odgovornemu ravnanju, saj je njihova dobrobit vedno na prvem mestu.

Vse dobro vam želim in srečno!

Po končani osnovni šoli je izbral poklic električarja. Najprej je zaključil poklicno, nato pa elektrotehniško šolo. Diplomiral je na Visoki upravni šoli v Ljubljani. Od leta 1983 do 1991 je bil zaposlen v Premogovniku Velenje. Leta 1993 je bil imenovan za sekretarja Izvršnega sveta Skupščine občine Velenje. To nalogo je opravljal do uvedbe lokalne samouprave, ko je postal vodja urada župana in splošnih zadev Mestne občine Velenje. Leta 1996 je bil prvič izvoljen za poslanca državnega zbora, leta 1998 pa tudi za člana Sveta Mestne občine Velenje. Od takrat do lokalnih volitev leta 2010, ko je bil izvoljen za župana Mestne občine Velenje, je opravljal naloge podžupana z vsemi pooblastili. Od leta 2008 je vodja poslanske skupine Socialnih demokratov v državnem zboru; mandat 2008–2012 je njegov četrti poslanski mandat. Oktobra 2014 je bil izvoljen za župana Mestne občine Velenje.



STEČAJ MURE JE BOLEČA ZGODBA

Moj delovni dan redko mine brez obiska občank ali občanov, ki se v stiski zatečejo k meni. Pripelje jih obup, saj so potrkali že na marsikatera vrata različnih državnih institucij, pa jim bodisi niso znali ali niso mogli pomagati in v županu vidijo zadnjo rešitev. Večinoma gre za hude socialne težave, izgubo službe, izgubo zdravstvenega zavarovanja, izgubo strehe nad glavo, nesposobnost plačevanja mesečnih obveznosti in podobno. Žal je med mojim županovanjem prišlo tudi do stečaja nekdanjega paradnega in vlečnega konja celotnega pomurskega gospodarstva – tekstilne tovarne Mura. Koliko življenjskih zgodb sem slišal takrat! In vsaka izmed njih je enkratna in vsaka zase najbolj boleča. Tudi sam sem se takrat odpravil na pot v Ljubljano in trkal na vrata predsednika vlade, finančnega ministra, ministra za gospodarstvo, davčne uprave ... poskušal sem pomagati po svojih močeh, da bi našli skupno rešitev. Boril sem se, da ne bi pustili na cedilu vseh številnih družin, ki so ostale brez dohodkov.

Zato sem izredno vesel, da varuhinja človekovih pravic posluje tudi zunaj svoje pisarne, prisluhne občankam in občanom na terenu in jim skupaj s sodelavci poskuša pomagati pri uveljavljanju njihovih pravic. Opozorila varuhinje dejansko bolj zaležejo kot prošnje in moledovanje župana. To je dejstvo, saj gre pri varuhinji človekovih pravic za državno institucijo (s svojimi pooblastili). Marsikdo od naših občank in občanov bi le težka prišel v Ljubljano, kaj šele znal potrkati na prava vrata. Zato menim, da je tak način delovanja za »malega človeka« zelo pomemben.

Pomembno je, da občani lahko predstavijo svojo težavo kompetentnim sodelavcem, ki jim poskušajo pomagati, dati prave informacije in jih napotiti na ustrezne institucije za čim hitrejšo in ugodnejšo rešitev njihovih težav.

Število prijav za srečanja z varuhinjo v naši občini je zelo veliko, zgodilo se je, da je morala varuhinja svoj obisk ponoviti, saj je bilo prijav, za njimi pa stisk, preveč za en obisk. Spomnim se starejšega gospoda, ki je od jutranjih ur sedel na hodniku in čakal, da bo morda dobil priložnost in varuhinji predstavil svojo stisko. Dejal je, da se je pripeljal s kolesom 15 kilometrov daleč v svoji najboljši obleki, po radiu je namreč slišal, da bi se lahko z varuhinjo pogovoril na občini. Preslišal pa je, da se je za obisk treba prijaviti. Varuhinja ga je kljub temu sprejela in mu skušala pomagati po svojih močeh.

Želel bi si, da bi varuhinja v našo sredo prihajala na bolj pozitivna srečanja, verjamem pa, da zmeraj odhaja z dobrim občutkom, da je skupaj s sodelavci storila največ, kar je lahko, da je ublažila stisko posameznika, ki ji je zaupal svojo težavo.



Rojen je bil leta 1964. Osnovno šolo in gimnazijo je končal v Murski Soboti, univerzitetni študij pa na Fakulteti za gradbeništvo in geodezijo v Ljubljani. Prvo zaposlitev je dobil na takratni skupni občini Murska Sobota, v tehničnem oddelku. Najprej je bil pristojen za prostorske akte kot svetovalec načelnice, pozneje pa je postal svetovalec župana Mestne občine Murska Sobota za prostorsko planiranje in izvedbo investicij. Od leta 2004 do 2014 je bil župan Mestne občine Murska Sobota. Od februarja 2013 je bil predsednik sekcije mestnih občin Slovenije, od marca 2014 pa predsednik Skupnosti občin Slovenije. Njegovi hobiji so računalništvo, igranje košarke in sprehodi v naravi, igranje v amaterski gledališki skupini ter ples v folklorni skupini.

Mohor Bogataj, nekdanji župan Mestne občine Kranj

SKRIBIMO ZA RANLJIVE SKUPINE LJUDI



Mohor Bogataj, rojen leta 1956 v Kranju, je bil župan občine Kranj v mandatih 1998–2006 in ponovno 2010–2014. Po poklicu je univerzitetni diplomirani organizator dela. Pred letom 1998 je bil deset let direktor avtomobilskega podjetja Remont Kranj in ga razvil na zavidljivo raven v svoji panogi. Med dvema mandatoma, ko ni bil župan, je delal kot nosilec ali svetovalec pri različnih projektih, predvsem na področju »zelene« tehnologije.

z varuhom človekovih pravic lahko škodovalo pri nadaljnjem reševanju njihovih težav.

Tedaj sem v uvodnem pogovoru poudaril skrb občine za najbolj ranljive skupine ljudi, kot so ljudje s posebnimi potrebami, invalidi, posamezniki in družine, ki se znajdejo v nenadni socialni stiski, starejši, odvisniki od prepovedanih drog in ozdravljeni odvisniki, brezdomci. Že utečene oblike so enkratna denarna pomoč, sofinanciranje programa pomoči na domu za starejše, sofinanciranje programa za brezdomce (delovanje zavetišča in brezplačni topli obroki), sofinanciranje socialnih programov društev in zavodov prek javnega razpisa. Naj omenim podporo delovanju varstveno-delovnega centra, zavoda za pomoč ljudem po poškodbi glave, skupine za pomoč ljudem v duševni stiski, centra za pomoč odvisnikom, metadonske ambulate in drugih. V zadnjih letih smo ob pomoči mecena, rojaka, ki živi v Švici, gospoda Vincenca Drakslerja v okviru Fundacije Vincenca Drakslerja vzpostavili reintegracijski center za ozdravljene odvisnike in socialno podjetje s tremi trgovinami izdelkov ponovne uporabe in novih izdelkov, ki nastajajo v delavnicah socialnega podjetja. V socialnem podjetju je delo dobilo 11 težje zaposljivih ljudi. Ob podpori gospoda Drakslerja prav v jesenskih dneh 2014 uresničujemo začetek delovanja medgeneracijskega centra, ki bo z raznolikimi programi v prihodnje pomagal odpraviti tudi marsikatero socialno stisko in izključenost posameznikov.

V lokalni skupnosti se zavedamo, da bo treba tudi v naslednjih obdobjih vso skrb in pozornost namenjati potrebam ranljivejših in šibkejših skupin ljudi iz našega okolja.

Prav tako ne smemo pozabiti na mlade in starejše. Mladim je treba zagotoviti delovna mesta, starejšim pa pravico do dostojnega življenja v starosti. Lokalna skupnost je v tem okviru povezovalac potreb in pogojev za kakovostno življenje vseh ljudi na njenem območju.

Ljudje znamo biti grobi, kruti in znamo biti uglajeni in humani. Plusi in minusi nenehno usmerjajo človekovo delovanje in njegovo prizadevanje, da bi družbo uravnotežil. Ko smo v slovenski ustavi opredelili človekove pravice in temeljne svoboščine, smo želeli prav to: zamejiti osnovne pogoje življenja, do katerih ima vsakdo pravico in jih je dolžna družba/država, v katero je posameznik rojen, zagotoviti. Vsako človeško življenje je dragoceno in neprecenljivo. Kot skupnost smo ga dolžni zavarovati in mu omogočiti vsestranski razvoj.

V iztekajočem se županskem mandatu smo varuhinja človekovih pravic, tedaj še dr. Zdenko Čebašek - Travnik, gostili septembra 2011. Z ekipo svojih sodelavcev je za en dan odprla pisarno v Kranju. Splošna ugotovitev je bila, da večjih problemov na področju človekovih pravic v kranjski občini ni bilo zaznati. Kot je pozneje poročala, je analiza zaupnih pogovorov pokazala, da je bilo največ pripomb k delu kranjskega centra za socialno delo. Poudarjen je bil tudi odzivni čas državnih ustanov, med drugim sedemletni postopek za ugotavljanje statusa civilne žrtve vojne. Varuhinja je zaznala strah tudi ljudi, da bi jim sodelovanje

Zoran Janković, župan Mestne občine Ljubljana

ČLOVEKOVO OSNOVNO DOSTOJANSTVO SE VZTRAJNO KRČI IN TEPTA



Diplomiral je na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani.

Poklicno pot je začel že pred koncem študija leta 1978 na Pošti Slovenije, nadaljeval v podjetju Mercator Investa in Emona-VPS. Leta 1997 je bil imenovan za predsednika uprave družbe Mercator, d. d., katero je uspešno vodil do novembra 2005. Za svoje uspešno delovanje v gospodarstvu je prejel kar 13 najvišjih priznanj in nagrad. Poleg zelo uspešne poslovne poti je bil do oktobra 2011 tudi predsednik Alumni kluba Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani.

Oktobra leta 2006 je bil z veliko večino glasov Ljubljanc in Ljubljančank v prvem krogu izvoljen za župana glavnega mesta Republike Slovenije. Tudi 10. oktobra 2010 je bil izvoljen za župana Ljubljane že v prvem krogu. Fundacija City Mayors, ki promovira dobro vodenje mest po vsem svetu, ga je leta 2012 uvrstila med 25 najboljših županov sveta. Marca 2012 je bil v prvem krogu z veliko večino glasov že tretjič izvoljen za župana glavnega mesta.

Na županskih volitvah, ki so potekale 5. oktobra 2014, so volivci Zoranu Jankoviću zaupali še en mandat. Je velik ljubitelj športa. Osem let je bil predsednik Rokometne zveze Slovenije.

Napredek naj bi človeštvu prinesel tudi napredno mišljenje o človekovih pravicah, predvsem pa njihovo razširjanje in spoštovanje. Žal praksa, posebno v zadnjih letih, kaže drugačno sliko.

V smislu vseobsegajoče krize se – mnogokrat pod pretvezo kratkoročnosti in poznejših izboljšav, do katerih žal pogosto ne pride – človekovo osnovno dostojanstvo vztrajno krči in tepta.

Pravica delavcev in nezaposlenih do plačila za opravljeno delo, pravica do razumnih rokov v sodnih postopkih, do primerne bivališča ... To je le nekaj pravic, ki so dandanes ogrožene. Skrb vzbujajoče je, da se, kot je razvidno tudi iz Letnega poročila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2013, povečuje ravno število kršitev in nerešenih zadev glede socialne varnosti.

V Mestni občini Ljubljana si prizadevamo pomagati in zaščititi predvsem najšibkejšo družbene skupine: invalide, starejše, najmlajše itd. Sledimo namreč načelu, da je mesto, ki ima posluh za najbolj ogrožene, zagotovo prijazno tudi do vseh preostalih.

Ko sva se z varuhinjo nazadnje srečala, sva veliko govorila o prilagojenosti prostora ranljivim skupinam, v ospredju pa so bile še druge pomembne teme, ki se jim pri nas veliko – in verjamem, da tudi uspešno – posvečamo in ki težijo predvsem k dvigu kakovosti bivanja.

Tako na primer že leta učinkovito posegamo v reševanje stanovanjske problematike z Javnim stanovanjskim skladom Mestne občine Ljubljana in z možnostjo dostopa do neprofitnih stanovanj. Poleg tega smo v letih 2012–2013 skupaj z društvom Kralji ulice izvedli še projekt Pot do trajne in varne nastanitve za stanovanjsko izključene.

Spodbujamo medgeneracijsko sodelovanje in socialno podjetništvo – tudi s sofinanciranjem programov za različne ogrožene skupine.

Ljubljana ponuja številne aktivnosti in pomoč starejšim, omogoča kakovostne zdravstvene storitve in je prijazna



Predaja pisma zaupanja civilnega odbora »Bele rokavice« Varuhu RS (november 2014)

do oseb z omejenimi gibalnimi sposobnostmi, kar dokazujejo številna prejeta priznanja, kot so občina po meri invalidov, nagrada za dostopnost osebam z oviranostmi, nagrade organizacije Eurocites za zagotavljanje varnosti in enakih možnosti v prometu za naše najmlajše in osebe z oviranostmi. Ponašamo se tudi z edinstveno restavracijo Druga violina, v kateri strežejo mladi s posebnimi potrebami, ponosni pa smo na svojo evropsko zdravnico leta 2014.

Prizadevamo si za doseganje enakopravnosti na različnih področjih. Tako smo prvo slovensko mavrično mesto z veliko dobrih praks na področju gibanja LGBT, še posebno ponosni pa smo na certifikat »LGBT prijazno«, s katerim poskušamo ozaveščati ljudi in prispevati k zmanjševanju homofobije.

Vem, da varuhinja odobrava tudi brezplačno pravno pomoč za občane, in ravno v tem pogledu si zagotovo deliva še en skupni cilj: kot pomembna člena družbe, ki lahko vplivata na spremembe in hkrati kršitve ne le odpravljata, ampak predvsem preprečujeta, si oba prizadevava biti dostopna vsakomur.

Občani in občanke Ljubljane že dobro poznajo naš dan odprtih vrat vsak prvi torek v mesecu, prav tako pa tudi vedo, da sem njihovim predlogom pripravljen prisluhniti tudi zunaj uradnih ur in zidov.

Trdno namreč verjamem, da se ključ do izboljšav na področju pravic, spoštovanja in sprejemanja skriva ravno v »mehkejših ukrepih«. Institucije in njihovi predstavniki imamo seveda določeno odgovornost v skladu z zakonodajo, a (pre)vzgoja generacij, ki prihajajo, je v naših rokah tudi neuradno – in ima po tej poti zagotovo še večji vpliv.

Drugačen pogled na svet, sprejemanje različnosti in krepitev miselnosti, da smo vsi enakopravni, bomo težko dosegli s silo, prepričan pa sem, da bomo (še) učinkovitejši, če se bomo (še) pogostejše zatekali k zgledu.

Ponosen sem na naše mesto, ki je odprto do drugačnosti in kjer v sožitju spoštujemo različnost. Tudi zato je Ljubljana najlepše mesto na svetu.

Matej Arčon, župan Mestne občine Nova Gorica

POVRNITI MORAMO ZAUPANJE LJUDI



Matej Arčon se je rodil leta 1972 v Šempetru pri Gorici. Po poklicu je elektrotehnik, a je že v mladih letih deloval na področju športa. Aktivno se je ukvarjal z roketom, pozneje pa je bil član vodstva novogoriškega roketnega kluba in predsedstva Rokometne zveze Slovenije. Osem let je bil tudi predsednik novogoriške športne zveze, v študentskih letih pa je bil predsednik Kluba goriških študentov. S politiko se poklicno ukvarja od leta 1997. Med letoma 1998 in 2010 je bil tako član mestnega sveta Mestne občine Nova Gorica, med letoma 2004 in 2006 je bil podžupan, odgovoren za družbene dejavnosti, od februarja 2009 do oktobra 2010 pa je opravljal funkcijo poklicnega podžupana. V mandatu od leta 2007 do 2012 je bil član Državnega sveta Republike Slovenije, kjer je zastopal lokalne interese Goriške. Pred štirimi leti je postal župan Mestne občine Nova Gorica in na zadnjih lokalnih volitvah je bil ponovno izvoljen za to funkcijo.

Nadzorna institucija Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) je po moji oceni ena ključnih v delovanju sodobne demokratične družbe, a žal je še vedno premalo priznana in upoštevana. Želim si, da bi imela pri svojem delu večja pooblastila in da bi bile njene odločitve bolj zavezujoče – razumeti bi jih morali kot našo skupno zavezo in obvezo pri vzpostavljanju boljše družbe.

Tako v vlogi župana kot (pred leti) tudi podžupana sem bil seznanjen z obiski Varuha v naši občini. O tem so mi poročali tudi predhodniki. Kolikor vem, na našem območju ni bilo večjega števila prijavljenih težav, kar pa ne pomeni, da ne obstajajo in da se državljani z njimi ne soočajo. Zlasti v zadnjem času je mogoče zaznati naraščanje števila socialnih stisk, saj ljudje preprosto ne vedo več, na koga bi se obrnili. Tudi kot župan pri svojem delu ugotavljam, da je vse več ljudi v stiski, včasih pa se zgodi, da potrebujejo samo pozornost in nekoga, ki jim je pripravljen prisluhniti.

Moramo se predvsem zavedati, da smo vsi, ki smo izvoljeni – tako na državni kot tudi na lokalni ravni –, tukaj zaradi volje državljanek in državljanov in da je naša dolžnost, da jim pomagamo. Pogosto sem namreč zasledil pritožbe ljudi zaradi togosti sistema in nerazumljive ter nepotrebne zapletenosti birokratskih postopkov, za katere se ne nazadnje zdi, da so namenjeni le sami sebi. S tem se danes sooča vsa slovenska družba, ki si pogosto postavlja tudi vprašanja o delovanju pravne države. S skupnimi močmi moramo ponovno vzpostaviti zaupanje – za to smo odgovorni predvsem odločevalci. Posebno pozornost moramo nameniti tudi skrbi za občutljive in ranljive skupine, za katere v družbi žal pre pogosto primanjkuje strpnosti.

NEVLADNE ORGANIZACIJE DOBRO SODELUJEMO Z VARUHO



Je univerzitetna diplomirana pravnica, ki že deseto leto dela na področju varstva človekovih pravic pri Pravno-informacijskem centru nevladnih organizacij (PIC), zadnja štiri leta kot direktorica zavoda. PIC si z različnimi oblikami pravnega dela prizadeva za strokovno in pravno podporo posameznikom, ranljivim skupinam in nevladnim organizacijam pri uveljavljanju in varstvu pravic ter krepitvi njihovega položaja v družbi.

srečanjih so lahko navzoči tudi predstavniki oblasti, kar omogoča neposredno izmenjavo pogledov, dobrih praks, ugotovitev in rešitev.

Varuh se na našo pobudo udeležuje tudi različnih dogodkov, predstavitev, konferenc, posvetov, srečanj ali delavnic, ki jih organiziramo različne nevladne organizacije. V letu 2013 je tako sodeloval pri Poletni šoli človekovih pravic, ki jo pri PIC-u vsako leto organiziramo za študente prava. Nevladne organizacije sodelujejo tudi v nekaterih delovnih skupinah, ki jih je vzpostavil sam Varuh, npr. Zagovorništvo – glas otroka.

Zagotovo je najpomembnejša točka sodelovanja institucije in nevladnih organizacij državni preventivni mehanizem, pri katerem je Slovenija uporabila model, ki je v svetu zelo redek in je na mednarodni ravni večkrat predstavljen kot model dobre prakse.

Namen sodelovanja sta izmenjava in dostop do informacij, izkušenj, znanja ter dobrega poznavanja področja človekovih pravic, ki ga imamo strokovnjaki v nevladnih organizacijah. Četudi se na področju delovanja državnega preventivnega mehanizma v Sloveniji ne pojavljajo hujše kršitve, pa lahko trdimo, da se ravno s tem sodelovanjem in učinkovitim pretokom informacij zagotavljajo visoki standardi varstva posameznikov in ranljivih skupin, katerih pravice so s tem mehanizmom varovane.

Nevladne organizacije smo v sodelovanju z Varuhom ne nazadnje tudi uspešno reševale težave v okviru sistema ustavnosodnega varstva, kjer se je sodelovanje izkazalo kot smiselno in ustrezen način varstva človekovih pravic, medtem ko druge poti za nevladne organizacije žal ostajajo zaprte.

Delovanje institucije, kot je Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh), je prav gotovo odvisno od demokratičnega vzdušja v državi, okolja ter odnosov te institucije z drugimi deležniki. Varovanje človekovih pravic je namreč cilj oziroma vrednota, ki zahteva načrtno in splošno prizadevanje za njihovo čim popolnejše uresničevanje v življenju; ni jih mogoče uveljaviti enkrat za vselej, temveč zahtevajo potrditev v vsakem konkretnem primeru in vselej na novo. Gre torej za proces, ki zahteva sodelovanje različnih deležnikov, tudi nevladnih organizacij.

V Sloveniji se je od začetka delovanja Varuha razvilo več načinov sodelovanja z nevladnimi organizacijami, obseg ali vsebina tega sodelovanja pa je odvisna od vsakokratnega varuha oziroma varuhinje. Sodelovanje se z leti krepí in kaže v vedno novih oblikah.

Nevladne organizacije se tako udeležujemo sestankov na različnih tematskih področjih, na katerih delamo, in varuhu človekovih pravic tako lahko predstavimo svoj pogled na sistem ter družbene razmere in posredujemo informacije neposredno iz svojih izkušenj in spoznanj, kar mu omogoča, da pride v tesnejši stik z ranljivimi skupinami in problematiko, s katero se srečujejo. Na

SKUPAJ ZMOREMO VEČ PROTI NASILJU



Je soustanoviteljica in predsednica Društva za nenasilno komunikacijo, tj. nevladne organizacije, ki se ukvarja s preprečevanjem in ustavljanjem vseh vrst nasilja, zlasti nasilja v družini. Je izvajalka svetovalnih programov za žrtve in storilce nasilja ter predavateljica. V Observatoriju za nasilje nad ženskami pri Evropskem ženskem lobiju (EWL) je predstavnica nevladnih organizacij s področja preprečevanja nasilja.

pritožbe, zlasti ker vidijo, da to ne izboljša njihovega položaja.

Vseeno smo si pogosto želeli, da bi varuh ali varuhinja naredila več in v javnosti jasneje opozarjala na nepremostljive težave številnih žrtev nasilja v družini, v katerih se le-te znajdejo zaradi pomanjkljivih ali celo slabih zakonov in praks. Želeli smo jasnejše sporočilo, da je nasilje, ki ga doživljajo za zaprtimi vrati doma, nesprejemljivo, da gre za diskriminacijo žensk in način ohranjanja podrejenosti žensk tudi v današnjem času.

Sodelovanja z Varuhom se najbolj spomnim iz časa, ko smo v nevladnih organizacijah opozarjali na potrebo po sprejemu specializiranega Zakona o preprečevanju nasilja v družini. Zakon je stopil v veljavo marca 2008 in v nevladnih organizacijah se ne spomnimo drugih priložnosti, kjer bi moči na poti k istemu cilju združilo toliko različnih akterjev, tako levih kot desnih, vladnih in nevladnih, tudi Varuh.

V nevladnih organizacijah, ki delujejo na področju preprečevanja in ustavljanja nasilja, zlasti nasilja nad ženskami in otroki v družini, smo vedno ocenjevali, da nas varuha in varuhinji poslušajo in slišijo, ko smo opozarjali na težave in predlagali rešitve. Želimo si le, da bi v prihodnje dosegli, da bi različne institucije in državni organi njihova opozorila razumeli kot nujen poziv k spremembam in izboljšanju zakonskih in strokovnih usmeritev na omenjenem področju. Za zaščito človekovih pravic posameznic, posameznikov in skupin z manj moči je nujno, da je glas Varuha slišan in upoštevan.

V ženskih nevladnih organizacijah smo pred 20 leti odobrvali ustanovitev Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) v upanju, da bodo človekove pravice žensk in drugih skupin z manj moči postale pomembna tema v javnem diskurzu. Pričakovali smo, da si bomo skupaj prizadevali za boljšo zaščito žrtev nasilja, zlasti nasilja v intimnih partnerskih odnosih in družini, in upali, da se bo pod budnim očesom varuha oziroma varuhinje izboljšalo delovanje institucij na tem področju.

Prvi skupni cilj je bila sprememba zakonodaje, ki je policiji omogočila, da z izrekanjem prepovedi približevanja učinkoviteje zaščiti žrtve nasilja. Oboji smo bili v javnih nastopih kritični do dela centrov za socialno delo in drugih institucij, čeprav število pritožb žrtev nasilja v družini nikoli ni bilo tako veliko, da bi le na podlagi tega lahko ocenili razsežnost njihovega nezadovoljstva in obupa zaradi neučinkovitega dela institucij pri ustavljanju nasilja. Zato je bilo za nevladne organizacije vedno pomembno, da so posamezni varuhi in varuhinje delovali tudi samoiniciativno, ne le na pobude žrtev, in to še zlasti na področju ozaveščanja javnosti. Žrtve nasilja zaradi skrbi za lastno varnost in reševanja svoje situacije ne zmorejo napisati še ene

PODPORA VARUHA JE DRAGOCENA



Začetek civilnih iniciativ na našem območju sega v leto 2006. Takrat so nam namreč hoteli v neposredni bližini stanovanjskega naselja zgraditi krematorij za 1.000 kremiranj letno. Da bi se lahko uprli, smo ustanovili civilno iniciativo Aljažev hrib.

Ko je lokalna oblast popolnoma prezrla utemeljene zahteve organov Krajevnih skupnosti Aljažev hrib in Teharje po ekološki sanaciji proizvodnje Cinkarne Celje in preostalih bremen te tovarne iz preteklosti, smo se prebivalci še bolj organizirali. Uspešno smo preprečili umestitev obrata za recikliranje betona in asfaltne baze v naselju Začret ter izgraditev megalomanskega transportno-logističnega centra v naselju Ljubečna. Ker se tudi na področju poplavne varnosti dolga leta ni naredilo nič, so se prebivalci najbolj ogroženih področij Celja dokončno organizirali in leta 2009 skupaj ustanovili Civilne iniciative Celja. Zavedali smo se, da bomo združeni v boju za ustavno pravico do zdravega okolja uspešnejši.

Varuhinja človekovih pravic dr. Zdenka Čebašek – Travnik se je prva posvetila kršitvam na področju varstva okolja. Ugotovljeno je, da vsi prebivalci Slovenije ne živimo v zdravem okolju in da je s tem kršen 72. člen Ustave RS, ki zagotavlja pravico do zdravega okolja za vse prebivalce. V Celjski kotlini in Zasavju je dokazano povečana pogostnost raka in drugih bolezni, predvsem dihal, da bi bilo nujno sprejeti ukrepe za zmanjšanje tveganja za bolezni, ki so nedvomno posledica dolgotrajne izpostavljenosti nevarnim snovem v zraku, zemlji in vodi.

Druga mednarodna konferenca na Brdu pri Kranju leta 2010, ki jo je organiziral Varuh človekovih pravic RS, je zavedanje o naših ekoloških problemih razširila na odbor Aarhuške konvencije in druge mednarodne udeležence. Ker smo v nevladnih organizacijah (NVO) na področju varstva okolja spoznali, da bo mednarodni pritisk pomagal pri skrajno podcenjevalnem odnosu naših organov do teh problemov, smo se obrnili tudi na Evropsko komisijo in Evropski parlament. Konferenca z naslovom Onesnaženost okolja in naravni viri kot omejitveni dejavnik razvoja v Sloveniji – modelni pristop za degradirana območja v organizaciji poslanke mag. Andreje Rihter, urada varuhinje in dr. Cvetke Ribarič Lasnik, na kateri je sodeloval tudi predsednik republike dr. Danilo Türk, pa je dokončno potrdila skrb vzbujajoče podatke, ki bi morali strezniti odgovorne v Sloveniji in jih spodbuditi k ukrepanju. Na posvetu v državnem svetu, kjer smo predstavili ekološke in zdravstvene težave prebivalcev Celjske kotline in Zasavja, pa smo bili seznanjeni tudi s

primerom dobre prakse sanacije Mežiške doline. Sanacijski ukrepi so bistveno zmanjšali vnos svinca pri otrocih in s tem zmanjšali tveganje za nastanek nepopravljivih posledic, kar je nesporna dolžnost države.

Kljub jasnemu stališču varuhinje Vlaste Nussdorfer na posvetu v državnem svetu, da pomanjkanje denarnih sredstev in kriza ne moreta biti izgovor za odlaganje nujnih ukrepov za zmanjšanje ogrožanja zdravja prebivalstva, ministrstvo za kmetijstvo in okolje kljub vsem strokovnim podlagam ni predlagalo vladi odloka o sanaciji Celjske kotline po vzoru enakega odloka za Mežiško dolino.

Urad varuhinje je reševal tudi druge primere ogrožanja okolja, ki so jih predstavljale okoljske NVO po Sloveniji, in omogočal srečanja NVO z odgovornimi na ministrstvih in inšpekcijskih službah, do katerih predstavniki NVO nismo imeli dostopa. 36. srečanje pri varuhinji na temo varstva okolja 25. septembra 2014 pa je potrdilo že prej znana dejstva o slabi usklajenosti ministrstev in prenormiranosti naše zakonodaje, za kar so gotovo krivi pripravljavci zakonov in strokovne službe, ki bi morale opozarjati na nekonsistentne rešitve pred sprejetjem zakonov v državnem zboru.

Brez zavzetega delovanja varuhinje človekovih pravic Vlaste Nussdorfer in njene ekipe pa bi bilo sodelovanje okoljskih NVO pri urejanju in upravljanju okolja bistveno manjše.

NE ŽRTVOVATI PRAVICE LJUDI NA OLTAR GOSPODARSKE USPEŠNOSTI



Uroš Macerl, predsednik društva Eko krog, se je rodil leta 1968 v Zagorju ob Savi. Poklicno se ukvarja z rejo drobnice. Že od malih nog živi na kmetiji nad cemen-tarno v Ravenski vasi in na lastni koži doživlja, kako je živeti v degradiranem in zastrupljenem okolju. Skupaj z drugimi kmeti si že 20 let prizadeva za povračilo dokazane pretekle škode zaradi izpustov industrije, skupaj z Eko krogom pa želi doseči, da se prepreči nadaljnje onesnaževanje okolja. Boj še poteka.

redna mesečna srečanja s predstavniki civilne družbe s področja okolja in prostora, kar se je izrazilo ne samo v plodnejšem sodelovanju med varuhom in okoljevarstveniki, temveč je spodbudilo tudi tesnejše sodelovanje med okoljskimi organizacijami samimi. Varuhinja Čebaškova je znala ob evidentnih krivicah pristojnih ustanov tudi javno povzdigniti glas in take ustanove izpostaviti.

Dobro prakso rednih mesečnih srečanj nadaljuje tudi sedanja varuhinja, gospa Vlasta Nussdorfer, ki se prav tako dejavno ukvarja z reševanjem okoljske problematike. Problemom se poskuša še približati s tem, da srečanja občasno organizira na terenu in tako dobi še večji vpogled v problematiko. Varovanje pravice do zdravega življenjskega okolja se v zadnjem času vse bolj uveljavlja tudi kot temeljna človekova pravica, vendar pa se na drugi strani hkrati večajo tudi problemi z njenim uresničevanjem v praksi, saj zaradi svoje narave stalno prihaja v kolizijo z interesi kapitala.

Zavedam se, da je moč Varuha pri reševanju tega omejena, vendar se mi zdi, da obstajajo še možnosti v načinu opozarjanja in si želim, da bi Varuh ob zaznavi nekega problema nanj še glasneje opozoril medije in širšo javnost ter s konkretnimi imeni in priimki izpostavljaj odgovorne, ki so vzrok ali ovira pri rešitvi problema.

Ob koncu v imenu Eko kroga in v svojem imenu čestitam Varuhu ob 20-letnici delovanja in mu želim čim manj dejanskih problemov, ki bi jih bilo treba reševati, za tiste, ki pa jih je treba reševati, pa obilo poguma in vztrajnosti, da se z njimi spoprime in doseže, da se odpravi v čim večji meri!

Med več kot 10-letnim bojem za uresničevanje ustavne pravice do življenja v čistem in zdravem okolju smo v Zasavju pogosto naleteli na gluha ušesa večine državnih institucij. V še vedno nedokončano zgodbo pridobivanja okoljevarstvenega dovoljenja za Lafarge Cement so se nedopustno vmešavale institucije in posamezniki na vseh nivojih: od lokalne politike z zvezami v industriji, do ministrov, Evropske banke za obnovo in razvoj, francoske ambasade, prek plačanih lobistov ...

V vsej tej množici interesov je stroka, ki bi morala odločati tako, da zaščiti prebivalce in okolje pred prekomernim onesnaževanjem, izgubila težo in žrtvovala pravice prebivalcev na oltar nekakšne abstraktne gospodarske uspešnosti kdo ve koga in kdo ve kje.

V taki situaciji smo bili prisiljeni iskati in zahtevati pomoč od državnih ustanov, ki so vendar tu zato, da služijo interesom državljanov, v skrajni sili pa tudi na sodišču. V vseh teh situacijah smo nenehno obveščali Varuha človekovih pravic RS (Varuha). Ko je funkcijo opravljal g. Matjaž Hanžek, žal okoljska problematika še ni naletela na posluš Varuha. Toliko bolj je hitro naraščajoči problem čistega okolja kot del človekovih pravic prepoznala naslednja varuhinja, dr. Zdenka Čebašek-Travnik, ki se je svoj celotno ekipo angažirala na vseh področjih in uspešno delovala tudi na področju varovanja pravice do zdravega življenjskega okolja. Prav v njenem mandatu je Varuh začel organizirati

Tea Jarc, predsednica Mladinskega sveta Slovenije

MLADI ŽELIMO SODELOVATI



Tea Jarc je dolgoletna aktivistka v mladinskem sektorju, kjer je že od otroštva vključena v taborniško organizacijo, je mladinska trenerka za izvajanje izobraževanj in na nacionalni ravni vključena v Mladinski svet Slovenije (MSS), od leta 2012 pa tudi njegova predsednica.

Pri svojem delu se zavzema za pravice mladih in ustvarjanje boljših pogojev za njihovo delovanje, doseganje avtonomije in participacije v družbeno-političnih procesih.

temelječega na spoštovanju človekovih pravic. S pomočjo Varuha smo v preteklosti obravnavali predvsem teme v zvezi s položajem mladih v prehodu na trg dela in njihovim položajem na trgu dela.

Mladi so zelo prilagodljiv in izobražen del trga delovne sile, vendar so njihove zaposlitve večinoma negotove, slabše plačane in sklenjene za določen čas. Pogosto imajo delo, a so odrinjeni iz delovne zakonodaje, ker uradno niso zaposleni. Velikokrat opravljajo enako delo kakor drugi zaposleni pri istem delodajalcu, vendar na podlagi avtorske pogodbe, s. p.-ja, podjemne pogodbe ipd. Ker imajo te oblike najemanja delovne sile elemente delovnega razmerja, bi ti posamezniki morali opravljati delo prek pogodbe o zaposlitvi. S tem bi pridobila pomen pravica do socialne varnosti, razvoja poklicne poti in napredovanja na družbeni lestvici in tudi v delovnem okolju, kar pa je mladim, ki so izvzeti iz delovnopravne zakonodaje, oteženo in včasih onemogočeno.

Poleg tega se mladi zaposlujejo za nepolni delovni čas, opravljajo pa tudi občasna in honorarna dela ali študentsko delo. Ob vsem tem je tudi v Sloveniji že razširjeno volontersko pripravništvo, za katero mladi ne dobijo nobenega plačila. Volontersko pripravništvo ne zagotavlja pravice do plačila za opravljeno delo, kar na Mladinskem svetu Slovenije vidimo kot novodobno obliko suženjstva.

Vse omenjene oblike dela lahko povezuje beseda »prekarnost«. Prekarnost je kot pojav na trgu dela prizadela ravno mlade, zato je z vidika zagotavljanja enakih pravic za vse še kako potrebno, da se Varuh ukvarja s kršitvami pravic mladih. Nasploh menimo, da je sodelovanje z Varuhom človekovih pravic RS za nas izjemno pomembno, pri čemer si tudi v prihodnosti želimo tako dobrega odnosa in predvsem uspehov pri reševanju tovrstne problematike. Varuhu ob njegovi dvajsetletnici delovanja čestitamo in se zahvaljujemo za vse opravljeno delo.

Sodelovanje mladih v družbenih in političnih procesih je ključnega pomena za zagotavljanje pravic mladih. V mladinskem sektorju poudarjamo načelo »nič o mladih brez mladih«, s čimer si prizadevamo za uspešnejše uresničevanje potreb mladih in njihovo sodelovanje pri sprejemanju odločitev, ki se jih dotikajo.

Mladi se pri svojem prehodu iz otroštva v odraslost srečujejo s specifičnimi izzivi, povezanimi z osamosvajanjem. Mlajše generacije vse pozneje končujejo izobraževanje, težje vstopajo na trg dela, zaradi česar le stežka rešujejo svojo bivanjsko problematiko, kar vodi v vse poznejše ustvarjanje lastne družine, pozneje postanejo avtonomni in prevzamejo druge odgovornosti v družbi. Prav tako so mladi velikokrat odrinjeni od procesov odločanja tako zaradi starosti kakor tudi zaradi »pomanjkanja izkušenj«, kar pomeni, da so le redko slišani, kaj šele upoštevani.

V Mladinskem svetu Slovenije se vsakodnevno spopadamo s to problematiko in zagovarjamo pravice mladih, pri tem se povezujemo z različnimi odločevalci, institucijami, akterji in sogovorniki. Pri svojem delu smo imeli priložnost sodelovati tudi z Varuhom človekovih pravic RS.

Institut Varuha vidimo kot izjemno pomembno institucijo, ki z moralnega in političnega vidika obravnava teme in vprašanja, povezane s prizadevanji za zagotavljanje dostojnega življenja posameznika,

Darja Groznik, predsednica Zveze prijateljev mladine Slovenije

ZA OTROKOVE PRAVICE GRE

Zveza prijateljev mladine Slovenije (ZPMS), ki je v letu 2013 praznovala svojo šestdeseto obletnico delovanja, je z Varuhom človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) dobro sodelovala v vseh 20 letih njegovega delovanja.

Temeljni cilji zveze ostajajo isti: izboljšanje kakovosti življenja otrok, mladostnikov in družin ter prizadevanja za uveljavljanje njihovih pravic, zlasti po Konvenciji o otrokovih pravicah.

Ves čas smo si prizadevali za uveljavljanje načela enake dostopnosti vseh otrok do vseh dobrin družbe. Otrokove koristi so bile glavno vodilo naših prostovoljcev. Prizadevali smo si za odpravo diskriminacije, uveljavljanje participacije otrok in mladostnikov z otroškimi parlamenti, zmanjševanje socialne izključenosti nekaterih skupin otrok ter ustvarjanje pogojev za enake možnosti kakovostnega preživljanja prostega časa. Prav ti cilji so bili tudi v ospredju delovanja Varuha, zato je bilo sodelovanje toliko lažje in uspešnejše.

Varuhu smo v 20 letih njegovega delovanja posredovali veliko primerov domnevnih kršitev otrokovih pravic, o katerih so poročali naši prostovoljci iz mreže ZPMS. Že pred sprejetjem Konvencije o otrokovih pravicah je namreč naša organizacija ustanovila Komisijo za otrokove pravice. Ta kot telo nevladne organizacije

ni imela pooblastil, da bi lahko raziskala zatrjevanja kršitev otrokovih pravic, zato je pobude posredovala (in jih še vedno posreduje) Varuhu. Priznati moramo, da nismo bili vselej zadovoljni z njegovo učinkovitostjo pri odpravljanju kršitev otrokovih pravic, zato smo vztrajali pri ustanovitvi varuha otrokovih pravic. Zadnjo tovrstno pobudo je oblikovalo Središče za zagovorništvo in informiranje o pravicah otrok in mladostnikov (Središče ZIPOM), ki pri ZPMS deluje od januarja 2013. To je mreža nevladnih organizacij, ki delujejo na področju varstva otrokovih pravic. Njena vloga je, da daje podporo, spodbudo in koordinira skupne projekte in prizadevanja za spoštovanje otrokovih pravic ter vodi dialog z odločevalci, mediji, splošno javnostjo in oglaševalci. Središče ZIPOM je maja leta 2013 organiziralo posvet na temo »Pobuda za varuha otrokovih pravic Republike Slovenije«. Ta naj bi bil oblika neodvisnega nadzornega mehanizma nosilcev javnih pooblastil, državnih organov, organov lokalne skupnosti ter ekonomskih in finančnih središč moči pri uveljavljanju mednarodnih in domačih pravnih standardov zaščite otrokovih pravic.

Na podlagi sprejetih dogovorov na posvetu je Središče ZIPOM državnim organom in varuhinji človekovih pravic Vlasti Nussdorfer tudi uradno poslalo pobudo za oblikovanje posebnega varuha za otrokove pravice. Odzvalo se je pet ministrstev in policija. Njihovo mnenje je bilo enotno: zaradi trenutnega gospodarsko-



Končala je študij psihologije na Filozofski fakulteti. Aktivno se je vključevala v različne prostovoljske dejavnosti v domačem kraju, med drugim je bila prostovoljka pri nudenju učne pomoči na Centru za socialno delo Ljubljana Vič – Rudnik. Kmalu je kot honorarna sodelavka začela z novinarskim delom na radiu. Najprej na Valu 202, leta 2011 pa je prevzela mesto odgovorne urednice prvega programa Radia Slovenija. To delo opravlja še danes. Tudi kot novinarka je imela vedno posluh in je našla prostor za šibkejšje. Redno se je vključevala v najrazličnejše humanitarne akcije za pomoč socialno ogroženim in prizadevanjem za uveljavljanje enakih možnosti za vse otroke. Leta 2003 je postala predsednica Nacionalne mreže TOM telefon. V času njenega predsednikovanja je TOM telefon uspešno razširil delovanje na nove komunikacijske kanale. Marca 2012 je bila izvoljena za predsednico ZPMS, kjer se zavzeto trudi, da so želje in potrebe otrok, mladostnikov in družin slišane in tudi upoštevane.



Okrogla miza ob izdaji Smernic za poročanje o otrocih (maj 2014)

finančnega položaja ni možnosti za ustanovitev samostojnega varuha otrokovih pravic. Odločitev smo sicer razumeli, ne pa povsem sprejeli.

Središče ZIPOM z Varuhom tudi sicer redno sodeluje na različnih področjih, kot so ureditev otrokove pravice do zasebnosti v medijih, prisilne poroke romskih deklic, položaj otroka na sodišču, otroci brez spremstva in drugo.

Z zadovoljstvom ugotavljamo, da so ugotovitve in priporočila številnih konferenc o otrokovih pravicah, ki jih je ZPMS organizirala, dali rezultate in ti so bili – tudi zaradi prizadevanj varuhov človekovih pravic – pozneje implementirani v različne, tudi sistemske rešitve.

Kot primer lahko navedemo forum Zastopanje otroka in varovanje otrokovih pravic (1997) ter okroglo mizo Otrok pred sodiščem (2005). Oboje je organizirala Komisija za otrokove pravice pri ZPMS. Ugotovili smo, da se otrok v položaju stranke v postopkih pred državnimi, pravosodnimi organi večkrat znajde brez ustrezne podpore, zaupnika ali zagovornika. Predlog je prevzel in odlično nadalje razvil prav Varuh s pilotnim projektom Zagovornik – glas otroka. Med ustanovitelji projekta je tudi ZPMS, ki v njem še vedno aktivno sodeluje. ZPMS je leta 2013, ko je Varuh pripravil posebno poročilo projekta Zagovornik – glas otroka, poslala pismo podpore projektu z zahtevo državnemu zboru po sistemske ureditvi zagovorništva otrok in ponosna je na to, da je med pobudniki in da v njem sodelujejo njene prostovoljke in prostovoljci.

Varuh in ZPMS sta pripravila nekaj skupnih poslanic (od leta 2009 dalje) za vsakoletni teden otroka in s tem

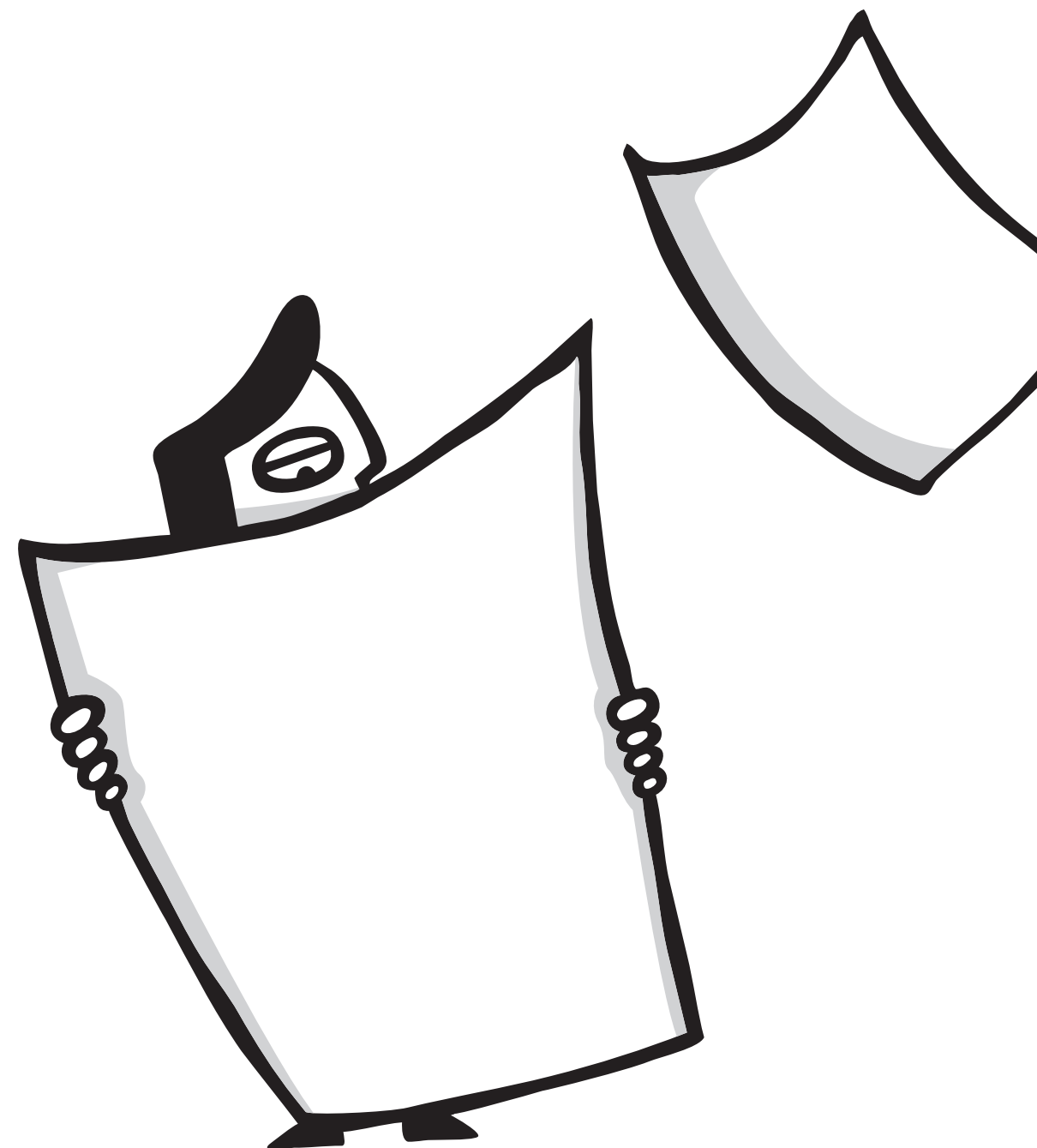
okrepila tudi glas otrok ter javno podkrepila njihove ugotovitve in priporočila z vsakoletnih zasedanj otroških parlamentov.

ZPMS in Varuh sta skupaj izdala kar nekaj publikacij na temo otrokovih pravic. Zadnja izmed njih je namenjena otrokom in je pravzaprav kratka ilustrirana predstavitev otrokovih pravic.

Z Varuhom smo v 20 letih njegovega delovanja organizirali skupne posvete, okrogle mize in konference, na katerih smo skupaj opozarjali na neučinkovitost države pri uveljavljanju otrokovih pravic. Izpostaviti je treba zlasti prizadevanja za odpravo telesnega kaznovanja otrok, za kar si je prizadeval predvsem prof. dr. Pavle Kornhauser, ki je pri ZPMS vodil Forum zoper telesno kaznovanje otrok v družini in je z varuhi človekovih pravic intenzivno sodeloval ter vztrajal pri sprejetju zakonske prepovedi telesnega kaznovanja. Z nesprejetjem Družinskega zakonika tako ostajamo brez ustrezne sistemske ureditve tega vprašanja.

Omenili bi še, da smo leta 2013 skupaj organizirali posvet Otrokova pravica do zasebnosti v medijih, ki se je nato izrazil v obliki Smernic za poročanje o otrocih, leta 2014 pa konferenco o participaciji otrok in mladostnikov. Vseh oblik sodelovanja v tako kratkem prispevku žal ne moremo predstaviti. Pričakujemo, da bomo tudi v prihodnje dobro sodelovali. To si resnično želimo. Varuhu zagotavljamo svojo podporo tudi v prihodnje in mu želimo uspešno delo zlasti na področju prizadevanj za odpravo kršitev otrokovih pravic v Republiki Sloveniji.

2 PREGLED DELOVANJA



PRIZADEVANJA VARUHA ZA PRAVNO UREDITEV TRANSPARENTNOSTI IN DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Varuh človekovih pravic RS (Varuh) je že **v poročilu za leto 1997** na podlagi obravnavane konkretne pobude ugotovil, da ustavna določba drugega odstavka 39. člena, ki **vsakomur** daje pravico dobiti informacijo javnega značaja, ni bila realizirana z zakonom. Zato je bilo neposredno uveljavljanje te ustavne pravice, vključno s sodnim varstvom, praktično nemogoče, saj se ustavna določba kar v dveh elementih sklicuje na nadaljnjo zakonsko ureditev. Zakon naj bi določal »utemeljen pravni interes« za pridobitev informacije javnega značaja, poleg tega pa tudi primere, v katerih je mogoče informacijo odreči. Varuh je **ugotovil, da gre za eno redkih ustavnih pravic iz drugega poglavja ustave o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, ki je ostala na ravni programske norme in ni urejena z zakonom; njeno neposredno uveljavljanje pa je tako rekoč nemogoče.**

Uresničevanju pravice dobiti informacijo javnega značaja in na splošno transparentnosti je Varuh zato posvetil več pozornosti **v poročilu za leto 1998** s posebno analizo, ki vsebuje konkretna priporočila za posamezna področja, ki jo je pripravil namestnik varuha Jernej Rovšek.

Izhajali smo iz ugotovitve, da je dostopnost informacij javnega značaja v **Ustavi RS** opredeljena kot človekova pravica in temeljna svoboda, ki se v 39. členu ustave navezuje na svobodo izražanja misli, govora in javnega nastopanja, svobodo tiska in drugih oblik javnega obveščanja ter na svobodo zbiranja, sprejemanja in širjenja vesti in mnenj.

V analizi smo poudarili, da so javnost dela državnih organov, njihova odprtost in preglednost (transparentnost) v povezavi z možnostjo dostopa do podatkov in informacij javnega značaja pomembni **elementi sodobne demokratične in pravne države**. Z ustreznim obveščanjem, odprtostjo in možnostjo nadzora se krepí zaupanje državljanov v delo državnih organov in javne uprave v širšem pomenu. Če je delovanje teh organov zaprto, je veliko več možnosti za nepravilnosti in zlorabe oblasti, kar v končni posledici

zmanjšuje njihovo učinkovitost. Brez nekega zaupanja javnosti pa ti organi v demokratični državi ne morejo učinkovito delovati, na koncu je lahko vprašljiva tudi njihova legitimnost.

Obveščanje o vladnih namerah, predvsem o novih predpisih, je pomembno tudi z vidika učinkovitega izvajanja predpisov in ukrepov državnih organov. V demokratičnih ureditvah je **pomembno sodelovanje strokovne in druge zainteresirane javnosti že pri pripravi predpisov**, kar omogoča predstavitev in upoštevanje različnih interesov in rešitev. To lahko pomembno pripomore k boljši kakovosti predpisov in manj težavam pri njihovem uresničevanju.

Dostopnost informacij javnega značaja v Sloveniji takrat, kot rečeno, ni bila celovito urejena z zakonom. Razen zakona o varstvu okolja noben zakon ni urejal uresničevanja te pravice za vse državljane, čeprav ta obveznost nedvoumno izhaja iz določbe drugega odstavka 39. člena Ustave RS. Takrat tudi ni bilo zakona, ki bi predpisal pogoje in merila za določanje tajnosti posameznih informacij ali dokumentov zaradi varovanja državnih, vojaških, uradnih ali poslovnih interesov. Le varovanje osebnih podatkov je že določal Zakon o varstvu osebnih podatkov.

Svoboden dostop do informacij javnega značaja se pogosto enači s pravico posameznika, da lahko na zahtevo od pristojnega državnega organa dobi vsako informacijo javnega značaja, razen tiste, ki je posebej izvzeta. Da bi se ta pravica lahko uresničevala, morajo državni organi natančno opredeliti pogoje, postopek in način uveljavljanja te pravice oziroma pravila igre na tem področju. To terja tudi načelo ustavnosti in zakonitosti. Ustavne pravice in svoboščine se uresničujejo neposredno, z zakonom pa je mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine (drugi odstavek 15. člena). **Pravila igre, ki določajo dostop do podatkov javnega značaja, in razloge, zaradi katerih se dostop do posameznih**

informacij lahko omeji, je zato treba predpisati z zakonom. Tudi omejitve ustavne pravice do obveščenosti lahko določi samo zakon.

Varuh je že takrat opozoril, da bo zakon, ki bo urejal uresničevanje te pravice, moral razrešiti tudi **vprašanje pravnega interesa, saj iz ustavne določbe izhaja, da bi moral državljan pri zahtevi za informacijo javnega značaja izkazati pravni interes, utemeljen v zakonu**. Varuh je rešitev nakazal v spremembi ustave oziroma črtanju besedila »za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes« v drugem odstavku 39. člena ali **v ustrezni razlagi te in drugih ustavnih določb**. Ta določba, čeprav je v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, izrazito daje prednost državnemu interesu pred interesom posameznika, zato smo menili, da bi ob upoštevanju 15. člena ustave, da nobene človekove pravice ali svoboščine ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri, **zakon lahko dal več pravic posameznikom na račun varovanja državnega interesa. Menili smo, da ni mogoče privoliti v razlago, da zakon posameznikom ne bi mogel dati več pravic, kot izhaja iz besedila ustave.**

Posebnost ureditve na tem področju terja tudi ustanovitev posebnih **organov za neformalno varstvo pravic državljanom**. Pri tem gre lahko tudi za ombudsmana ali ombudsmanu podoben organ z velikimi preiskovalnimi pooblastili, ki lahko na tej podlagi hitro in učinkovito preveri utemeljenost zavrnitve zahtevanih informacij. Opozorili smo, da nekateri nacionalni ombudsmeni (irski, britanski in švedski) delujejo tudi kot posebni ombudsmeni za nadzor nad izvajanjem pravice do obveščenosti.

V tej analizi je Varuh predlagal konkretne **predloge in priporočila** za vsako od obravnavanih tem: **(1)** za pasivni del pravice dostopa do informacij javnega značaja, to je obveznost državnih in drugih organov javne uprave, da na posebno zahtevo zagotovijo informacije javnega značaja, ki je z vidika posameznika najpomembnejša; za **(2)** aktivni element te pravice, to je obveznost teh organov, da seznanjajo javnost z vsemi podatki javnega značaja z njihovega delovnega področja; za **(3)** dostopnost predpisov in za **(4)** zagotavljanje informacij o okolju.

1. Na področju obveznosti državnih organov, **da na posebno zahtevo zagotovijo informacije javnega značaja**, je Varuh predlagal, da:

- vlada pripravi zakon, ki bo na podlagi drugega odstavka 39. člena ustave uredil način uresničevanja pravice do pridobitve informacij javnega značaja,

- se prouči vzpostavitev organa, ki bo izvensodno skrbel za izvajanje zakona o dostopu do informacij javnega značaja,
- se čim prej sprejme poseben zakon o določanju in varovanju tajnosti v državnih organih,
- organi javne uprave, dokler ne bo sprejet poseben zakon, omogočijo dostop do informacij javnega značaja na svojem področju in sprejmejo svoja

pravila o postopku na zahtevo do informacij javnega značaja.

2. Na področju **odprtosti in preglednost delovanja državnih organov** je Varuh predlagal, da:

- državni organi, zlasti tisti, ki imajo več stikov s posamezniki, oblikujejo svoje domače strani, v katerih predstavljajo najpomembnejše informacije o svojem delu, predpise v polnem besedilu, obrazce in navodila za uveljavljanje posameznih pravic,
- vsi organi javne uprave, ki odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov, na primeren način obveščajo o pritožbenih možnostih in postopkih, predvsem o vseh materialnih in procesnih predpisih, ki jih urejajo,
- državni organi, ki sprejemajo predpise, v postopek priprave vključijo strokovno in drugo zainteresirano javnost; ministrstva, ki tega še niso storila, pa naj sprejmejo pravila o načinu vključevanja strokovne javnosti v pripravo predpisov na svojem področju.

3. Na področju **dostopnosti predpisov** je Varuh predlagal, da:

- se določi način in nosilec za postopno zagotovitev brezplačnega dostopa do polnih besedil veljavnih predpisov Republike Slovenije prek interneta,
- Vladna služba za zakonodajo in Uradni list RS na svoji domači strani na spletu ali na drug ustrezen način, ki omogoča brezplačen dostop, zagotovita vpogled v register veljavnih predpisov,
- služba za lokalno samoupravo zagotavlja informacije o dostopnosti statuten in drugih splošnih aktov lokalnih skupnosti.

4. Na področju **dostopnosti do informacij o okolju** je Varuh predlagal, da:

- državni zbor čim prej ratificira konvencijo OZN o dostopu do okoljskih informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopnosti varstva pravic v okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija),
- organi javne uprave v okviru svojih pristojnosti postopoma omogočijo zgodnje (pred formalnim začetkom veljavnosti) uveljavljanje določb Aarhuške konvencije,
- državni organi in organi lokalnih skupnosti omogočajo dostop do okoljskih informacij na podlagi določil zakona o varstvu okolja ter, kadar ta zakon ne vsebuje rešitev, ustrezno upoštevajo določbe Aarhuške konvencije.

Ob obravnavi tega letnega poročila Varuha (za leto za leto 1998) je državni zbor s sklepom št. 9 podprl prizadevanja varuha za čimprejšnje sprejetje zakona, ki bi omogočil dosledno uresničitev določbe drugega odstavka 39. člena ustave, po kateri ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes. Pri tem je v sklepu poudaril, da je javnost dela državnih organov in njihova odprtost z možnostjo dostopa do podatkov javnega značaja bistven element sodobne, demokratične in pravne države.

Podobno je državni zbor sklenil (s sklepom št. 2) ob obravnavi poročil za leti 1999 in 2000. Da je treba pospešiti in hitreje razvijati javnost dela državnih organov, njihovo odprtost in preglednost delovanja ter možnost dostopa do podatkov in informacij javnega značaja, kar je tudi pravica, ki jo zagotavlja 39. člen Ustave Republike Slovenije; nedvomno so to pomembni elementi sodobne, demokratične in pravne države. Sklepe s podobno vsebino je sprejemal tudi državni svet ob obravnavi poročil Varuha.

Pri Varuhu smo tudi v naslednjih letih spodbujali vlado, da pripravi zakon o dostopu do informacij javnega značaja, predvsem v sodelovanju pri dejavnostih in dogodkih nevladnih subjektov. **Za sprejetje zakona so si posebej prizadevale tudi nevladne organizacije.** Oblikovala se je koalicija nevladnih organizacij v okviru Pravno-informacijskega centra nevladnih organizacij, pri kateri je bil najdejavnejši Mirovni inštitut. V okviru tega projekta je bilo izdelano besedilo osnutka zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ki je bilo poslano tudi vladi in pristojnim ministrstvom. V okviru dejavnosti nevladnih organizacij je bilo organiziranih več javnih dogodkov, pri katerih je dejavno sodeloval namestnik varuha, ki je o tej temi napisal tudi več člankov.⁶

Vlada se je na te predloge in spodbude končno odzvala julija 2002, ko je poslala v državni zbor **predlog zakona o dostopu do informacij javnega značaja.** To je pomenilo tudi uresničenje večletnih prizadevanj varuha, da bi dobili tak zakon. Čeprav je bilo to skoraj 11 let po tem, ko je Ustava RS z določbo drugega odstavka 39. člena vsakomur dala pravico pridobiti informacijo javnega značaja pod pogoji, ki jih določa zakon.

Varuh je bil dejaven tudi v postopku sprejemanja vladnega zakona, ki je bil, in je še danes, po prepričanju mnogih eden najnaprednejših tovrstnih zakonov. Za to pa imajo zasluge tudi Varuh in zlasti nevladne organizacije, ki so pripravile besedilo zakona, ki so ga v veliki meri povzeli strokovnjaki, ki jih je izbralo pristojno ministrstvo. Te so dejavno sodelovale tudi v parlamentarnih razpravah o besedilu osnutka zakona in vlagale svoje predloge tudi v obliki amandmajev. V ad hoc strokovni skupini nevladnih organizacij je sodeloval tudi predstavnik varuha in si prizadeval za rešitve, ki bi pomenile večjo odprtost javnega sektorja in učinkovite pritožbene poti v primerih zavrnitev zahtev po dostopu.

Že pred tem pa ni mogoče spregledati tudi vloge prvega varuha, ki je pozneje kot minister za pravosodje tudi po svoji moči in funkciji podpiral zakon in rešitve, ki so šle v prid večji odprtosti. Na posamezne sestanke v okviru vladnih priprav zakona je bil povabljen tudi Varuh.

Omenili smo že, da si je Varuh vseskozi prizadeval za učinkovite pritožbene in nazorne mehanizme na tem področju. To je bila ves čas tudi ena najbolj kontroverznih tem ob sprejemanju tega zakona. V

⁶ Glej http://mediawatch.mirovni-institut.si/avtorji/jernej_rovsek/

delovnem gradivu za predlog zakona je bila najprej predvidena **državna komisija za dostop do informacij javnega značaja**, ki naj bi delovala kot drugostopenjski pritožbeni organ v upravnem pritožbenem postopku, hkrati pa naj bi kot poseben neodvisen organ spodbujala odprtost organov javne. Komisija naj bi imela tri stalne člane, ki bi jih imenovala vlada. Ta predlog je bil deležen kritik tako z nevladne kot vladne strani. Predvsem so bili očitki na račun nezdržljivosti obeh funkcij (pritožbene in usmerjevalne) in odvisnosti od vlade. Predlagatelj je kritike deloma upošteval in črtal določbe v vladni komisiji ter predlagal **svet za dostop do informacij javnega značaja**. Svet naj bi imel le svetovalno vlogo, brez preiskovalnih pooblastil za obravnavanje posameznih primerov, in nepoklicne člane.

Varuh oziroma pristojni namestnik je predlagal za koalicijo nevladnih organizacij v obliki amandmajev, da naj se kot nadzorni in spodbujevalni organ ustanovi poseben informacijski varuh, ki bi deloval neformalno, bil pa bi dejavno legitimiran za sprožitev postopka v upravnem sporu zoper organ, ki bi nezakonito zavračal dostop in ne bi upošteval njegovih predlogov. V teh predlogih je bilo tudi prvič predlagano, da bi lahko tak informacijski varuh hkrati deloval na področjih dostopa do informacij javnega značaja in varstva osebnih podatkov, saj takrat to področje ni bilo pokrito z neodvisnim nadzornikom. Kot neodvisni organ za varstvo osebnih podatkov v smislu zahtev iz direktive EU je takrat deloval Varuh. Predlagane rešitve so bile očitno preveč radikalne in jih koalicija v državnem zboru ni podprla. Bil pa je ustanovljen Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja, ki je svoje naloge opravljal zelo učinkovito. Ideja o združitvi nadzornega organa za dostop do informacij javnega značaja in za varstvo osebnih podatkov pa je bila realizirana pozneje, leta 2005 z ustanovitvijo Informacijskega pooblaščenca RS.

Jernej Rovšek, namestnik varuhinje človekovih pravic

DOLGOLETNA PRIZADEVANJA VARUHA ZA USTANOVITEV SOGOVORNIKA ZA MANJŠINE, KI SO NASTALE Z RAZDRUŽITVIJO NEKDANJE SKUPNE DRŽAVE IN JIH USTAVA NE OMENJA, SO OBRODILA SADOVE

Na neurejen položaj in status pripadnikov tako imenovanih »novih« manjšin, ki so postale dejstvo z razdružitvijo nekdanje skupne države, je Varuh prvič sistematično opozoril v uvodu takratnega varuha **v poročilu za leto 2001**. Zapisal je, da se ob sicer solidni zaščiti italijanske in madžarske narodne skupnosti zatika pri vseh drugih, ki sestavljajo skoraj desetino prebivalcev Slovenije. Opozoril je, da se zatika že pri uresničitvi ustavne zahteve o posebnem zakonu o romski skupnosti, druge narodne manjšine, ki so nastale po osamosvojitvi Slovenije, pa sploh nimajo takega posebnega zakonskega varstva. Ne obstajajo tudi sistemske poti za zadovoljevanje njihovih kulturnih potreb. Zapisal je, da se zdi, da za to ni niti politične volje.

V poročilu za leto 2002 je ta tematika prvič dobila več prostora v drugem, vsebinskem poglavju s posebnim poglavjem z naslovom »druge narodne skupnosti in manjšine«. Takrat smo zapisali, da so v tistem letu varstvo kolektivnih pravic pri Varuhu uveljavljale tudi narodne skupnosti oziroma manjšine, ki v ustavi niso omenjene. Prejeli smo nekaj pobud predstavnikov teh skupnosti, ki so se nanašale na sistemsko urejanje njihovega statusa. Šlo je predvsem za zagotavljanje ustreznih razmer za nadaljnji kulturni in narodnostni obstoj. Nekaj sredstev jim v ta namen zagotavlja država prek Ministrstva za kulturo, pripadniki teh skupnosti pa menijo, da je država dolžna storiti več, tudi z zakonsko ureditvijo. Njihov status in položaj pravno nista definirana. Pojem avtohtonosti vnaša zmedo v pojmovanje in delo z narodnimi skupnostmi. Ustava RS namreč izrecno zagotavlja posebne pravice avtohtonima narodnima skupnostnima ter romski ne glede na avtohtonost. Drugim narodnim skupnostim je varstvo njihovih pravic zagotovljeno zgolj posredno prek ustavnih določb o izražanju narodne pripadnosti, pravice

do uporabe svojega jezika in pisave, pravice do zbiranja in združevanja, enakosti pred zakonom ipd. Menili smo, da bi bilo treba vsem narodnim skupnostim zagotoviti uresničevanje njihovih pravic na enaki podlagi. Ali pa vsaj jasno definirati, kaj pomeni pojem avtohtonost, in določiti merila za izpolnjevanje tega pogoja. Opozorili smo tudi, da po veljavni zakonodaji predstavniki teh skupnosti nimajo ustreznega sogovornika na oblastni ravni oziroma organa, ki bi spremljal in razreševal njihovo problematiko. Urad za narodnosti obravnava zgolj problematiko ustavno navedenih skupnosti. Menili smo, da bi ta urad glede na področje delovanja lahko obravnaval tudi problematiko drugih skupnosti.

V poročilu za leto 2003 je Varuh najprej ponovil svoje ugotovitve in predloge iz preteklih let. V tem letu je bila v Ljubljani okrogla miza Komisije Sveta Evrope za boj proti rasizmu in rasni diskriminaciji (ECRI). Na njej je bilo predstavljeno poročilo te komisije za Slovenijo, ki je obravnavalo tudi položaj manjšin iz nekdanje Jugoslavije v Sloveniji. Na tej okrogli mizi je bil javno predstavljen skupni poziv predstavnikov manjšin iz nekdanje Jugoslavije, ki so zahtevali ustavno in zakonsko ureditev svojega položaja v Sloveniji. Varuh je ugotovil, da bo v Sloveniji prej ali slej treba odpreti razpravo o ustavnih določbah glede položaja in pravic narodnih manjšin. Menili smo, da bi prvi korak lahko storila Vlada RS, in to tako, da bi pri strokovnih institucijah, ki so za to usposobljene, naročila posebno analizo položaja narodnih manjšin, ki zdaj v ustavi niso posebej omenjene.

V svojem uvodu k **poročilu za leto 2004** je takratni varuh Matjaž Hanžek med drugim zapisal, da »namesto da bi politiki prepričevali svoje volivce s pozitivnim odnosom do reševanja manjšinskih problemov, to počnejo z



Srečanje z muftijem Islamske skupnosti dr. Nedžadom Grabusom (april 2014)

obljubami o izigravanju ne le njihovih pravic, ampak tudi z izigravanjem odločb ustavnega sodišča (nanašalo se je na vprašanje izbrisa, op. ur). Žal je tudi odnos do drugih manjšin in njihovih problemov podoben. Lahko bi rekli, da so manjšine v tem letu igrale ključno vlogo grešnega kozla za večino slovenskih problemov.« V oceni o stanju človekovih pravic pa je poudaril, da kolektivno varstvo manjšin, ki niso opredeljene v ustavi, še vedno ni urejeno. K neurejenemu statusu teh manjšin dodatno pripomoreta nedefiniran pojem avtohtonosti in pomanjkljivo opredeljene pristojnosti Urada za narodnosti. Glede na to, da so nekatere od teh manjšin v Sloveniji tudi številnejše, mora vlada v dialogu s predstavniki teh manjšin čim prej predlagati rešitve, ki bi zagotavljale njihov nadaljnji kulturni in narodnostni obstoj v Sloveniji.

V poročilih za leti 2005 in 2006 so bile ugotovitve in predlogi Varuha na tem področju bolj ali manj ponovljeni.

V poročilu za leto 2007 smo opozorili na dokumente Združenih narodov (komentarje Odbora za človekove pravice, ki nadzira spoštovanje Pakta o državljanskih in političnih pravicah), da je obstoj manjšine objektivno dejstvo in ni odvisno od odločitve ali priznanja države. Vse etnične in jezikovne manjšine uživajo tako ustavno kot mednarodnopravno zaščito, temelj te zaščite pa se zrcali v 61. členu Ustave RS, po katerem ima vsakdo pravico do izražanja svoje pripadnosti določenemu narodu ali narodni skupnosti, s tem pa pravico, da

goji in izraža svojo kulturo ter uporablja svoj jezik in pisavo. Spoštovanje teh človekovih pravic mora biti univerzalno zagotovljeno. Kljub temu da so to predvsem individualne pravice, pa je treba poudariti, da so povsem brez pomena, če manjšina, ki ji posameznik pripada, kot skupnost nima možnosti za ohranjanje svoje kulture, jezika, religije. Ravno zato mednarodnopravne obveznosti državam priporočajo, da sprejmejo take pozitivne ukrepe, s katerimi bi ustvarile in zagotovile ugodne pogoje za spodbujanje, razvoj in ohranitev identitete vseh manjšin, njihovim pripadnikom pa, da bodo lahko razvijali svojo kulturo, jezik, tradicijo, religijo ipd. Prav v tem smislu je lahko sporno drastično razlikovanje med ravno varstva posameznih manjšin v državi.

V poročilu za leto 2008 je na področju diskriminacije Varuh predlagal tudi naslednje priporočilo: »Varuh priporoča državnemu zboru in vladi, da se opredelita do pobud za sprejem dodatnih ukrepov varstva tudi tistih manjšin, ki v ustavi niso posebej opredeljene, ter sprejmeta dodatne ukrepe, s katerimi bosta ustvarila in zagotovila ugodne pogoje za spodbujanje, razvoj in ohranitev etnične in narodnostne identitete vseh manjšin, njihovim pripadnikom pa, da bodo lahko razvijali svojo kulturo, jezik, tradicijo ipd.«

Ob tem smo zapisali, da je tudi Varuhu jasno, da niso realni predlogi za ustavne spremembe na tem področju, vendar bi se morali nosilci politike, predvsem pa državni zbor, do teh vprašanj opredeliti in oblikovati

neko strategijo, ki bi usmerjala delovanje državnih institucij na tem področju. Ključna je opredelitev politik na področjih ohranjanja kulturne identitete in jezika, prisotnosti v javnih medijih ter vzpostavitev institucije, kjer bodo imeli predstavniki teh manjšin sogovornika na ravni države. V Sloveniji na teh področjih v zadnjih letih ni bilo napredka.

V poročilu za leto 2009 smo med drugim zapisali, da je Urad za narodnosti že leta 2003 naročil, Inštitut za narodnostna vprašanja pa izdelal, raziskavo o položaju in statusu pripadnikov narodov nekdanje Jugoslavije v Republiki Sloveniji. Raziskava ni imela širšega odmeva oziroma se na tej podlagi ni oblikovala politika do urejanja statusa pripadnikov teh narodov v Sloveniji, čeprav je Varuh v poročilih to večkrat predlagal.

V poročilu za leto 2010 je Varuh končno ugotovil, da je državni zbor, tudi na podlagi ponavljajočih se Varuhovih priporočil, na seji 1. februarja 2011 sprejel Deklaracijo o položaju narodnih skupnosti pripadnikov narodov nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji, v kateri je med izhodišči za njeno sprejetje navedel tudi Varuhova vsakoletna opozorila in priporočila.

Varuh je sprejetje deklaracije pozdravil in podprl. Ugotovil je, da je bil s tem storjen pomemben korak, ne le na simbolni ravni, k ustvarjanju pogojev za ohranjanje in razvoj identitete pripadnikov narodov nekdanje skupne države, ki so de facto po osamosvojitvi postali manjšina. Gre za veliko prebivalcev Slovenije, ki so tako dobili prvo uradno priznanje na najvišji ravni in možnost za ustvarjen dialog z državo o uresničevanju nekaterih pravic. Ta bo zaživel, **ko bo vlada na podlagi te deklaracije ustanovila posebno posvetovalno telo**, ki bo obravnavalo vprašanja, zahteve in predloge pripadnikov teh skupnosti.

Kljub temu je v poročilu za leto 2010 predlagal še priporočilo, da naj državni zbor na podlagi Deklaracije Republike Slovenije o položaju narodnih skupnosti pripadnikov narodov nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji Vladi Republike Slovenije predlaga sprejetje zakonskih rešitev, ki bodo pripadnikom narodov nekdanje Jugoslavije omogočile spodbujanje, razvoj in ohranitev identitete ter okrepile zavedanje o njihovi enakopravni integriranosti v slovensko družbo.

V odzivnem poročilu na poročilo za leto 2010 je vlada v zvezi s tem pojasnila, da je na podlagi deklaracije na seji 19. 5. 2011 sprejela **Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Sveta Vlade RS za vprašanja narodnih skupnosti pripadnikov narodov nekdanje SFRJ v Sloveniji** (Svet). Svet se je konstituiral 16. 6. 2011. Predseduje mu minister/-rica, pristojen/-na za kulturo, za administrativno-tehnično koordinacijo pa je odgovoren Urad vlade za narodnosti. V Svet je imenovanih šest predstavnikov državnih organov (Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za kulturo, Urad za narodnosti, Kabinet predsednika vlade)

in šest predstavnikov narodnih skupnosti (Albancev, Bošnjakov, Črnogorcev, Hrvatov, Makedoncev, Srbov).

V poročilu za leto 2011 je Varuh z zadovoljstvom ugotavljal, da je bilo z ustanovitvijo omenjenega Sveta eno od njegovih dolgoletnih priporočil uveljavljeno in da se stanje na tem področju izboljšuje.

V poročilu za leto 2012 pa smo ugotovili, da je vlada v zamahu ukinjanja posvetovalnih in strokovnih teles **ukinila tudi ta Svet**. Varuh je izrazil pričakovanje, da bo Svet lahko nadaljeval svoje delo, saj pomeni pomembno simbolno gesto priznavanja manjšin, ki jih ustava ne omenja, ter hkrati mesto za dialog med njimi in državnimi organi.

Vlada je na seji v avgustu 2013 ponovno sprejela Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Sveta Vlade Republike Slovenije za vprašanja narodnih skupnosti pripadnikov narodov nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji.

Tudi ta kronološki prikaz dolgoletnih opozoril, predlogov in priporočil Varuha na tem področju dokazuje, da vztrajnost in doslednost praviloma obrodita sadove oziroma da Varuh po večletnih prizadevanjih in ponavljanju svojih priporočil praviloma uspe uresničiti svoje predloge.

DOLGOTRAJNOST SODNIH POSTOPKOV SKOZI LETNA POROČILA VARUHA

Splošno

Osrednja tema pobud na področju sodnih postopkov je bila vrsto let dolgotrajnost sodnih postopkov in s tem povezana neučinkovitost sodnega varstva. Pobude, ki obravnavajo sodne postopke, so sicer še vedno med tistimi, ki imajo enega izmed največjih deležev med prejetimi pobudami.

V posameznih postopkih smo tako že od prvega leta našega delovanja sodišča opozarjali na pravico do razsodbe v razumnem roku s sklicevanjem na ustavna in zakonska določila, katerih namen je zagotoviti redno in učinkovito sojenje. Tako sojenje zagotavlja pravica do sodnega varstva po 23. členu Ustave RS oziroma pravica do poštenega sojenja po 6. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V tej zvezi smo na primer v **letnem poročilu (LP) 1999**⁷ poudarili, da je hitrost sodnega varstva eden temeljnih pogojev za njegovo učinkovitost. Zavlačevanje sodnega varstva pomeni njegovo zanikanje in ima lahko za stranko enake posledice kot njegova izrecna zavrnitev. Zato pravno varstvo, ki ga zagotavljajo sodišča, ne sme zamujati. Dlje ko traja sodni postopek, manjšo vrednost ima pravno varstvo, ki ga stranka pričakuje od sodne veje oblasti. Neutemeljeno dolgo sodno odločanje ogroža pravno varnost posameznika in kredibilnost države. Spodbuja zatekanje k (fizični) samopomoči, kar pravno državo spodkopava pri enem njenih bistvenih temeljev. Najpomembnejši znak urejene države je namreč prav ta, da je v njenih mejah samopomoč prepovedana in odpomoč za storjeno krivico prepuščena sodiščem. Pri tem pa načela pravne države terjajo, da iskanje pravice pred sodiščem ni za nikogar slabše kot samopomoč. Dolgotrajen in zato drag sodni postopek za stranko nikakor ne more biti ugoden. Le pomoč v obliki hitrega in učinkovitega sodnega varstva lahko prepreči nastanek še večje škode in pomaga tistemu, ki uveljavlja sodno varstvo svojih pravic ali pravno zavarovanih interesov. Pri hitrem sodnem varstvu gre tudi za psihološke in preventivne učinke, ki se kažejo v večji disciplini na področju premoženjskih, drugih civilnopravnih in sploh pravnih razmerij fizičnih in pravnih oseb. Ne samo v interesu posameznika, tudi v interesu države je torej, da se sodni postopki končajo čim hitreje.

Nekajkrat smo v LP pripomnili, da zlasti obravnavanje delovnih in socialnih sporov zahteva še posebno pozornost, saj gre za odločanje o temeljnih eksistenčnih vprašanih socialne varnosti posameznika. Pogosto smo namreč zasledili, da počasno odločanje v sporih zaradi prenehanja delovnega razmerja spravlja pobudnike na rob preživetja ter resno ogroža njihovo pravico do socialne varnosti in človeškega dostojanstva vrednega življenja. Pri številnih pobudnikih smo lahko opazili duševno stisko in osebne težave zaradi negotovosti, povzročene s sodnim odločanjem, ki mu pogosto ni bilo videti konca. Niso bili redki primeri, ko so spori zaradi prenehanja delovnega razmerja trajali tudi po pet let in več. Opozarjali smo tudi, da počasno odločanje sodišč v delovnih sporih ne pripomore k discipliniranju delodajalcev, da bi upoštevali obstoječe, že sicer ne v celoti novemu političnemu in gospodarskemu sistemu prilagojene delovnopravne predpise. Če pa se večletnemu sodnemu postopku pridruži še stečaj delodajalca, potem se utegne zgoditi, da je bil sodni postopek celo zaman. Da gre vse to na škodo ekonomsko in socialno šibkejšega partnerja – delojemalca, verjetno ni treba posebej poudarjati. Nezadovoljstvo posameznikov, ki so tudi po pet let in več čakali na sodno varstvo v sporih zaradi prenehanja delovnega razmerja, smo tako presodili za utemeljeno.

Posameznikova ustavna pravica je, da o njegovih pravicah, obveznostih in obtožbah zoper njega odloča sodišče v razumnem roku. To še toliko bolj velja tudi v sodnih sporih, ko gre na eni strani za urejanje statusnih in premoženjskih razmerij med (nekdanjima) zakoncema, na drugi strani pa velikokrat tudi za odločanje o razmerjih, povezanih z otroki. Žal smo večkrat ugotavljali, da so tudi tovrstni postopki še prevečkrat (pre)dolgotrajni. To vodi do dodatnega poslabšanja odnosov med nekdanjima zakoncema, v dolgotrajni negotovosti pa živijo tudi otroci, kar je po mnenju Varuha nesprejemljivo. Varuh je zato poleg posredovanja za hitrejšo obravnavo v takih primerih opozarjal tudi na nujnost iskanja sistemskih rešitev na tem področju.

Na nevzdržen položaj, ki nastaja zaradi odločanja sodišč zunaj razumnega roka, smo v preteklosti opozorili tudi zakonodajno in izvršilno vejo oblasti. Na pomembnost in nujnost odločnega ukrepanja smo opozarjali predsednike vlade ter še posebej in večkrat ministre za pravosodje. Ustava in mednarodne



od leve proti desni: Vlasta Nussdorfer, mag. Ivan Bizjak in dr. Zdenka Čebašek - Travnik na sprejemu ob dnevu človekovih pravic (december 2013)

pogodbe s področja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki zavezujejo Slovenijo, po našem mnenju zahtevajo tako organiziranje pravnega sistema, da sodišča lahko izpolnjujejo zahtevo za odločanje v razumnem roku. Pravica vsakogar doseči v razumnem roku odločitev sodišča je izjemno pomembna tudi za kakovost sojenja.

Poleg tega smo pristojne stalno opozarjali, da stranke v postopku, ki pri sodišču išče varstvo svoje pravice, ne zanimajo sistemske ovire (kadrovske in druge težave sodišč), katerih posledica je odločanje zunaj razumnega roka. Stranka v postopku utemeljeno pričakuje tako ravnanje države in sodišča, da ne bo kršena tako pomembna temeljna človekova pravica, kot je pravica do sodnega varstva. Predvsem mora država sodstvu omogočiti normalno delo in z ustreznimi mehanizmi zagotoviti, da neodvisnost sodnikov ne bo pomenila neodgovornosti.

V tej zvezi je bil zanimiv odziv vlade na **LP 2003**.⁸ Potrdila je, da ima pravica do sodnega varstva v razumnem roku v Republiki Sloveniji naravo temeljne

⁸ Mnenje Vlade Republike Slovenije k devetemu rednemu poročilu varuha človekovih pravic v letu 2003 in informacija o realizaciji priporočil Državnega zbora Republike Slovenije, sprejetih ob obravnavi osmega rednega letnega poročila varuha človekovih pravic za leto 2002, dosegljivo na: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila-priporocila-dz-odziv-na-porocila-vlade/>.

človekove pravice in predstavlja ustavno kategorijo. Po svoji naravi je bistveno merilo stopnje izpolnjevanja ustavne zaveze o Sloveniji kot pravni državi. V obdobju do leta 2000 je ugotovitev o sodnih zaostankih dobila strokovno in splošno veljavo, vse tri veje oblasti pa so se odzvale z ukrepi za njihovo postopno zmanjševanje in odpravo. Glede na takratno stanje je kot pomembno označila ugotovitev, da sodišča obvladujejo tekoči pripad zadev, vendar pa so obremenjena z zaostanki iz prejšnjih let.

Na naše poizvedbe so predsedniki okrajnih oziroma predsedniki drugih sodišč med razlogi za velike zaostanke, zamudo pri odločanju in dolgo čakanje večkrat navajali predvsem kadrovske težave oziroma pomanjkanje (izkušenih) sodnikov. Pri tem smo tudi ugotavljali, da sodniki razloge za zamudo pogosto (prehitro) iščejo v objektivnih okoliščinah našega pravosodja (kadrovske težave, velik pripad itd.), ne da bi za pospešitev postopkov v zadostni meri upoštevali določila veljavnih procesnih predpisov. V svojih posredovanjih smo tako sodišča opozarjali tudi na dolžnost spoštovanja načela pospešitve postopka (npr. 10. člen Zakona o pravnem postopku – ZPP). Pravilna uporaba materialnega (298. člen ZPP) in formalnega (311. člen ZPP) pravnega vodstva lahko namreč odločilno pripomoreta k temu cilju.

Sodni zaostanki so (bili) predvsem sistemski problem in odgovornosti praviloma ni mogoče prealiti zgolj na konkretno sodišče in sodnika, ki mu je zadeva dodeljena v obravnavanje. Velikih sodnih zaostankov,

⁷ 3.3. Pravosodje, v: Poročilo varuha za leto 1999, str. 42.

ki so kazali na preobremenjenost slovenskih sodišč, seveda ni bilo mogoče odpraviti kar čez noč. Tudi ni prav, da bi zaostanke pripisali samo reformi sodstva, času tranzicije ter političnim in ekonomskim spremembam v družbi in državi. Vzrokov za to je po presoji Varuha več ter so objektivne in subjektivne narave. V zvezi s slednjimi smo že večkrat poudarili, da stranke pred sodišči utemeljeno pričakujejo kakovostnejše in hitrejše sodne postopke. Kot koristen ukrep v tej smeri štejemo tudi večji poudarek izobraževanju sodnikov, kar naj poveča profesionalnost in s tem kakovost njihovega dela. Prav tako pa je treba ustrezno sankcionirati nevestno delo sodnikov ter nespoštovanje procesnih predpisov, ki pogosto povzročajo nepotrebne zastoje in zamudo pri rednem in tekočem obravnavanju sodnih postopkov.

Sicer smo pobudnikom pogosto morali pojasnjevati, da je hitrost odločanja v posamezni zadevi odvisna tudi od obsežnosti in zahtevnosti zadeve, ne nazadnje pa tudi od njihovega sodelovanja in pravilnega ravnanja v postopku. Tako lahko k hitrejšemu odločanju pripomoreta vložitev popolne in razumljive vloge ter procesna disciplina stranke v postopku. Predlogi za prelaganje narokov za glavno obravnavo ter pogosto menjavanje pooblaščenцев odvetnikov sta le dva od vzrokov, ki smo jih predočali pobudnikom kot oviro za tekoče in hitro obravnavanje ter odločanje v sodnih postopkih.

Pot skozi letna poročila

Že v **LP 1995**⁹ smo zapisali, da pravica do sodnega varstvat vsebuje pravico do odločanja brez nepotrebne odlašanja. Neutemeljeno dolgo reševanje zadev ogroža pravno varnost posameznika. Opozorili smo, da čedalje večje zamude v sodnem odločanju, zlasti v postopkih pred sodišči prve stopnje, kažejo, da niso v zadostni meri zagotovljeni splošni pogoji za uspešno izvajanje sodne oblasti in da tak položaj ogroža kredibilnost Republike Slovenije kot pravne in socialne države.

Tudi v **letu 1996**¹⁰ smo ugotavljali, da je vse preveč kršitev pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja po 22. členu ustave oziroma do sojenja v razumnem času po 6. členu evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Opozorili smo, da bi bilo za izboljšave na tem področju koristno spremeniti in dopolniti nekatera določila Zakona o sodiščih in Zakona o sodniški službi. Opozorili smo tudi, da je stanje, ko je na začetek obravnavanja v posamezni zadevi treba čakati dve, tri in celo pet let, nevzdržno. Ko je spis pred sodiščem prve stopnje na vrsti za obravnavanje, to seveda še ne pomeni odločitve, saj je pred tem treba izvesti dokazni postopek oziroma obravnavati zadevo, kar pogosto prav tako traja več let. V naraščajočem številu pritožb

zaradi počasnega sodnega odločanja smo zaznali tudi čedalje večje razočaranje posameznikov. Ker ne pridejo v razumnem času do sodne odločitve, je bilo že v tem letu čedalje več ocen o nesposobnosti sodne veje oblasti, da bi zagotovila učinkovito varstvo pravic in pravnih interesov. Niso redka stališča, da bi bilo upravičeno vzeti zakon v svoje roke, kar kaže, da je pravna država zaradi kršitev pravice do sodnega varstva v razumnem času spodkopana pri enem svojih bistvenih temeljev.

Državni zbor je ob obravnavi **LP 1995 in 1996** sprejel nekatere sklepe. V sklepu št. 7 je bilo tako določeno, da je za izboljšanje pravne varnosti nujno treba sprejeti ukrepe in program za izboljšanje učinkovitosti sodišč. Kot ukrep na normativnem področju morata državni zbor in vlada posvetiti posebno pozornost ter prednostno obravnavati predpise, ki pomenijo zmanjšanje zadev, ki jih rešuje sodstvo, ter poenostavitev sodnih postopkov. Svoj delež morajo prispevati odgovorni nosilci pravosodne uprave z modernim upravljavskim pristopom in sodobnimi metodami za zagotovitev učinkovitosti, ki pa ne smejo posegati v neodvisnost sodnikov.¹¹

V **LP 1997**¹² smo zabeležili, da opažamo upadanje zaupanja javnosti v sodstvo in njegovo sposobnost odločati strokovno, korektno in v razumnem času. Omenili smo še ugotovitve Agende 2000, ki je ocenila, da je glavni problem slovenskega sodstva njegova neučinkovitost zaradi predolgh sodnih postopkov. Pripomnili smo tudi, da so preveč optimistična pričakovanja, da bo uveljavitev novih procesnih predpisov pospešila sodne postopke. Procesnih predpisov, pa naj gre na kazenskem ali civilnem področju, tudi ne gre v korist večje učinkovitosti nesorazmerno spreminjati na račun spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin oziroma procesnih pravic stranke v postopku. Spreminjanje procesnih predpisov je zahtevno delo, ki zahteva ustrezen čas. Prenagljene in nepremišljene rešitve lahko prinesejo več škode kot koristi tudi na področju pravice do sodnega varstva.

Državni zbor je ob obravnavi tega poročila Varuha med drugim predlagal vladi, da ob pripravi ukrepov za večjo učinkovitost sodišč prouči in predlaga oblike in načine prenosa nekaterih zadev s sodišč na druge ustanove, vključno z oblikami izvensodnega reševanja sporov.¹³

V **LP 1998**¹⁴ smo opozorili državo, da mora sodstvu omogočiti pogoje za normalno delo. To je bilo povezano tudi s spremembo veljavne materialne in procesne zakonodaje, ki naj pripomore, da bo sodni sistem lahko učinkovitejši. Vzroki za velike zaostanke so bili po naših ugotovitvah v preobremenjenosti

¹¹ Dosegljivo na: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>.

¹² 2.6 Sodni in policijski postopki, v: Poročilo Varuha za leto 1997, str. 125–138.

¹³ Dosegljivo na: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>.

¹⁴ 2.3. Sodni in policijski postopki, v: Poročilo Varuha za leto 1989, str. 38.

sodišč in morda celo v preširokem sodnem varstvu. Večji poudarek je zato treba dati učinkovitemu izvensodnemu reševanju sporov in sodišča razbremeniti odločanja v nepomembnih, preprostih zadevah. V tem letu smo izrecno opozorili tudi na problematiko izvršilnih postopkov. Ob dejstvu, da gredo nerešeni spisi v postopkih izvršbe in zavarovanja na okrajnih sodiščih v deset tisoče, smo zapisali, da so sprejetje in uveljavitev Zakona o izvršbi in zavarovanju pospremila velika pričakovanja.

Kljub izboljšanju, ki ga je **v letu 1999** izkazovala takratna sodna statistika, pa Varuh ni imel razlogov za pretirano zadovoljstvo. Še vedno smo se namreč spopadali z resnimi zaostanki v sodstvu: število nerešenih zadev na nekaterih sodiščih je še vedno naraščalo, kar je kazalo, da je novih zadev več kakor rešenih. Dolgotrajnost sodnih postopkov je imela take razsežnosti, da je postala ne samo strokovno, temveč tudi pomembno politično vprašanje. Na to je opozarjalo tudi dejstvo, da je bilo pobudnikov, ki so se na Varuha obračali zaradi dolgotrajnosti sodnih postopkov, še vedno vsako leto več.¹⁵

V **LP 2000**¹⁶ smo kot spodbudno zapisali, da je vse več ukrepov, s katerimi hoče država pospešiti in s tem povečati učinkovitost sodnega varstva. Državni zbor je tako sprejel obsežno novelo Zakona o sodiščih, katere namen je bil pospešiti sodne postopke in zagotoviti boljši nadzor tedaj, ko stranka meni, da sodišče neutemeljeno dolgo rešuje zadevo. Pripomnili smo, da je Varuh v preteklosti že opozarjal na neučinkovitost nadzorstvene pritožbe po 72. členu Zakona o sodiščih. S spremembami in dopolnitvami tega zakona, ki so bile uveljavljene aprila 2000, pa je bila določena večja možnost nadzora nad delom sodnika. To smo šteli kot spodbuden obet za večjo učinkovitost nadzorstvene pritožbe, ki naj zagotovi hitrejši sodni postopek.

Pospešitvi sodnih postopkov so bile namenjene tudi spremembe in dopolnitve Sodnega reda, ki opredeljujejo sodni zaostanek ter določajo ravnanje sodnika in predsednika sodišča, da se ugotovijo razlogi za nastanek sodnega zaostanka in sprejmejo ustrezni ukrepi.

Vlada¹⁷ je v svojem odzivnem poročilu potrdila, da so navedbe Varuha o dolgotrajnosti sodnih postopkov točne. Slovenska sodišča so imela ob koncu leta 2000 533.225 nerešenih zadev, pri čemer pa je Ministrstvo za pravosodje poudarilo – kar sicer navaja tudi samo poročilo Varuha –, da se že drugo leto zapored število nerešenih zadev na slovenskih sodiščih zmanjšuje. Spremembe sodnega reda, sprejete v letu 2000, so omogočile tudi vzpostavitev realnih statističnih podatkov o tistih nerešenih zadevah, ki so »pravi« sodni zaostanki v Republiki Sloveniji. Vseh nerešenih zadev namreč ni bilo mogoče šteti za prave sodne

¹⁵ 3.3. Pravosodje, v: Poročilo Varuha za leto 1999, str. 42.

¹⁶ 2.3. Pravosodje, v: Poročilo Varuha za leto 2000, str. 29.

¹⁷ Mnenje Vlade RS o petem in šestem rednem letnem poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leti 1999 in 2000, dosegljivo na: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>.

zaostanke, ki bi kazali na kršitev pravice do sojenja v razumnem roku.

Iz poročil sodišč o prizadevanjih za odpravo sodnih zaostankov je bilo tudi razvidno, da sodišča sodne zaostanke rešujejo praviloma s preseganjem pričakovanega obsega dela in dodatnim spremljanjem gibanja stanja v zvezi s posamezno zadevo. Tako je bilo mogoče dodatno ukrepati tudi tam, kjer prihaja do zastojev pri obravnavanju zaradi razlogov na strani strank ali razlogov procesne narave, kot so npr. preložitve obravnav zaradi eventualnega sporazumevanja o zadevi, nedostava listin, dolgotrajna izdelava izvedenskih mnenj oziroma povezanost z odločitvijo v drugi zadevi, ki je še v reševanju.

Ministrstvo za pravosodje je tudi napovedalo, da si bo v skladu s svojim delovnim področjem prizadevalo za take spremembe materialnih in procesnih zakonov, ki bodo omogočile čim bolj funkcionalno delovanje pravosodja.

Zlasti sodišča prve stopnje so **v letu 2001** sporočala spodbudne podatke o zmanjšanju števila nerešenih zadev, o manjših zaostankih, nekatera celo o rekordnem številu rešenih zadev. Tudi redno poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo 2001 je ugotavljalo, da je opazen velik napredek pri zmanjševanju sodnih zaostankov. Ukrepi, ki jih je vlada uvedla v obdobju 1999–2001 za odpravo zaostankov, so se zato po naši presoji izkazali za uspešne (kar pa ne velja za zemljiško knjigo, kjer se je število nerešenih zadev takrat še vedno povečevalo).

Kljub nespornim pozitivnim premikom s stanjem slovenskega sodstva vendarle še nismo bili zadovoljni. Prej nasprotno, opozorili smo, da več okoliščin kaže, da pravna država prav na občutljivem področju zagotavljanja sodnega varstva pravic in pravno priznanih interesov nikakor ne deluje tako, da bi bila v praksi zagotovljena ustavna pravica do sodnega varstva brez nepotrebne odlašanja. Večletno čakanje po vložitvi tožbe na prvi narok za glavno obravnavo v pravnih zadevah, zlasti pred okrajnimi sodišči, je bilo takrat še vedno skoraj pravilo. Posebno skrb je takrat Varuhu vzbujalo tudi občutno povečanje nerešenih zadev na pritožbenih sodiščih. Na pritožbeno odločitev je bilo zato treba čakati leto dni, če ne celo več let, kar je pogosto potiskalo sodno odločanje v čas zunaj razumnih rokov.¹⁸

Da je očitek o tem, da sojenje ni hitro, upravičen, in je izboljšanju stanja na tem področju, to je zmanjševanju sodnih zaostankov, namenjena posebna skrb, tako Ministrstva za pravosodje s predlogi za ustrezne spremembe zakonodaje oziroma sprejemanjem ustreznih podzakonskih predpisov kot tudi ukrepov same sodne veje oblasti, ki naj bi bistveno zmanjšali sodne zaostanke, je ob obravnavi tega poročila v odzivnem poročilu pritrdila tudi vlada.¹⁹ Vrhovno

¹⁸ 2.4.1. Sodni postopki, v: Poročilo Varuha za leto 2001.

¹⁹ Dosegljivo na: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>.

sodišče pa je v zvezi s sodnimi zaostanki ocenjevalo, da je stopnja zmanjševanja sodnih zaostankov vendarle prepočasna, zato je predlagalo uvedbo posebnega projekta za pospešeno zmanjševanje nerešenih zadev na izbranih pravnih področjih in sodiščih – projekt Herkules. Državni zbor je ob obravnavi tega poročila vlado in Vrhovno sodišče RS znova pozval, da naj se učinkoviteje lotita odprave sodnih zaostankov na posameznih področjih in območjih ter zagotovita kakovostno sodno odločanje, predvsem tudi z zagotovitvijo zadostnega in strokovno ustreznega usposobljenega sodniškega osebja.

Tudi **v letu 2002** je odprava sodnih zaostankov ostala največja zaveza slovenskega sodstva. Čeprav je bila odprava sodnih zaostankov prednostna naloga sodne in tudi drugih vej oblasti in so bili za njeno realizacijo izvedeni številni zakonodajni in praktični ukrepi, pa so vendarle številne pobude Varuhu tudi v tem letu kazale, da cilj nikakor še ni bil dosežen. Tudi sodna statistika števila nerešenih zadev ni kazala občutnejšega premika na področju hitrejšega in učinkovitejšega sojenja. Podoben je bil tudi Varuhov pogled, ki je izhajal predvsem iz obravnavanja pobud prizadetih posameznikov. Iz njih je izhajalo, da je bilo na kar premnogih slovenskih sodiščih splošne pristojnosti, kakor tudi na specializiranih sodiščih, še vedno treba čakati tri, štiri in celo pet ali več let od prejema zadeve (vložitve tožbe) do prvega naroka za glavno obravnavo.²⁰

V **LP 2003**²¹ pa smo zapisali, da so bile grešni kozel za sodne zaostanke organizacijske spremembe sodišč, uveljavljene v letih 1994 in 1995. Takrat smo dobili množico sodišč, zlasti majhnih okrajnih. Kljub spodbudnim premikom pri odpravi sodnih zaostankov na nekaterih sodiščih pa s stanjem sodstva glede zagotavljanja sojenja v razumnem roku v tem letu nikakor še nismo mogli biti zadovoljni. Statistika o številu nerešenih zadev tudi v letu 2003 ni kazala občutnejšega premika na področju hitrejšega in učinkovitejšega sojenja. To so izkazovale tudi pobude, poslane Varuhu zaradi dolgotrajnosti sodnih postopkov. Pri tem je Varuh poudaril, da za nekatera (tudi okrajna) sodišča ni dobival pobud, ki bi zatrjevale neupravičeno zavlačevanje postopka. Hkrati pa je bil zasut s številnimi tovrstnimi očitki na račun drugih, zlasti večjih okrajnih sodišč, pa tudi nekaterih sodišč, ki odločajo v pritožbenem postopku. Niso bili redki primeri, da so se sodni postopki znova premaknili šele po posredovanju Varuha.

Pripomnili smo, da se s težavami pri zagotavljanju sojenja v razumnih in zakonskih rokih otepajo tudi višja sodišča, ki odločajo v pritožbenem postopku v civilnih in kazenskih zadevah. Obravnavane pobude so kazale, da prav vsa višja sodišča v povprečju potrebujejo za pritožbeno odločitev v civilni zadevi po več kot eno leto, na civilnem oddelku Višjega sodišča v Mariboru pa celo do treh let in več. Še vedno smo tudi opazali prevelike časovne razlike pri reševanju pritožbenih

zadev, dodeljenih različnim sodnikom posameznega višjega sodišča, kar je pri strankah vzbujalo vsaj občutek privilegiranja določenih posameznikov, če ne celo očitkov pristranskega sojenja, kot smo že opozorili v **LP 2002**. Pripomnili smo, da bi bilo mogoče s spremenjenim načinom dodeljevanja spisov posameznim sodnikom mogoče zagotoviti boljšo časovno usklajenost pritožbenega odločanja.

Tudi **v letu 2004** je največ pobudnikov zatrjevalo dolgotrajnost sodnih postopkov, pogosto s poudarkom na posameznih fazah postopka (na primer daljši časovni zastoj med obravnavanjem, dolgotrajno čakanje na pisno izdelavo sodne odločbe, večletno čakanje na pritožbeno odločitev itd.).

Očitno je težave na tem področju zaslutil tudi zakonodajalec, ko je ob spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih, uveljavljenih v letu 2004, v zakonsko besedilo izrecno zapisal, da morajo sodniki o pravicah in dolžnostih ter obtožbah odločati brez nepotrebne odlašanja, neodvisno in nepristransko. Tudi sicer so se v letu 2004 nadaljevala prizadevanja države za spremembe in dopolnitve zlasti organizacijske in procesne zakonodaje, ki naj pripomorejo k, učinkovitejšemu sodnemu sistemu. Tako je bila znova spremenjena in dopolnjena določba 72. člena Zakona o sodiščih, ki ureja nadzorstveno pritožbo. To je postal institut stranke, ki meni, da sodišče krši njeno pravico do sojenja brez nepotrebne odlašanja. Med utemeljenimi primeri nadzorstvene pritožbe so bile v zakonu navedene kršitve pravila o vrstnem redu reševanja zadev in zakonskih rokov za razpis narokov in izdelavo sodnih odločb.²²

LP 2005²³ vsebuje ugotovitev, da dolgoročni cilj ne more biti zgolj učinkovito sodno varstvo pravice do sojenja v razumnem roku, ampak zagotavljanje samega sojenja brez nepotrebne odlašanja, torej sojenja v razumnem roku. Vsakomur, ki kot stranka nastopa v sodnem postopku, je treba zagotoviti, da bo lahko v razumnem času s sodnim varstvom uveljavil svoje pravice. Spodbujen s sodbo evropskega sodišča v zadevi Lukenda in odločbo ustavnega sodišča o neskladju Zakona o upravnem sporu z ustavo je takrat nastal **Skupni državni projekt Lukenda**. Namen projekta je bil učinkovito zmanjšanje in dolgoročno tudi odprava sodnih zaostankov na sodiščih in državnih tožilstvih. Projekt je napovedal številne ukrepe tako v zakonodaji (zlasti organizacijski in postopkovni predpisi), v pravosodni in sodni upravi ter na drugih področjih, povezanih z delom sodišč (vključno z večjim poudarkom na dobri sodni praksi), da bi se odpravili objektivni in subjektivni razlogi, ki ovirajo učinkovitejšo sodno odločanje in odpravo sodnih zaostankov.

Ugotavljali smo, da je tako vlada v sodelovanju s sodno vejo oblasti predstavila ambiciozen načrt, ki je meril na zmanjšanje, predvsem pa odpravo zaostankov v desetletnem obdobju. Varuh je pozdravil



od leve proti desni: Varuh Matjaž Hanžek in Nikiforos Diamandourus, Evropski varuh človekovih pravic (2006)

vse večje zavedanje in poudarjeno pripravljenost za zagotavljanje sojenja v razumnem roku. Opozorili pa smo, da kratkoročne rešitve niso nujno učinkovite in uspešne za dolgoročne težave. Razni Herculesi in Lukende zagotavljajo uspeh le ob dolgotrajnem, vseobsežnem učinkovanju in zavzetem sodelovanju vseh vpletenih.

Državni zbor je takrat priporočal, da naj vlada in sodišča sprejmejo dodatne ukrepe za zagotovitev pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja ter kakovosti sodnega obravnavanja. Vzpostavijo naj se ustrezni nadzorstveni instrumenti, ki ne bodo posegali v samostojnost in neodvisnost sodnikov. Vlada naj pravosodnim organom zagotovi ustrezne kadrovske in prostorske pogoje za delo. Sodišča naj namenjajo še večji poudarek sporazumnemu izvensodnemu reševanju sporov z uporabo mediacije in drugih oblik alternativnega reševanja sporov.²⁴

Tudi **v letu 2006** je največ pobud še vedno zadevalo dolgotrajnost sodnih postopkov. Mnoge so opozarjale na čakanje od vložitve začetnega akta do prvega naroka za glavno obravnavo, naj gre za kazenske ali civilne zadeve. Vsaj enako pogosti so bili tudi zastoji med obravnavanjem v posameznih fazah kazenskega ali civilnega postopka. Tako smo v tem letu večkrat ugotavljali daljše zamude med obravnavanjem,

tudi zaradi počasnega dela izvedencev in menjave sodnikov. Pogosto smo slutili tudi zgolj subjektivne razloge posameznih sodnic in sodnikov, da se postopki podaljšujejo in končajo pozneje, na primer zaradi nespoštovanja pooblastil iz procesnih zakonov, ki naj zagotovijo učinkovit, nepristranski in pošten sodni postopek. Ob nedvomno (pre)velikem številu zadev slovenskih sodnic in sodnikov je kar nekaj zadev, ki jih je obravnaval Varuh, dalo slutiti, da bi bilo z večjo strokovnostjo, vestnostjo in skrbnostjo pri obravnavanju zadev in vodenju postopkov mogoče še dodatno prispevati k manj nerešenim spisom in sodnim zaostankom.

Varuh je ob tem pozdravil vse te številne dejavnosti, usmerjene k večji sposobnosti sodne veje oblasti, da zmanjša in odpravi sodne zaostanke ter zagotovi sojenje v razumnem roku. Pripomnili pa smo, da prizadetemu posamezniku, ki kot stranka v postopku uveljavlja ali brani svoje pravice in pravno zavarovane interese, seveda ne pomeni veliko statistika o uspešnosti določenega projekta za odpravljanje zaostankov. Zanj je pomembna le učinkovitost sodnega odločanja v njegovem konkretnem primeru.

V **LP 2006** smo med drugim znova opozorili, da je zagotavljanje pravice do sodnega varstva v razumnem roku zaveza države. Stranke, ki pred sodiščem uveljavlja varstvo svojih pravic in pravno zavarovanih interesov, kadrovske in druge težave sodišča, ki povzročajo odločanje zunaj razumnega roka, ne zanimajo. Pet- in večletno čakanje na razpis

²⁰ 2.4. Pravosodje, v: Poročilo Varuha za leto 2002, str. 31–36.

²¹ 2.5. Pravosodje, v: Poročilo Varuha za leto 2003, str. 33–37.

²² Več o tem glej Pravosodje 2.3., v: Poročilo Varuha za leto 2004, str. 44–47.

²³ 2.4. Pravosodje, v: Poročilo Varuha za leto 2005, str. 47–48.

²⁴ Pripočila Državnega zbora RS ob obravnavi enajstega rednega letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2005, dosegli-vo na: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>.

prvega naroka za glavno obravnavo je nedopustno in nesprejemljivo v demokratični pravni državi, kot se po Ustavi RS opredeljuje Slovenija. Tako dolgo čakanje, da sodišče sploh začne obravnavati sporno razmerje, je absurd in **pomeni dejansko znikanje pravice do sodnega varstva** (»pravica odložena je pravica odrečena«). Seveda gre pri tem za sistemski problem in odgovornosti (praviloma) ni mogoče prevaliti zgolj na konkretno sodišče in sodnika, ki mu je zadeva dodeljena v obravnavanje.²⁵

V **LP 2007**²⁶ pa smo opozorili, da dolgotrajnega čakanja na začetek obravnavanja ne moremo opredeliti kot sojenje v razumnem roku. Ob številnih pobudah, ki so zatrjevale sojenje zunaj razumnega roka, ni presenečal podatek, da je bila Republika Slovenija pred Evropskim sodiščem za človekove pravice do tega obdobja obravnavana več kot 200-krat (večinoma zaradi kršitve pravice do sojenja v razumnem roku), več kot 800 primerov pa je v Strasbourgu še čakalo na odločitev.

Pripomnili smo, da pooblastila procesnih zakonov dajejo sodnikom zadostne možnosti, da zagotovijo učinkovit, nepristranski in pošten sodni postopek. Zato lahko tudi vsak sodnik s svojim strokovnim, vestnim in skrbnim delom pomembno prispeva k odpravi sodnih zaostankov. Varuh je tudi znava podprl vse dejavnosti, usmerjene k večjim prizadevanjem sodne veje oblasti, da zmanjša in odpravi sodne zaostanke ter zagotovi kakovostno sojenje v razumnem roku. Za pripravo pravosodne zakonodaje skrbi Ministrstvo za pravosodje. Opozorili smo, da je zato glavni cilj, ki ga mora ministrstvo na tem področju zasledovati, dodatno povečanje učinkovitosti sodstva v skladu s projektom odprave sodnih zaostankov. Seveda mora pri tem vselej izhajati iz načel ustavnosti, zakonitosti in spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Vlada pa se je odzvala s pojasnilom, da je Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja (ZVPSBNO) dal strankam konkretnih sodnih postopkov pred slovenskimi sodišči na razpolago učinkovita pravna sredstva, s katerimi lahko dosežejo pospešitev sodnih postopkov, ki se neutemeljeno dolgo rešujejo. Za čim lažje uveljavljanje pravic, ZVPSBNO določa minimalno količino osebnih in drugih podatkov, ki jih morajo stranke posredovati sodiščem, poleg tega strankam po ZVPSBNO ni treba plačevati nobenih sodnih ali upravnih taks. Ministrstvo za pravosodje je za pomoč strankam oblikovalo tudi poseben priporočen obrazec, ki je dostopen tako na spletni strani Ministrstva za pravosodje kot tudi na vseh sodiščih.²⁷

Tudi v **LP 2008**²⁸ smo ponovili, da mora odprava sodnih zaostankov še naprej ostati prednostna naloga sodne in tudi drugih vej oblasti. Ugotavljali smo, da so bili za njeno uresničitev izvedeni številni zakonodajni in praktični ukrepi, vendar so številne pobude Varuhu kazale, da ta cilj še ni dosežen, čeprav smo ugotovili, da število pobud zaradi dolgotrajnosti sodnih postopkov na sodiščih prve stopnje upada. Na sodne zaostanke so opozarjale tudi nove razsodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourg.

V odzivnem poročilu je vlada poudarila, da si skupaj s sodno oblastjo prizadevata, da bi se sodni zaostanki čim prej odpravili. V tej smeri so bili izvedeni številni zakonodajni in praktični ukrepi, ki se bodo še nadaljevali. Ob tem je poudarila, da je sodni veji oblasti in strankam sodnih postopkov treba zagotoviti možnosti, da lahko v praksi izkoristijo spremenjene institute sodne postopkovne zakonodaje, ki se v času odprave sodnih zaostankov spreminjajo zlasti v smeri dodatnih izboljšav. Napovedala je, da bo k preprečevanju nastajanja novih nepotrebnih sporov pred sodišči (pretežno »pedsodno«) pripomogel tudi nov predlog Zakona o alternativnem reševanju sodnih sporov, ki bo da predvidoma sprejet do konca leta 2009 in bo v okviru pravnega reda Republike Slovenije in vladavine prava prispeval k zmanjšanju t. i. »kulture pravdanja« in k pomiritvam med strankami sporov brez pretiranih stroškov za njih ali za sodno oblast.²⁹

V **LP 2009**³⁰ smo zapisali, da zaradi velikih zaostankov sodišč marsikateri pobudnik želi Varuhovo posredovanje, da bi sodišče obravnavalo njegovo zadevo mimo vrstnega reda pripada na sodišče. Takim pobudam nismo mogli ugoditi, saj ne smemo posegati v pravice drugih strank v postopku pred sodiščem. Hitrejšo reševanje enega od sporov pred sodiščem, čeprav za to ni zakonitih možnosti v razmerju do drugih sodnih zadev, bi namreč lahko pomenilo kršitev pravic drugih do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS. Pobudnike smo zato v primerih, ki so kazali na zavlačevanje sodnega postopka, opozarjali na možnost vložitve nadzorstvenih pritožb oziroma drugih sredstev, ki jih daje ZVPSBNO. Tako kot Ministrstvo za pravosodje je tudi Varuh pričakoval, da se bosta s spremembami in dopolnitvami ZVPSBNO še dodatno okrepila varstvo pravic in položaj strank sodnih postopkov, katerih zadeve sodišča ne rešujejo brez nepotrebne odlašanja. Opozoril pa je, da si je treba še vnaprej prizadevati, da kršitev ustavne pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja oziroma kršitev konvencijske pravice do sojenja v razumnem roku sploh ne bi bilo. S tem bi tudi odpadla potreba za uporabo ZVPSBNO.

V **LP 2010**³¹ smo zapisali ugotovitev, da se kljub večjemu pripadu zadev nadaljuje ugoden trend skrajšanja časa, ki ga sodišča porabijo za reševanje zadeve. Še zlasti je bil vzpodbuden podatek Ministrstva za pravosodje, da sodišča še nikoli v zgodovini samostojne Slovenije niso imela tako malo nerešenih zadev in še nikoli niso potrebovala tako kratek čas za rešitev povprečne zadeve kot v tistem obdobju (šest mesecev), čeprav smo še vedno obravnavali primere dolgotrajnih sodnih postopkov (v eni izmed obravnavanih zadev tako v začetku leta 2010 ni bilo odločeno o reviziji, ki jo je Vrhovno sodišče RS prejelo v novembru 2007), ki se v kazenskih zadevah lahko končajo tudi z zastaranjem, kar je še vedno (vsaj v nekaterih primerih) kazalo na neučinkovitost države pri zagotavljanju pravice do sodnega varstva.

Napredek na tem področju je potrjevalo tudi manj obsodb naše države od Evropskega sodišča za človekove pravice, ker ni zagotovila varstva pravice do sojenja v razumnem roku. Skrb vzbujajoče pa je bilo, da se je pripad zadev na slovenska sodišča izredno povečal. Zato je prav, da se vlada in Ministrstvo za pravosodje zavedata, da je v kriznih časih še kako pomembno, da sodišča nadaljujejo odpravljanje sodnih zaostankov.

Tovrstne pobude so sicer se večinoma nanašale na dolgotrajne izvršilne postopke in dolgotrajne zapuščinske postopke. Prejeli pa smo tudi več pobud, povezanih z dolgotrajnostjo sodnih postopkov, ki so posledica razveze zakonske zveze, katerih glavnina se nanaša na spore pri razdelitvi skupnega premoženja.

Tudi v **LP 2011**³² smo posebej izpostavili pobude, v katerih so pobudniki opozarjali na dolgotrajnost postopkov, tako sodnih kot tudi postopkov za dodelitev brezplačne pravne pomoči. Obravnava tovrstnih pobud je v nekaj primerih sicer pokazala, da niso bile vedno utemeljene, saj so bili razlogi za dolgotrajnost postopka pri pobudnikih samih oziroma nasprotnih strankah v postopku. V nekaterih primerih pobudniki (še) niso uporabili (pospešitvenih) pravnih sredstev, ki jih imajo kot stranke v postopku na voljo v skladu z ZVPSBNO.

Ko smo na podlagi okoliščin ugotovili, da je naše posredovanje potrebno, smo opravili poizvedbe pri sodiščih. Ta so se praviloma redno odzivala na naše poizvedbe in kar v nekaj obravnavanih primerih smo lahko ugotovili, da je bila naša poizvedba utemeljena in da je sprožila (ponovni) premik v obravnavanju zadeve. Nekatero zadevo so predstavljene med izbranimi primeri. Obravnavali smo tudi nekaj primerov zamud v novem sojenju na prvi stopnji po vrnitvi zadeve s pritožbenega oziroma revizijskega sodišča. Tudi v takih primerih se na sodišče obrnemo s poizvedbo o razlogih za zastoj v obravnavanju zadeve. Običajno se tudi zato obravnavanje zadeve premakne.

Na podlagi prejetih pobud smo v tem letu opazili, da se postopki na prvi in drugi stopnji sicer krajšajo, še vedno pa se je z zamudo odločalo o izrednih pravnih sredstvih na Vrhovnem sodišču RS, čeprav je to sodišče število nerešenih zadev v dveh letih zmanjšalo za 38 odstotkov.

Na potrebo po končanju sodnih postopkov v razumnem roku so Slovenijo v tem letu znova opozorile nekatere sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice. Pripomnili smo tudi, da Varuh sicer že več let opozarja na nerazumno dolge sodne postopke, ki ne le da kršijo ustavno pravico do sojenja v razumnem roku, temveč lahko pri posamezniku povzročijo oziroma močno podaljšajo njegovo stisko. Zato je treba tudi po Varuhovem mnenju še naprej vztrajati pri odpravi sodnih zaostankov in z različnimi ukrepi odpraviti vse primere dolgotrajnega čakanja na začetek sodnega odločanja oziroma predolgotrajne sodne postopke.

Vlada je v odzivnem poročilu zagotovila, da Ministrstvo za pravosodje sprotno spremlja izvrševanje ZVPSBNO Ministrstvo je takrat sodilo, da se zakon verjetno še ne izvršuje dovolj optimalno (maksimalno) s strani sodstva, se pa vseeno načeloma izvršuje kar ustrezno in je dejansko pripomogel k odpravi sodnih zamud v konkretnih zadevah. Vlada je tudi pripomnila, da je do takrat Evropsko sodišče za človekove pravice sicer pozitivno ocenjevalo navedeni zakon (npr. primer *Grzinčič proti Sloveniji* iz leta 2007), ker lahko to Sodišče svoje stališče spremeni, če ugotovi, da se zakon v praksi morda slabo izvršuje.³³

V **LP 2012**³⁴ smo poudarili, da je nujno treba sprejeti nadaljnje ukrepe za zagotavljanje varstva pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja, saj se nekateri sodni postopki po ugotovitvah Varuha še vedno vodijo predolgo in ne zagotavljajo varstva pravice do sojenja v razumnih rokih. Cilja teh ukrepov morata biti skrajšanje sodnih postopkov in odprava sodnih zaostankov. Tako smo podprl vse zakonske spremembe, ki bodo še naprej vodile k ustreznější in učinkovitejši ureditvi poslovanja sodišč in s tem k okrepitvi pravne države. Nujno je tudi nadaljevati spremembe, ki sodnike razbremenjujejo nalog, za katere ni treba, da jih opravijo sami; tiste, ki so potrebne za krepitev njihove samostojnosti, in tiste, ki poenostavljajo sodne postopke ter omogočajo večje možnosti za alternativno reševanje sporov. Ob tem se je treba zavedati, da lahko na drugi strani k sodnim zaostankom prispeva tudi zakonodaja sama, če so njene rešitve premalo domišljene, prehitre in prepogoste. Zato je nujno, da pri pripravi teh sprememb sodelujejo vsi tisti iz pravosodja, ki jih spremembe zadevajo (to so zlasti sodniki, tožilci, odvetniki in drugi) in da so pglavitne rešitve medsebojno usklajene.

²⁵ 2.4 Pravosodje, v: Poročilo Varuha za leto 2006, str. 56–60.

²⁶ 2.4 Pravosodje, v: Poročilo Varuha za leto 2007, str. 84–85.

²⁷ Informacija o uresničitvi Priporočil Državnega zbora RS ob obravnavi dvanajstega rednega letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2006 in Mnenje Vlade Republike Slovenije o trinajstem rednem poročilu Varuha človekovih pravic za leto 2007, str. 58–59, dosegljivo na: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>.

²⁸ 2.4 Pravosodje, v: Poročilo Varuha za leto 2008, str. 87–88.

²⁹ Informacija o uresničitvi Priporočil Državnega zbora Republike Slovenije ob obravnavi trinajstega rednega letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2007 in Mnenje Vlade Republike Slovenije k štirinajstemu rednemu letnemu poročilu Varuha človekovih pravic za leto 2008, str. 53, dosegljivo na: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>.

³⁰ 2.4 Pravosodje, v: Poročilo Varuha za leto 2009, str. 87–88.

³¹ 2.4 Pravosodje, v: Poročilo Varuha za leto 2010, str. 102–104.

³² 2.4 Pravosodje, v: Poročilo Varuha za leto 2011, str. 111–113.

³³ Informacija o uresničitvi Priporočil Državnega zbora Republike Slovenije ob obravnavi šestnajstega rednega letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2010 in Mnenje Vlade Republike Slovenije k sedemnajstemu rednemu letnemu poročilu Varuha človekovih pravic za leto 2011, dosegljivo na: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila-priporocila-dz-odzivna-porocila-vlade/>.

³⁴ 2.4 Pravosodje, v: Poročilo Varuha za leto 2012, str. 92–94.



Okrogla miza na Pravni fakulteti v Ljubljani ob 20-letnici Zakona o Varuhu (december 2013)

Z zagotovitvijo pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja in brez napak v postopkih bo sodišče samo največ prispevalo k povrnitvi ugleda, kar mora ostati njegova prioriteta. Seveda pa morajo imeti sodišča zadostne kadrovske in materialne vire. Tako npr. ukrepi na račun varčevanja nikakor ne smejo še dodatno ogroziti pravice do sodnega varstva.

Tudi **v letu 2013**³⁵ so bile med obravnavanimi pobudami pri Varuhu, kljub zmanjšanju sodnih zaostankov, še naprej tiste, ki zatrjujejo dolgotrajnost sodnega postopka. V eni izmed takih smo na primer zapisali ugotovitev, da če od vložitve tožbe do vmesne odločitve sodišča (o temelju odgovornosti povzročitelja škode) minejo štiri leta, bi tako dolgotrajno čakanje na odločitev sodišča težko opredelili kot sojenje v razumnem roku, ki ga zagotavlja pravica iz 23. člena naše ustave oziroma 6. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Ugotavljamo tudi, da je Državni zbor RS (državni zbor) sicer sprejel priporočilo Varuha (ki smo ga podali v letnem poročilu za leto 2012) in priporočil Vladi RS (vlada) sprejetje potrebnih ukrepov za odpravo vseh primerov dolgotrajnega čakanja na začetek sodnega odločanja oziroma predolgotrajnih sodnih postopkov, vlada pa je z Vrhovnim sodiščem RS 4. junija 2013 podpisala Zavezo za izboljšanje stanja v sodstvu (zaveza). Zavezo je minister za pravosodje 11. junija 2013 simbolno izročil tudi varuhinji človekovih pravic. Varuh izraža zadovoljstvo, da je vlada z Vrhovnim sodiščem RS v juniju 2013 podpisala Zavezo za izboljšanje stanja v sodstvu in pričakuje pozitivne premike, zlasti pri zmanjšanju sodnih zaostankov. Varuh z odobravanjem sprejema prizadevanja pristojnih organov, katerih namen in cilj je zagotoviti sojenje v razumnem roku oziroma odpraviti sodne zaostanke. Ali bodo ukrepi, sprejeti v ta namen, z

³⁵ 2.4 Pravosodje, v: Poročilo Varuha za leto 2013, str. 114–115.

zgoraj navedeno zavezo, tudi dejansko uspešni, bo pokazal čas, ki je določen za njihovo uresničitev. Tedaj bo tudi priložnost za sprejetje morebitnih dodatnih ukrepov za zagotovitev sojenja v razumnem roku, saj je nujno povrniti zaupanje posameznikov v pravno državo. To še posebej velja za postopke v delovnih in socialnih sporih, v katerih nastopajo posamezniki, ki so pogosto tudi v eksistenčni stiski, ki je neredko prav posledica dolgotrajnosti teh postopkov.

Sklep

Zgornji povzetki iz naših LP dokazujejo, da je (bil) dolgotrajnost sodnih postopkov sistemski problem, na katerega smo opozorili prav v vseh letih delovanja Varuha. Kot tak se (je) po presoji Varuha rešuje (reševal) prepočasi. Da se je začelo resno ukrepati, očitno tudi niso bila dovolj vsa naša opozorila in predlogi za izboljšanje stanja, temveč tudi sporočila iz tujine kot so razsodbe Evropskega sodišča za človekove pravice. Upoštevaajoč zadnje podatke, pa je možno ugotoviti, da sistem delovanja sodne oblasti glede odprave sodnih zaostankov vse boljše deluje, kar je pripisati zlasti ukrepom znotraj samega sodstva (boljše delovanje zadev sodne uprave, informatizacija), skupnim ukrepom (npr. nekdanji Projekt Lukenda), delovanju Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO) – predvsem učinek v smeri spremembe kulture poslovanja – in podobno.³⁶ Seveda pa bo tudi v prihodnje treba stremeti za nadalje izboljšanje poslovanja sodišč v smeri racionalizacije in kakovosti sojenja, z zakonodajnimi spremembami, ob zagotovljenih kadrovskih, prostorskih in drugih materialnih pogojev za nemoteno poslovanje sodišč.

³⁶ Tako v Informaciji o uresnitvi priporočila Državnega zbora Republike Slovenije ob obravnavi osemnajstega rednega letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2012 in Mnenje Vlade Republike Slovenije k devetnajstemu rednemu letnemu poročilu Varuha človekovih pravic za leto 2013.

Ivan Šelih, namestnik varuhinje človekovih pravic

OB VZPODBUDAH VARUHA DO ENOTE ZA FORENZIČNO PSIHIATRIJO

Splošno

Nihče ne sme biti podvržen mučenju, nečloveškemu ali ponižujočem kaznovanju ali ravnanju (18. člen Ustave Republike Slovenije – ustava³⁷). Poleg tega ustava zagotavlja spoštovanje človekove osebnosti in njegovega dostojanstva v kazenskem in vseh drugih pravnih postopkih, in prav tako med odvzemom prostosti in izvrševanjem kazni (21. člen). Pravico do zdravstvenega varstva pa daje vsakomur pod pogoji, ki jih določa zakon (51. člen).

Med izvrševanjem kazenskih sankcij so obsojencu zagotovljene vse pravice državljanov Republike Slovenije, razen tistih, ki so mu izrecno odvzete ali omejene z zakonom (4. člen Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij – ZIKS-1³⁸). Kdor pa je le obdolžen kaznivega dejanja, velja za nedolžnega, dokler njegova krivda ni ugotovljena s pravnomočno sodbo (3. člen Zakona o kazenskem postopku – ZKP³⁹). Med prestajanjem pripora se ne smeta žaliti osebnost in dostojanstvo pripornika. S pripornikom je treba ravnati humano ter varovati njegovo telesno in duševno zdravje. Zoper pripornika se smejo uporabiti samo tiste omejitve, ki so potrebne, da se prepreči beg ali dogovarjanje, ki bi lahko škodovalo uspešni izvedbi postopka (209. člen ZKP). Varuh opozarja, da standard zdravstvene oskrbe zaprtih oseb ne sme biti nižji od tistega, ki velja za druge bolnike. Pravica do zdravstvenega varstva namreč izhaja iz same ustave. Zato tudi ZIKS-1 določa, da imajo obsojenci, ki so obvezno zavarovani po splošnih predpisih o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, pravico do zdravstvenih storitev po teh predpisih, razen nekaterih izjem. Da naj imajo zaporniki možnost dostopa do zdravstvenih služb v državi brez vsakršnega zapostavljanja na podlagi njihovega pravnega položaja in da naj bo bolna oseba, ki potrebuje specialistično zdravljenje, prepeljana v specializirane ustanove ali javne bolnišnice, ko taka obravnava ni na voljo v zaporu, določa tudi **Priporočilo Sveta Evrope št. R (2006) 2 Odbora ministrov državam članicam o evropskih zaporskih pravilih**.⁴⁰

³⁷ Uradni list RS, št. 33/1991 in nasl.

³⁸ Uradni list RS, št. 22/2000 in nasl.

³⁹ Uradni list RS, št. 63/1994 in nasl.

⁴⁰ Glej pravilo 40.3 in 46.1.

Kljub deklarirani enakopravnosti obsojencev z drugimi zavarovanci v sistemu zdravstvenega zavarovanja pa je Varuh že **v začetem obdobju delovanja** ugotavljal primere, ko ta enakopravnost v praksi ni spoštovana.⁴¹ Že takrat smo za čas, dokler Slovenija nima posebnih bolnišničnih prostorov, namenjenih zdravljenju obsojencev na prestajanju zaporne kazni, opozorili, da bi bilo treba med pristojnima ministrstvoma oziroma na drugi ustrezni ravni sprejeti dogovor, da se zagotovi hospitalizacija in s tem zdravljenje ob varovanju za tiste osebe, ki jim je država vzela prostost.

Ustanovitev Enote za forenzično psihiatrijo

Varuh se je ob svojem delu tudi sicer stalno srečeval s potrebo po obstoju forenzične bolnišnice in nanjo zato vseskozi opozarjal (v svojih rednih letnih poročilih in tudi drugače). Zato je kot velik napredek na področju duševnega zdravlja obsojencev in pripornikov iz celotne Slovenije pozdravil odprtje Enote za forenzično psihiatrijo (enota) v okviru psihiatričnega oddelka v UKC Maribor 28. avgusta 2011. Prof. dr. Slavko Zihlerl je za forenzično psihiatrijo, ki je v nekaterih državah Evropske skupnosti subspecialnost psihiatrije, zapisal, da skrbi za – čeprav številčno majhno – izjemno občutljivo populacijo. To so storilci kaznivih dejanj, ki so to dejanje storili pod vplivom neke duševne motnje. Za svoje dejanje torej niso kazensko odgovorni, a jih je treba zaradi duševne motnje zdraviti. Poleg tega forenzična psihiatrija skrbi tudi za tiste, ki so na prestajanju kazni zapora zapadli v tako duševno motnjo, ki zahteva bolnišnično zdravljenje. Ker se mora tak pacient zdraviti ob »zaporskem« režimu, je jasno, da se lahko strokovno ustrezno zdravi le na forenzičnem psihiatričnem oddelku. Enako velja za tiste, ki so potrebni bolnišničnega psihiatričnega zdravljenja, pa so trenutno v priporu. Forenzična psihiatrija je po njegovem torej stroka, ki je nekakšna vez med zdravstvom in pravosodjem. Zdravstvo namreč skrbi za posameznika in ga varuje pred škodljivimi vplivi družbe, pravosodje pa skrbi za družbo in jo varuje pred škodljivim ravnanjem posameznika. Opozoril je tudi, da iz te dvojne vloge forenzične psihiatrije izvirajo načelna nasprotja glede umestitve takega oddelka. Nekateri strokovnjaki namreč menijo, da bi moral biti forenzični psihiatrični oddelek umeščen v krog zapora,

⁴¹ 2.2. Omejitve osebne svobode, v: Poročilo Varuha za leto 1996, str. 46.

drugi pa, da bi moral delovati v okviru psihiatrije. Sklenil pa je, da je po mnenju psihiatrične stroke forenzična psihiatrija vendarle del psihiatrije in mora biti torej umeščena v krog psihiatrične bolnišnice.⁴²

Enota je (končno) začela delovati v začetku junija 2012 (**v LP 2011** smo ob tem priporočali, naj enota začne čim prej delovati⁴³). V njej obravnavajo tako paciente z izrečenim ukrepom obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva kakor tudi osebe, ki prestajajo kazen zapora ali je zoper njih odrejen pripor, v takem statusu pa potrebujejo psihiatrično zdravljenje v bolnišnici. Tu se lahko izvaja tudi opazovanje za izdelavo psihiatričnega izvedenskega mnenja o prištevnosti ali sposobnosti za udeležbo v postopku.

Pot do odprtja enote

Pot do odprtja te enote je bila dolga in naporna⁴⁴ ter povezana s številnimi dejavnostmi Varuha. Zato je enota tudi plod vztrajnih prizadevanj zlasti takratne varuhinje dr. Zdenke Čebašek - Travnik. Varuh je sicer na to problematiko opozarjal že več let, tudi v svojih letnih poročilih.

Področje forenzične psihiatrije je postalo še zlasti pereče, ko se je zaprl Oddelek za forenzično in socialno psihiatrijo, ki je do leta 1998 deloval v sklopu Kliničnega oddelka za mentalno zdravje Psihiatrične klinike v Ljubljani. Neposredno pravno podlago za ustanovitev posebnega bolnišničnega oddelka v okviru enega izmed zavodov za prestajanje kazni zapora oziroma posebnega zavarovanega oddelka v okviru določene zdravstvene organizacije zunaj zavoda je prinesel šele Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS-1) v letu 2000. V tem zakonu je mogoče slutiti tudi odmev varuhovih opozoril na področju izvrševanja kazenskih sankcij in še posebej kazni zapora. Tudi Varuh sam je namreč opozarjal⁴⁵ na potrebo, da je treba čim prej sprejeti nov zakon o izvrševanju kazenskih sankcij. Ugotavljali smo, da normativna neprilagojenost spremenjenim pravnim, političnim in dejanskim razmeram v praksi povzroča kopico težav, katerih žrtev so pogosto obsojenci. Najboljše varstvo pravic pa lahko zagotavljajo le natančna pravila in standardi za ravnanje z obsojenci. Tudi sicer pravna ureditev prestajanja zaporne kazni in sploh izvajanja kazenskih sankcij kaže na stopnjo demokratičnosti in vladavine prava.

V drugem odstavku 60. člena ZIKS-1 je tako določeno, da se obsojenci, ki jih zaradi begosumnosti ali iz drugih upravičenih razlogov ni mogoče zdraviti v splošnih zdravstvenih zavodih ali v bolniški sobi posameznega zavoda, zdravijo v posebnih

bolnišničnih prostorih enega izmed zavodov ali na ustrezno varovanem oddelku zdravstvenega zavoda. Ta določba zato dejansko omogoča ustanovitev t. i. zaporske bolnišnične ustanove, ki jo je slovenska petinenciarna praksa pogrešala vse od osamosvojitve Slovenije, ko ni bilo več mogoče pošiljati obsojencev v te ustanove zunaj naše države. Dotlej so v ta namen pošiljali obsojence predvsem v zaporsko bolnišnico v Zagrebu.⁴⁶

V letnih poročilih in tudi v posebnem poročilu Problematika obravnavanja zaprtih oseb (februar 1999) smo redno opozarjali na težave v praksi pri izvajanju varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu, obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti ter obveznega zdravljenja alkoholikov in narkomanov.⁴⁷ ZIKS-1 je v 148. členu zavezal Ministrstvo za zdravje, da določi zdravstvene zavode, v katerih se lahko izvajajo ti varnostni ukrepi, poleg tega je bil po 150. členu istega zakona minister za zdravje zavezan, da v soglasju z ministrom za pravosodje izda podrobnejše predpise o izvrševanju varnostnih ukrepov. Rok za izdajo tega podzakonskega predpisa se je iztekel 9. aprila 2001. Ko smo v letu 2006 ministra opozorili, da gre zamuda že v sedmo leto (na zamudo smo izrecno opozorili v **LP 2001 in 2003**) in mu (znova) priporočili, naj vendarle že izda ta predpis in tudi določi zdravstvene zavode po 148. členu ZIKS-1, je minister za zdravje v odgovoru pojasnil, da sklep o določitvi zavodov še ni bil izdan tudi zaradi večletnega dogovarjanja o ustanovitvi forenzične bolnišnice, v katero bi bile napotene vse osebe, ki jim je sodišče izreklo tak varnostni ukrep. Pravilnik o izvrševanju varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu, obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti in obveznega zdravljenja alkoholikov in narkomanov, ki podrobneje ureja izvrševanje teh ukrepov in določa izvajalce, pri katerih se varnostni ukrep lahko izvršuje, je bil nato sprejet šele v letu 2009.⁴⁸ Sprejetje pravilnika smo pozdravili in obenem znova izrazili pričakovanje, da bo v najkrajšem mogočem času ustanovljena forenzična oziroma zaporska bolnišnica, ki bo omogočala ustreznejšo ureditev vprašanja obravnave in namestitve priprtih oseb in zapornikov, ki potrebujejo psihiatrično in drugo zdravstveno obravnavo.⁴⁹

O tem, kdaj bomo tudi v Sloveniji dobili »zaporsko bolnišnico«, smo se izrecno spraševali tudi v **LP 2007**.⁵⁰ Ugotavljali smo, da nobeden izmed zavodov za prestajanje kazni zapora (še) nima posebnega bolnišničnega oddelka in nobena izmed zdravstvenih organizacij nima posebnega zavarovanega oddelka, to pa povzroča težave pri zagotavljanju pravic zaprtih

oseb do zdravstvenih storitev, ki jim pripadajo. Večina zapletov v bolnišnicah (zlasti psihiatričnih) nastaja zaradi navzočnosti paznikov, ki morajo opravljati varovanje zaprtih oseb. Navzočnost paznika na bolnišničnem oddelku namreč negativno vpliva na zdravljenje obsojene osebe in drugih pacientov. Njegova navzočnost, zlasti pa morebitno vklepanje varovanih oseb, moti tudi druge paciente. Na to problematiko je v tistem letu posebej opozorila tudi Psihiatrična bolnišnica Vojnik, vodstvo Psihiatrične klinike Ljubljana pa se je celo odločilo, da pacientov iz priporov in zaporov ne bodo več sprejemali. Svojo odločitev so sporočili ministrstvoma za zdravje in pravosodje z zaprosilom, da pospešita in obnovita dogovore za gradnjo forenzičnega psihiatričnega oddelka. Varuh je ob teh zapletih znova opozoril, da je ustanovitev forenzične psihiatrične bolnišnice nujna. Kljub temu se pri ustanovitvi »zaporske bolnišnice« v letu 2008 ni nič spremenilo. Navkljub sporočilu Ministrstva za pravosodje, da bo pospešilo dejavnosti za zagotovitev forenzične bolnišnice, tudi v letu 2009 pri tem ni bilo napredka.

Korak naprej glede ustanovitve forenzičnega psihiatričnega oddelka je bil storjen v letu 2010. Ministrstvo za pravosodje je namreč 20. 4. 2010 končno sprejelo sklep o imenovanju projektne skupine za pripravo ustanovitve in organizacije forenzične psihiatrične bolnišnice v Sloveniji. **Odločilno je k temu pripomogel dogovor na sestanku 22. februarja 2010, ki ga je sklical takratna varuhinja dr. Zdenka Čebašek - Travnik s predstavnicami in predstavniki različnih ministrstev (vključno s takratnim ministrom za zdravje g. Borutom Miklavčičem in ministrom za pravosodje g. Alešem Zalarjem) ter institucij na temo ustanovitve forenzične bolnišnice.** Prav na pobudo varuhinje je bil eden izmed dogovorov na tem sestanku tudi ta, da se ustanovi projektna skupina (predstavnikov ministrstva za zdravje in ministrstva za pravosodje), ki si določi roke za izvedbo, koordinator te skupine pa bo prof. dr. Slavko Zihlerl, ki ga je za to nalogo imenovalo Ministrstvo za pravosodje. Po imenovanju je projektna skupina za pripravo bolnišnice za forenzično psihiatrijo takoj tudi začela delati in v juniju 2010 izdelala projektno nalogo. Iz nje izhaja, da je bila na podlagi poizvedb, ki jih je Ministrstvo za zdravstvo poslalo vsem psihiatričnim bolnišnicam, izbrana lokacija, to je Oddelek za psihiatrijo UKC Maribor. Oddelek je namreč imel že od ustanovitve prazna dva bolnišnična trakta, ki bi po oceni projektne skupine z manjšimi preureditvami (predvsem varnostnimi) odlično služila namenu oddelka za forenzično psihiatrijo.

Sedanje stanje

Za nemoteno delovanje enote bi morala biti pravočasno zagotovljena tudi ustrezna procesna in organizacijska ter kadrovska podlaga vključno s potrebnimi spremembami in dopolnitvami nekaterih zakonov, kot sta ZKP in ZIKS-1, ter podzakonskih predpisov. Žal po ugotovitvah Varuha ni bilo tako, zato je delovanje enote povezano s številnimi težavami. Enota je prvo (delno)

pravno podlago za svoje delovanje dobila z novelo Pravilnika o izvrševanju varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu, obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti in obveznega zdravljenja alkoholikov in narkomanov.⁵¹ Novela je namreč določila, da varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu izvršuje (le) Enota za forenzično psihiatrijo Oddelka za psihiatrijo Univerzitetnega kliničnega centra Maribor (1. člen novele pravilnika). Določila je tudi, da se osebe, ki so bile pred uveljavitvijo novele pravilnika sprejete v psihiatrične bolnišnice na podlagi odločbe sodišča, premestijo v enoto po 1. junija. 2012, najpozneje pa 1. julija 2012. Zanimivo pri tem je tudi to, da 126. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika KZ-1B⁵² določa, da se ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu (še naprej) izvaja v zdravstvenih zavodih, v katerih se je izvajal pred uveljavitvijo tega zakona vse do objave (v Uradnem listu Republike Slovenije) odredbe ministra, pristojnega za zdravje, s soglasjem ministra, pristojnega za pravosodje, da so izpolnjeni pogoji za zdravljenje in varstvo v forenzičnem psihiatričnem oddelku zdravstvenega zavoda, ki ustreza posebnim varnostnim pogojem.

Da bi se dosegel minimalen standard obravnave in varstva vseh kategorij oseb, s katerimi se enota ukvarja, ta seveda potrebuje celoten ustrezen kadar. Kot spodbuden smo zato ocenili podatek Uprave za izvrševanje kazenskih sankcij (UIKS), da je bila (sicer šele) v letu 2013 sistemizirana nova organizacijska enote v UIKS – Referat za forenziko. V referatu je sistemiziranih osem delovnih mest, in sicer: sedem pravosodnih policistov specialistov in vodja referata za forenziko. Zaradi pomanjkanja osebja (tj. pravosodnih policistov) pacienti namreč ne smejo biti prikrajšani pri zagotavljanju njihovih pravic (npr. bivanja na prostem), v dejavnostih, stiki s svojimi bližnjimi ... V tej zvezi smo tudi že opozorili, da je pri tem treba upoštevati slabe bivalne razmere (omejeno gibanje, možnosti za obiske in drugo) in s tem povezane težave, ki so predvsem posledica (trenutne) prezasedenosti enote.

Kadrovske težave so bile poleg nekaterih razlogov tehnične narave (npr. pomanjkljive varovalne ograje) vzrok, da se v letu 2012 v enoti ni izvajala zakonska pravica zaprtih oseb do bivanja na svežem zraku. To pa je po stališču Varuha nesprejemljivo, saj je treba bivanje na prostem zagotoviti vsaki zaprti osebi, tudi tisti, ki je na zdravljenju v zdravstveni instituciji, izjema so lahko le zdravstveni razlogi.⁵³ Varuh je v zvezi s tem zato izrazil pričakovanje, da bosta v najkrajšem mogočem času zagotovljena nemoteno zdravljenje in varstvo vseh forenzičnih pacientov v skladu z zakonom in podzakonskimi predpisi in da bodo za to izpolnjeni vsi pogoji, ki jih določa zakon glede posebnih in varnostnih pogojev za oddelek za forenzično

⁴² Tako o tem v projektni nalogi prof. dr. Slavka Zihlerla z naslovom Organizacija forenzične psihiatrije v Sloveniji, junij 2011.

⁴³ Povzetek predlogov in priporočil, v: Poročilo varuha za leto 2011, str. 95.

⁴⁴ Več o tem v projektni nalogi prof. dr. Slavka Zihlerla z naslovom Organizacija forenzične psihiatrije v Sloveniji, junij 2011.

⁴⁵ Glej na primer poglavja Omejitev osebne svobode v: Poročila Varuha za leta 1995, 1996, 1997, 1998.

⁴⁶ Tako v komentarju Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij, Bonex, 2001, str. 126.

⁴⁷ Glej npr. podrobneje o tem Poročilo Varuha za leto 2006, str. 46–47.

⁴⁸ Uradni list RS, št. 84/2009.

⁴⁹ 2.3 Omejitev osebne svobode, v: Poročilo Varuha za leto 2009, str. 58.

⁵⁰ 2.3 Omejitev osebne svobode, v: Poročilo Varuha za leto 2007, str. 55–56.

⁵¹ Uradni list RS, št. 6/2012.

⁵² Uradni list št. 91/2011, z začetkom veljavnosti šest mesecev po objavi, to je 14. 11. 2011.

⁵³ 2.3 Omejitev osebne svobode, v: Poročilo Varuha za leto 2012, str. 69–70.

psihiatrijo zdravstvenega zavoda ob njegovi ustrezni kadrovski zasedbi in zadostni prostorski zmogljivosti ter zagotovljenem strokovnem usposabljanju.

Žal smo tudi ugotovili, da se po komaj nekaj več kot letu dni delovanja forenzična enota že srečuje s težavami zaradi prezasedenosti – ob obisku v tej enoti 3. septembra. 2013 je bilo tako npr. 36 pacientov (pozneje še več, celo 43), kar pomeni šest več, kot je uradna zmogljivost enote (30). Te težave bi se dalo rešiti z ureditvijo in odprtjem že pred tem predvidenega dodatnega oddelka, ki bi zmogljivost forenzične enote povečal za 36 postelj, torej skupaj 66 postelj. Na to potrebo je Varuh v letu 2014 opozoril tudi vlado. Ta je na dopisni seji 10. julija 2014 sprejela aneks 1 k splošnemu dogovoru za pogodbeno leto 2014, s katerim je odobrila širitev zdravstvene dejavnosti v enoti na dodatnih 36 postelj. Za širitev enote je Ministrstvo za zdravje že izdalo tudi soglasja za zaposlitev dodatnega osebja, vključno z dvema zdravnikoma specialistoma. Hkrati je Ministrstvo za pravosodje posredovalo poziv za zagotovitev dodatnih pravosodnih policistov in drugih varnostnih pogojev za obravnavo oseb v enoti, saj sicer širitve dejavnosti forenzične psihiatrije ne bo mogoče izvesti. Ministrstvo za pravosodje je ocenilo, da so zahteve za povečanje števila pravosodnih policistov v enoti izven koncepta zdaj veljavne projektne naloge in da se s temi zahtevami v bistvu spreminja koncept forenzične psihiatrije, ki je predvsem zdravstvena ustanova. Ocenilo je, da je edina prava pot, da se ponovno pristopi k obravnavi strokovnih zasnov enote na nivoju ekspertne skupine in se šele na podlagi teh ugotovitev nadaljujejo aktivnosti glede nadaljnjega razvoja enote. Le upamo lahko, da to ne bo pomenilo ponovnega zastoja v razvoju delovanja enote.

Novela ZIKS-1E

Zaokrožen pravni okvir za delovanje enote je prinesla šele novela ZIKS-1E.⁵⁴ Ta zakon določa, da se varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu izvaja v zdravstvenih zavodih.⁵⁵ Zdravstveni zavodi pa morajo za izvajanje varnostnih ukrepov izpolnjevati pogoje, določene s predpisi, ki urejajo zdravstveno dejavnost, in ZIKS-1.⁵⁶ Tako mora imeti po določbi 151. člena ZIKS-1 oddelek za forenzično psihiatrijo zdravstvenega zavoda ustrezno število usposobljenega in izkušenega zdravstvenega osebja, ki izvaja zdravljenje, in usposobljene ter opremljene pravosodne policiste, ki varujejo osebe, ki jim je varnostni ukrep izrečen.

Ta zakon tudi določa, da minister, pristojen za zdravje, v soglasju z ministrom, pristojnim za pravosodje, na predlog zainteresiranega zdravstvenega zavoda in po predhodnem mnenju strokovne komisije iz tretjega odstavka 151. člena tega zakona odloča o izpolnjevanju predpisanih pogojev in v Uradnem listu Republike Slovenije objavi seznam zdravstvenih zavodov, ki so

na tej podlagi pridobili pravico izvrševati varnostne ukrepe.⁵⁷ Ta obveznost še ni bila opravljena, čeprav bi morala biti opravljena najpozneje v enem letu po uveljavitvi novele ZIKS-1, to je do 15. januarja 2014.⁵⁸

Prav tako je bil po noveli ZIKS-1E minister, pristojen za zdravje, v soglasju z ministrom, pristojnim za pravosodje, obvezan, da s pravilnikom določi izvajanje varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu in obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti ter posebne strokovne in varnostne pogoje, ki jih morajo zdravstveni zavodi izpolnjevati za njihovo izvrševanje (150. člen). Po 47. členu te novele ZIKS-1 bi moral biti pravilnik Pravilnik o izvrševanju varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu, obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti in obveznega zdravljenja alkoholikov in narkomanov⁵⁹ s tem zakonom usklajen v šestih mesecih po njegovi uveljavitvi, to je do 15. julija 2013, a tudi ta obveznost (še) ni bila izpolnjena.

Novela ZIKS-1E (tretji odstavek 151. člena ZIKS-1) tudi določa, da minister, pristojen za zdravje, v soglasju z ministrom, pristojnim za pravosodje, imenuje strokovno komisijo treh strokovnjakov psihiatrične, penološke in varnostne stroke, ki predloži obrazloženo predhodno mnenje o izpolnjevanju pogojev iz prejšnjega odstavka za odločitve iz tretjega odstavka 148. člena tega zakona. Ta strokovna komisija je tudi zavezana najmanj enkrat v treh letih na zakonsko določen način preveriti izpolnjevanje pogojev za zdravstvene zavode, ki že imajo pravico izvajati varnostne ukrepe obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu, ter o tem obvestiti ministra, pristojnega za zdravje, in ministra, pristojnega za pravosodje. Ministrstvo za zdravje je v odzivu na naše ugotovitve in opozorila na zamude pri izpolnjevanju zakonskih obveznosti v novembru 2013 sporočilo, da je predlog za imenovanje strokovne komisije v skladu s tretjim odstavkom 151. člena ZIKS-1 v postopku podpisovanja. Komisija, ki je bila nato imenovana 25. novembra 2013, pa je na sestanku 9. januarja 2014 ugotovila le, da ne more začeti dela, ker še ni bil sprejeta novela pravilnika. Delovna skupina za pripravo osnutka pravilnika o izvrševanju varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu in obveznega psihiatričnega zdravljenja na prostosti pa je bila končno imenovana 15. aprila 2014 s sklepom Ministrstva za zdravje.

Sklep

Pridružujemo se ugotovitvi projektne skupine, da je z umestitvijo Enote za forenzično psihiatrijo v Oddelek za psihiatrijo UKC Maribor po petnajstletnem prizadevanju Slovenija vendarle dobila sodobno evropsko bolnišnico, v kateri se izvaja forenzično psihiatrično zdravljenje po najzahtevnejših strokovnih



Delavni sestanek za ustanovitev forenzične bolnišnice (v prostorih Varuha), od leve proti desni: Borut Miklavčič, Slavko Ziherl, Blanka Kores Plesničar in Bojan Zalar (februar 2010)

načelih. Hkrati poudarjamo njeno ugotovitev, da je umestitev Oddelka za forenzično psihiatrijo tudi izjemen prispevek k destigmatizaciji forenzičnih psihiatričnih pacientov. Oddelek je namreč del običajne psihiatrične bolnišnice, ta pa že tako ali tako destigmatizira psihiatričnega pacienta.

Kot je razvidno iz prispevka, je kazal življenjski slog enote odločilno pripomogel tudi Varuh. Zaradi problemov, s katerimi se trenutno srečujejo v enoti, pa Varuh opozarja, da je treba čim prej izpolniti zakonsko obveznost dopolnitve Pravilnika o izvrševanju varnostnih ukrepov obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu z določitvijo posebnih strokovnih in varnostnih pogojev, ki jih morajo zdravstveni zavodi izpolnjevati, po potrebi pa tudi dopolnitev Pravilnika o izvrševanju kazni zapora oziroma Pravilnika o izvrševanju pripora. Tako mora strokovna komisija, ki jo določa ZIKS-1E, na zakonsko določen način čim prej preveriti, ali enota (sploh) izpolnjuje pogoje za izvajanje varnostnega ukrepa obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu, da se lahko uvrsti na seznam zdravstvenih zavodov, ki so na tej podlagi pridobili pravico izvrševati varnostne ukrepe. Pripominjamo tudi, da je Varuh v preteklosti⁶⁰ spodbudil, da se čim prej sprejmejo vsi potrebni ukrepi tudi za ureditev posebnih prostorov za zaprte osebe – bolnike znotraj večjih bolnišnic, ki jih je treba varovati, da se zoper

zaprte osebe med hospitalizacijo ne bi (več) uporabljala sredstva za vezanje in vklepanje. UIKS je zagotovila, da bo v sodelovanju z Ministrstvom za zdravje proučila možnosti, da bi se po zgledu dobre prakse v nekaterih drugih evropskih državah (npr. Švica) znotraj večjih bolnišnic uredili posebni prostori za zaprte osebe – bolnike, ki jih je treba varovati.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 109/2012.

⁵⁵ Prvi odstavek 148. člena ZIKS-1.

⁵⁶ Drugi odstavek 148. člena ZIKS-1.

⁵⁷ Tretji odstavek 148. člena ZIKS-1.

⁵⁸ Glej 44. člen novele ZIKS-1E.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 84/09 in 6/12.

⁶⁰ 2.3 Omejitve osebne svobode, v: Poročilo Varuha za leto 2012, str. 69–70.

OBRAVNAVA PRITOŽB NA POLICIJSKI POSTOPEK V LUČI LETNIH POROČIL VARUHA

Splošno

Varuh v vseh svojih letnih poročilih (kritično) obravnava postopek reševanja pritožb posameznikov, ki menijo, da so jim bile s policistovim dejanjem ali oprostivijo dejanja kršene pravice ali svoboščine. Ta pritožbeni postopek je uvedel Zakon o policiji (ZPol)⁶¹ v 28. členu v letu 1998 (zakon je bil nato v tem delu dvakrat noveliran⁶², poleg tega sta bila na njegovi podlagi sprejeta Navodilo o reševanju pritožb⁶³ in Pravilnik o reševanju pritožb.⁶⁴ Novo ureditev tega pritožbenega postopka pa je prinesel Zakon o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol).⁶⁵

Rdeča nit Varuhovih priporočil je (o)krepitev prizadevanj za vzpostavitev sistemsko močne(jše)ga in koherentnega sistema reševanja pritožb, ki se nanašajo na delo državnih organov z represivnimi pooblastili, tudi z vključitvijo zunanje (strokovne) javnosti.⁶⁶ Tako smo v **letnem poročilu (LP) 2005**⁶⁷ pozdravili, da Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ) in še posebej policija namenjata veliko pozornost učinkovitemu, korektnemu in kakovostnemu obravnavanju pritožb v vseh fazah pritožbenega postopka.

Pravilo podrejenosti zavezuje prizadeto osebo, da se s pritožbo zoper delo policista najprej obrne na MNZ oziroma policijo. Pobudnike zato praviloma spodbujamo, naj zoper delo policista uporabijo pritožbeno pot po Zakonu o policiji (ZPol) oziroma zdaj Zakonu o nalogah in pooblastilih policije (ZNPPol), saj je prav, da se prizadeta oseba s pritožbo najprej (sama) obrne na pritožbeni organ v sistemu, v katerem se je zatrjevana nepravilnost zgodila. Postopek v posameznih zadevah pa Varuh začne, če ta pritožbena možnost ne izpolni pritožnikovih pričakovanj in tudi drugih utemeljenih primerih.

O pritožbenem postopku zoper delo policista smo podrobneje pisali v več letnih poročilih, med drugim tudi v **LP 2008**.⁶⁸ Pri tem smo v **LP 2002**⁶⁹ opozorili, da ima policija široka pooblastila, ki posegajo v človekove pravice in svoboščine. Zato je dolžnost države, da zagotovi ustrezna in zadostna jamstva, ki bodo učinkovito preprečevala zlorabe, saj velika pooblastila pomenijo tudi veliko skušnjavo za prekoračitev ali nezakonito uporabo samih pooblastil. Policija mora biti izpostavljena učinkovitemu (notranjemu in zunanjemu) nadzoru. To terja tudi nepristranske postopke za obravnavanje pritožb zoper policijo. Pomanjkanje zaupanja javnosti v pritožbene postopke ima za posledico, da se ljudje ne pritožujejo, ker si od takega ravnanja ne obetajo uspeha, ali pa se bolj zatekajo k formalnim pravnim potem, kot je na primer ovadba na državno tožilstvo ali sodna pot. Vendar pa formalna pravna sredstva niso uporabna v vseh primerih nespoštovanja pravic posameznikov, na primer ko gre zgolj za nekorektnost, žaljiv odnos, pomanjkanje dolžne vljudnosti itd.

Pripomnili smo, da pod pojmom neformalnih pritožbenih poti razumemo vse tiste možnosti, ki so posamezniku na voljo v zvezi z (oblastnimi) dejanji in opustitvami organov (na primer pri postopkih policije), ter vse tiste primere pritožb ali zahtev po nadzoru, ko posameznik zatrjuje, da njegove pravice v postopku (zaradi storjene napake ali nekorektnosti) niso bile spoštovane.

Neformalne pritožbene poti zagotavljajo varstvo na področju pravnega in korektnega postopanja oblasti v razmerju do posameznika ter pokrivajo področji postopka oblastnega odločanja in osebnega stika posameznika kot stranke z organi. Še tako jasna zakonska določila, podzakonski predpisi in interna navodila niso jamstvo, da bo policist pri stiku s posameznikom ravnal pravilno in korektno. Prav na področju izvrševanja pooblastil, ki neposredno

posegajo v tradicionalne in temeljne človekove pravice, je pomembno, da ima posameznik možnost s pritožbo doseči obravnavanje njegovega primera.

Ugotavljali smo, da je na področju neformalnih pritožbenih poti še veliko praznin. Tam, kjer so nekatere oblike pritožb sicer predvidene, pa so pogosto zastavljene tako, da prizadetemu posamezniku niso lahko dostopne ali pa niso učinkovite. Pri tem velja omeniti, da več pritožbenih poti ne pomeni nujno tudi večje učinkovitosti. Več pritožbenih poti z nejasnimi in zato posamezniku nerazumljivimi pristojnostmi pomeni predvsem oviro za hitro in učinkovito ugotovitev zatrjevane nepravilnosti in njeno sankcioniranje. Inflacija in posledična nepreglednost pritožbenih postopkov le otežuje pritožbeno pot.

Opozorili smo, da so številne pritožbe, ki jih prejme varuh, posledica neustrezne komunikacije med organom in posameznikom. Lahko bi bile preprosto in učinkovito razrešene že v postopku pred samimi organi, ne da bi bilo potrebno posredovanje institucij zunaj organa, kjer se je zatrjevana nepravilnost zgodila. Tako bi tudi Varuh prejel manj zlasti nezahtevnih pobud, če bi policija zagotavljala učinkovit in kredibilen notranji pritožbeni sistem.

Cilj pritožbenega postopka v sistemu, kjer je zatrjevana nepravilnost nastala, sta predvsem sporazumna rešitev ter hitra in poštena odločitev o zatrjevanem spornem razmerju. Že po naravi stvari velja, da gre največji poudarek interni (notranji) pritožbeni poti. Odločilna dejstva in okoliščine je najlažje ugotoviti neposredno pri vpletenemu organu, torej tam, kjer je prišlo do zatrjevanje nepravilnosti. Preiskujejo jo osebe, ki obvladajo postopke in ravnanja, iz katerih izhaja pritožba. Tako bi veljalo, da tudi policisti sami najbolje nadzirajo in rešujejo pritožbe zoper policiste. Številne pritožbe bi tako lahko preprosto in v najzgodnejših fazah postopka razrešili znotraj organa, tudi ob sodelovanju prizadetih uradnih oseb. Seveda v notranjem pritožbenem postopku ne smejo odločati osebe, ki so bile vpletene ali so sodelovale v postopku kritiziranega obravnavanja oziroma odločanja. Hkrati mora biti zagotovljeno, da vložitev pritožbe ne bo slabo vplivala na bodoče stike, ravnanja in odločanje organa v razmerju do vlagatelja pritožbe. Pritožnik ne sme trpeti nobenih posledic zaradi pritoževanja. Dokumentacija o obravnavanju pritožbe mora biti v posebnem spisu in torej ločena od drugih informacij, ki se tičejo pritožnika kot stranke v postopku pred organom. Pritožniku je treba s pravilnim pristopom pri obravnavanju njegove pritožbe utrditi prepričanje, da se je vredno pritožiti.

Predpostavka učinkovitega pritožbenega postopka je pošten (fair) in nepristranski postopek, ki zagotavlja nepristransko obravnavanje in objektivno odločanje. Pri notranjih pritožbenih poteh gre lahko za dilemo, ki jo ponazarja slovenski pregovor, da vrana vrani oči ne izkljuje. Vendar je tako črno-belo predstavljanje notranjih pritožbenih poti vsaj prenagljeno, če ne tudi nekorektno. Ugotavljali smo namreč, da

številne interne pritožbene poti delujejo uspešno in v zadovoljstvo pritožnikov. Tudi policiji v načelu ni mogoče očitati, da pristransko obravnava pritožbe. Velja pa poudariti, da pri samem obravnavanju in odločanju ni dovolj le nepristranskost. Pomemben je tudi sam videz nepristranskosti, ki ga pritožbena pot zbuja pri pritožniku in v javnosti. Neuspeh pritožbe v notranji pritožbeni poti pritožnik namreč kaj hitro poveže (čeprav neutemeljeno) z okoliščino, da je o pritožbi odločal organ, zoper ravnanje katerega se pritožuje.

Po poti sprememb pritožbenega postopka

V letu 1995, v prvem letu delovanja, je Varuh ugotavljal, da so policijski postopki v veliki večini zunaj nadzora pravosodnih organov. Posamezniku je bila na voljo le pritožba na MNZ, ki je nepravilnosti ugotavljal v postopku notranjega nadzora. V tem obdobju smo ugotavljali, da so bile v nekaterih primerih ugotovljene nepravilnosti v ravnanju policistov in drugih pooblaščenih delavcev. Prišlo je tudi do priznanja napake in opravičila žrtvi oziroma prizadetemu posamezniku. Kljub takemu ravnanju pa je nekajkrat nezadovoljstvo pobudnika ostalo. Takrat smo posredovali za vzpostavitev pravnega ravnotežja med ugotovljeno kršitvijo in protipravnim ravnanjem državnega organa oziroma njenega pripadnika in prizadetostjo posameznika.

Leto 1998 pa je prineslo sprejetje in uveljavitev ZPol. Mnenja in predloge Varuha ob sprejemanju novega zakona, ki ureja delovanje policije, smo sicer predstavili v **LP 1997**.⁷⁰ Ugotavljali smo, da je bila ena izmed glavnih prednosti nove pravne ureditve ta, da so bila policijska pooblastila v zakonu določena bolj razumljivo, jasno in podrobno. Poleg tega je zakon nadzor nad policijo in izvrševanjem njenih pooblastil določil tudi s pritožbo posameznika, kadar ta meni, da so mu bile s policistovim dejanjem ali opustitvijo kršene pravice ali svoboščine. Določil je, da pri reševanju pritožbe sodelujejo tudi predstavniki javnosti, policija pa mora na pritožbo odgovoriti v tridesetih dneh po njenem prejemu (28. člen ZPol).

Izkušnje Varuha pri preverjanju delovanja tega pritožbenega postopka v nadaljevanju niso bile slabe, čeprav Varuhova stališča niso vedno enaka ugotovitvam v pritožbenem postopku. Večkrat smo na primer ugotavljali, da so zlasti rezultati pomiritvenega postopka vredni pohvale. V kar nekaj primerih smo zasledili skrbno, vsestransko in v profesionalnem ter pravnem pogledu zgledno pritožbeno obravnavanje s sklepi o (ne)utemeljenosti pritožbe. Pripomnili smo, da le tako obravnavanje vzbuja zaupanje pri ljudeh, da je vredno uporabiti pritožbeno pot, vzpostavljeno po 28. členu ZPol. V nekaj primerih smo sicer opazili prekoračitev 15-dnevnega roka od prejema pritožbe do konca pomiritvenega postopka, kar pa po naši presoji ni usodno, zlasti če je daljši čas prispeval h kakovostnejšemu obravnavanju zadeve.

⁶¹ Zakon o policiji (ZPol), Uradni list RS, št. 49/1998.

⁶² Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o policiji (ZPol-B), Uradni list RS, št. 79/2003, in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o policiji (ZPol-F), Uradi list RS, št. 78/2006.

⁶³ Uradni list RS, št. 103/2000.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 1/2004, 117/2005, 11/2006.

⁶⁵ Uradni list RS, št. 15/2013.

⁶⁶ Glej o tem na primer 2.5. Policijski postopki, v: Poročilo Varuha za leto 2010, str. 149.

⁶⁷ 2.5. Policijski postopki, v : Poročilo Varuha za leto 2005, str. 56.

⁶⁸ 2.5.3 Notranji pritožbeni postopki, Kako je s pritožbenim postopkom v policiji?, v: Poročilo Varuha za leto 2008, str. 124–125. Zapis v tem delu temelji tudi na zapisu iz LP 1998, str. 25–28, 1.4 Vzpostavlanje učinkovitih pritožbenih poti, ki ga je pripravil Aleš Butala, takratni namestnik varuha.

⁶⁹ 2.5. Policijski postopki, v: Poročilo Varuha za leto 2002, str. 56–57.

⁷⁰ 2.6.2. Policijski postopki, v: Poročilo Varuha za leto 1997.

Tudi iz mnenj vlade o naših letnih poročilih in informacij o uresničitvi priporočil državnega zbora⁷¹ je izhajalo, da si policija prizadeva, da tisti, ki vodijo pritožbene postopke na ravni vodje organizacijske enote policije, in poročevalci v pritožbenih zadevah, ki so iz vrst policije, z vso skrbnostjo in natančnostjo preverjajo očitke, ki jih pritožniki navajajo zoper postopke policistov. Zato sproti opozarja izvajalce pritožbenih postopkov na ugotovljene pomanjkljivosti in zanje organizira vsakoletna usposabljanja.

Kljub tem ugotovitvam smo v **LP 2003**⁷² pripomnili, da je v pritožbenem postopku znotraj policije vodenje postopka in samo odločanje prepuščeno predvsem sami policiji. To pa lahko pri pritožniku vzbudi nezaupanje in sum, da ni zagotovljeno neodvisno, objektivno in nepristransko odločanje. Zato smo opozorili, da je za pritožbe zoper delavce organa s tako velikimi pooblastili za posege v človekove pravice in svoboščine boljša rešitev, da se o pritožbah odloča zunaj policije. Četudi je postopek pritožbenega odločanja znotraj policije nepristranski, lahko pri pritožniku vzbudi nezaupanje in sum, da ni zagotovljeno neodvisno, objektivno in nepristransko obravnavanje. Kadar ni zagotovljena stopnjovitost odločanja, gre pa za pritožbe zoper delavce organa z velikimi pooblastili za posege v človekove pravice in svoboščine, je zato slej ko prej boljša rešitev, da se o pritožbah odloča zunaj policije. Zato je Varuh takrat posebej pozdravil spremembe in dopolnitve (ZPol) v tej smeri.

Tako smo v naslednjem **poročilu za leto 2004**⁷³ pozdravili spremembe ZPol, uzakonjene v letu 2003, da o pritožbi ne odloča več organ, zoper ravnanje katerega je vložena pritožba, ampak je ta pristojnost prenesena na MNZ. Ne samo to, o upravičenosti pritožb so odločali tričlanski senati povsem enakopravno, pri čemer je še posebej pomembno, da sta bila dva člana senatov predstavnika zunanje javnosti.

Za takratno spremembo 28. člena ZPol smo menili, da obeta pošten postopek z nepristranskim obravnavanjem in objektivnim odločanjem. Sprememba je hkrati izboljšala tudi sam videz nepristranskosti, saj je bilo težišče obravnavanja pritožbe preneseno na organ zunaj policije. Značilnost takratnega noveliranega 28. člena ZPol je bila tudi natančnejša uzakonitev samega postopka reševanja pritožb, kar je bilo pred novelo tako rekoč v izključni pristojnosti urejanja s podzakonskim predpisom, ki ga je izdal minister. S tem ko je zakonodajalec določil glavne obrise postopka reševanja pritožb v pomiritvenem delu na policiji ter v senatu za

⁷¹ Glej na primer Informacija o uresničitvi priporočil Državnega zbora Republike Slovenije ob obravnavi 12. rednega letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2006 (Uradni list RS, št. 1008/07) in Mnenje Vlade Republike Slovenije o 13. rednem poročilu Varuha človekovih pravic za leto 2007, str. 72.

⁷² 2.6. Policijski postopki, v: Poročilo Varuha za leto 2003, str. 55–57.

⁷³ Policijski postopki 2.4., v: Poročilo Varuha za leto 2004, str. 66.

reševanje pritožb na ministrstvu za notranje zadeve, je seveda tudi natančneje začrtal vsebino predpisa o podrobnejšem postopku reševanja pritožb, to je Pravilnik o reševanju pritožb.

Za večjo prisotnost pritožnika v postopku reševanja pritožbe in podzakonski predpisi o reševanju pritožb

Rdeča nit prizadevanj Varuha v pritožbenih postopkih zoper policijo je bila tudi večja prisotnost pritožnika v postopku reševanja pritožbe, vključno z možnostjo njegovega soprispevanja pri zbiranju dokaznega gradiva in ugotavljanja odločilnega dejanskega stanja. Zato smo pohvalili, da je Pravilnik o reševanju pritožb **iz leta 2004**⁷⁴ omogočil tudi ustno vložitev pritožbe. V takem primeru se sestavi zapisnik, ki ga podpiše tudi pritožnik. Predlog pravilnika je sicer določal, da se o tako vloženi pritožbi izda pritožniku zgolj potrdilo o vloženi pritožbi, ne pa tudi izvod samega zapisnika. Očitno pa je bilo na predlog Varuha, ki je opozoril, da je zapisnik o ustno vloženi pritožbi tista listina, ki pritožniku omogoča trajnejšo seznanitev z vsebino vložene pritožbe, nato v pravilniku določeno, da se pritožniku izroči izvod zapisnika. Tudi sicer smo namenjali posebno pozornost pripravi podzakonskih predpisov, sprejetih na podlagi ZPol, kakor tudi tistih, ki so bili potrebni za obravnavanje pritožb. V tej zvezi smo ugotavljali, da je bilo **v letu 2000** sprejeto Navodilo za reševanje pritožb⁷⁵, ki je med drugim določalo, da v senatu pri reševanju pritožbe sodeluje tudi predstavnik javnosti. Na nekatere njegove pomanjkljivosti, ki zadevajo sodelovanje javnosti v postopku reševanja pritožb zoper policijo, smo opozorili **v LP 2000**⁷⁶ **in LP 2001**⁷⁷. Poudarili smo, da navodilo ne daje javnosti vloge (so)odločanja, ampak zgolj pravico povedati neobvezno mnenje, kar je bližje posvetovalni vlogi. Očitno kot odmev na opozorila sta ministrstvo za notranje zadeve in policija tudi s širšo javno razpravo iskala rešitve za spremembe in dopolnitve veljavnega navodila, ki naj zagotovijo nepristranskost in objektivnost pritožbenega postopka in samega odločanja. V **LP 2005**⁷⁸ pa smo že lahko ugotovili, da je bil slabi dve leti po uveljavitvi Pravilnik o reševanju pritožbe konec **leta 2005** tudi spremenjen in dopolnjen, kar je obetalo nadaljnje izboljšave. MNZ in policija sta tako **v letu 2004** začela izvajati nov način in postopek obravnavanja pritožb, povezanih s policijskimi postopki. Čeprav v pomiritvenem delu reševanja pritožb ni veliko manevrskega prostora za sporazumno razrešitev, pa smo v **letu 2004 in 2005** ugotavljali, da je praksa vendarle kazala, da rezultat te faze postopka ni bil povsem zanemarljiv. Kot je izhajalo iz nekaterih obravnavanih primerov, je vodja organizacijske enote policije lahko s pravilnim in korektnim pristopom učinkovito razrešil večino pripomb in nesoglasij tudi v korist pritožnikov.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 1/2004.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 103/2000.

⁷⁶ 2.4. Policijski postopki, v: Poročilo Varuha za leto 2000, str. 48.

⁷⁷ 2.5. Policijski postopki, v: Poročilo Varuha za leto 2001.

⁷⁸ 2.5. Policijski postopki, v: Poročilo Varuha za leto 2005, str. 56.



Ob 40-letnici zaposlovanja žensk v policiji (marec 2013)

V **LP 2008**⁷⁹ smo v tej zvezi (znova) poudarili, da učinkovita notranja pritožbena pot spodbuja tudi dobre odnose in komunikacijo z javnostjo oziroma posamezniki, ki prihajajo v stik s policijo. Zato jo je treba sprejeti kot sestavni del prizadevanj organa za prijaznejši odnos s strankami. Služi lahko tudi kot spodbuda za izboljšave pri delu policistov in hkrati omogoča odpravo nepravilnosti v postopkih. Učinkovito obravnavanje pritožb pripomore tudi k izogibanju neželeni negativni publiciteti. Prizadetemu posamezniku je zato treba s pravilnim odnosom do obravnavanja pritožbe utrditi prepričanje, da se je vredno pritožiti. Zaupanje v pritožbeni sistem pa je lahko hitro izgubljeno, če ne zagotavlja tistega, kar obljublja, oziroma nima podpore in zaupanja organa, pri katerem je bila zatrjevana nepravilnost storjena.

Tako pojasnila MNZ v enem izmed obravnavanih primerov, češ da gre v pritožbenem postopku po 28. členu ZPol zgolj za laično presojo policijskih pooblastil in postopkov, ki je lahko tudi v nasprotju s strokovno presojo, in napoved, da bo policija zoper odločitve senata uporabila pravna sredstva, Varuh ni mogel oceniti kot znak posebnega zaupanja MNZ v pritožbeni postopek, ki ga določa 28. člen ZPol. Menili smo, da tako pojasnilo postavlja pod vprašaj pritožbeni postopek in njegovo potrebnost oziroma smiselnost. Hkrati smo MNZ opozorili, da je pravilnost pritožbene odločitve odvisna predvsem od korektno izvedenega prehodnega postopka reševanja pritožbe,

⁷⁹ 2.5 Policijski postopki, v: Poročilo Varuha za leto 2006, str. 124.

ki ga določa pravilnik. Za razjasnitev vseh vprašanj in dilem glede na obravnavano pritožbo pa je odgovoren vodja organizacijske enote oziroma druga oseba, ki jo določa pravilnik. Pravilnik je namreč zavezoval tudi pooblaščenca ministra za notranje zadeve, ki se mu pritožbena zadeva dodeli v reševanje, da mora temeljito proučiti zadevo in po potrebi zbrati še dodatne dokaze oziroma izvesti dodatne aktivnosti za razjasnitev dejanskega stanja. Za pravilnost pritožbene odločitve je tako lahko odgovorna predvsem policija oziroma MNZ. Ob upoštevanju, da se po pravilniku o utemeljenosti pritožbenega razloga odloči s preglasovanjem, je Varuh tudi menil, da v odgovoru pritožniku ni treba poročati o tem, kako so glasovali posamezni člani senata oziroma kakšna so bila stališča posameznih članov senata. Tako poročanje po našem mnenju lahko zmanjša zaupanje v pritožbeni postopek, posega pa tudi v enotnost pritožbene odločitve.

Varuh je v obravnavi teh primerov večkrat tudi priporočal, naj se pritožbeni postopki zoper policijo izvajajo z večjo skrbnostjo, korektnostjo in vsestransko obravnavo vsakega pritožbenega primera, zlasti v primerih, ko so si izjave pritožnikov, prič in policistov nasprotujoče. Opozoril je tudi, da ni le pritožnikova dolžnost, da dokazuje utemeljenost svojih navedb. Dokazno breme, da se ukrene vse potrebno za pojasnitev pritožbenih očitkov, je tudi na policiji oziroma MNZ, to je na strani države. Vendar pa so nekatere obravnavane pobude kazale, da ni vedno

tako. V enem izmed obravnavanih primerov⁸⁰ je v pritožbi pobudnik (ko se je pritoževal zaradi odrejenega pridržanja) jasno izrazil očitek, da je bil na pridržanje odpeljan »napol gol«, ta očitek pa je na seji senata dodatno izpostavil tudi pooblaščenec pritožnika. Kljub temu senat za pritožbe teh navedb ni ustrezno preveril. V odgovoru na pritožbo je senat za pritožbe zapisal, da ni bilo mogoče ugotoviti, da bi bil pobudnik med odrejenim pridržanjem in namestitvijo v prostor za pridržanje v spodnjicah, saj sta policista zatrdila, da je imel oblečene kratke hlače, ki niso bile videti kot spodnjice. Očitno se je senat za pritožbe zadovoljil s policistovimi pojasnili, ne da bi očitek pobudnika kakor koli dodatno preverjal (npr. s skrbnim pregledom posnetka nadzorne kamere prostora za pridržanje ali v pogovoru z dežurnim policistom, ki je nadzoroval izvajanje pridržanja pobudnika, z dodatnimi vprašanji pobudniku in policistoma ter podobno), ob tem pa se ni niti vprašal, kako oblečen se je pobudnik po pridržanju vrnil domov, če je bil pridržen »napol gol«. To okoliščino smo (ob obisku PP Maribor I, kjer je bil pridržen) zato preverili sami in ugotovili, da je pritožbeni očitek pobudnika v tem delu utemeljen. Ob koncu pridržanja pobudnika je namreč PP Maribor I poskrbela za njegov prevoz do doma. To je zapisal v poročilu o svojem delu policist, ki ga je odpeljal domov (z navedbo, da je bil pobudnik »le v spodnjem perilu«). Poleg tega smo se ob obisku pobudnika tudi sami prepričali, da je uporabljal klasične spodnjice (sive barve), ki nikakor ne dajejo videza kratkih hlač. Ta pomanjkljivost v pritožbenem postopku pa je (ob drugih okoliščinah zadeve pobudnika) vzbujala dvom tudi o pravilnosti drugih pritožbenih ugotovitev, saj je kazalo, da pritožba pobudnika ni bila skrbno obravnavana.

Varuh je policiji tudi priporočal, da naj v prihodnje ob ugotovljenih nepravilnostih pri svojem delu o tem seznaní vse enote v svoji sestavi, da se prepreči ponovitev podobne ali enake napake. Poleg tega je pripomnil, da je v ravnanju državnega organa (tudi policije) v razmerju do prizadetega posameznika ustrezno tudi opravičilo prizadetemu za storjeno napako.

Varuh je tudi priporočal, naj vsak vlagatelj prejme vsaj (prvi) odgovor na vsako svoje pisanje. Na tej podlagi je tudi državni zbor ob obravnavi **LP 2012** policiji priporočal, naj vloge posameznikov z zatrjevanji, da so bile s policistovim dejanjem ali opustitvijo dejanja kršene njihove pravice ali svoboščine, skrbno obravnava kot pritožbo zoper delo policistov (po 28. členu ZPol). V **LP 2011**⁸¹ smo namreč ugotavljali, da so bili nekateri dopisi posameznikov, ki niso bili zadovoljni z ukrepanjem policije, obravnavani le kot vloga v skladu prvim odstavkom 16. člena Uredbe o upravnem poslovanju, in ne kot pritožba po določbi 28. člena Zakona o policiji. MNZ se je pri tem strinjalo z mnenjem Varuha, da je treba dopise, ki vsebujejo

pripombe k delu policistov, če je to (glede na 28. člen Zakona o policiji) le mogoče, obravnavati kot pritožbo zoper delo policistov, saj se tako zagotavlja nadzor MNZ kot tudi javnosti nad izvajanjem represivnih pooblastil policije.

Eden izmed obravnavanih primerov **v letu 2011**⁸² pa je kazal na to, da je bila pritožbena pot udeležencem v obravnavanem primeru morda zamolčana.

Za sistemski pristop k že rešenim pritožbam

Pritožbeni postopek se konča z odločitvijo o utemeljenosti pritožbe. Odločitev o pritožbi senata je dokončna. Če je senat odločil, da je pritožba utemeljena, to nedvomno pomeni, da je v pritožbi obravnavano ravnanje policista ocenil kot nepravilno oziroma nezakonito. Taka odločitev po naši presoji zahteva od policije oziroma MNZ tudi druge ukrepe, na primer sprožitev disciplinskega postopka, vložitev ovadbe, dodatna izpolnjevanja in usposabljanja. Poleg tega so ugotovitve iz obravnavanih pritožb lahko odlično vodilo za izboljšanje policijskega dela ter ugotavljanje in odpravo vzrokov za pritožbe. Vendar smo doslej večkrat ugotovili pomanjkanje sistemskega pristopa k že rešenim pritožbam. Za primer navajamo pritožbo, ki jo je senat presodil kot utemeljeno.⁸³ Ugotovil je, da ni mogoče slediti navedbam policistov, da se je pobudnik na PP Ljubljana Vič oglasil le zato, da bi povedal, da v prometni nesreči ni dobil poškodb in da ne želi, da se zadeva sploh obravnava. Nepravilnost, ki je ni bilo mogoče spregledati, je bila tudi v tem, da dežurni policist na PP Ljubljana Vič njegovega obiska sploh ni (pisno) evidentiral, obiska tudi ni evidentirala policistka, ki je z njim opravila pogovor. Posledica nepravilnosti v delu policistov PP Ljubljana Vič je bila odklonitev odškodninskega zahtevka zavarovalnice pobudnika, tudi s sklicevanjem na dopis PP Ljubljana Vič, da se dogodka na policiji nihče ne spomni. Kljub temu iz odgovora Ministrstva za notranje zadeve niso bili razvidni ukrepi, ki so bili sprejeti po končani obravnavi te pritožbe. Zato smo zahtevali dopolnitev odgovora s sporočilom ukrepov policije oziroma MNZ, ki so bili morda sprejeti na podlagi presoje o utemeljenosti pritožbe. Pri ugotovljeni nepravilnosti v ravnanju državnega organa v razmerju do prizadetega posameznika je umestno tudi opravičilo. Zato smo predlagali, naj se policija pobudniku pisno opraviči za storjene napake. Hkrati smo zahtevali še pojasnilo o tem, ali so bili morda sprejeti kaki drugi ukrepi, da podobnih primerov v prihodnje ne bi več bilo. Ministrstvo smo še opozorili, da bi bilo prav, da PP Ljubljana Vič (oziroma policija) samoiniciativno dopolni poročilo zavarovalnici, saj je bilo netočno in zavajajoče poročilo policije podlaga za zavrnitev odškodninskega zahtevka zavarovalnice pobudnika. Po tem našem predlogu je PP Ljubljana Vič znova proučila primer pobudnika in o ugotovitvah

z novimi dejstvi seznanila zavarovalnico ter pobudnika in se mu za napake opravičila. Da v prihodnje podobnih nepravilnosti ne bi več bilo, je PP Ljubljana Vič ta primer obravnavala v okviru izobraževanja na delovnem sestanku. Očitno so bili navedeni ukrepi sprejeti šele na podlagi našega posredovanja, in ne kot posledica sistemskega pristopa na podlagi odločitve o utemeljenosti pritožbe.

Varuh torej priporoča, da policija oziroma MNZ ob odločitvi o utemeljenosti pritožbe v obvestilu pritožniku predstavita tudi sprejete ukrepe, na primer sprožitev disciplinskega postopka, vložitev ovadbe ali drugo, in pri tem upoštevata 26. člen Ustave RS, ki vsakomur zagotavlja pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo opravlja. Pravice v pritožbenem postopku ne gredo samo prizadeti osebi (pritožniku), ampak tudi policistu, zoper katerega je vložena pritožba. Zlasti takrat, kadar je pritožba ocenjena za utemeljeno, je policist upravičen do jasnega pojasnila v dejanskem, strokovnem in pravnem pogledu. Utemeljitev pritožbene odločitve z jasnimi razlogi mu omogoča, da se uči na napakah in spremeni svoje napačno ravnanje. Do korektnega in popolnega pojasnila je upravičen tudi zato, ker se odloča o pritožbi zoper njega. Hkrati ima policist pravico do procesnih jamstev, ki naj zagotovijo pošten postopek, kar vključuje tudi pravico, da je seznanjen z vsemi očitki pritožbe ter mu je dana možnost, da se o njih izjavi in pove tudi svojo zgodbo.

In kako je s pritožbenim postopkom zdaj?

Kot je to razvidno že zgoraj, je Varuh vseskozi pozdravljal prizadevanja za ureditev reševanja pritožb zoper policijo, ki bo zagotavljala večje zaupanje javnosti. Vlada je že v svojem mnenju o **LP 2002** in informaciji o uresničitvi priporočil državnega zbora **za leto 2001**⁸⁴ napovedala naslednjo fazo operacionalizacije zakonskih določb v skladu z namenom zakonodajalca in strokovnimi usmeritvami zagovornikov novih rešitev pritožbenega postopka, ki bodo v praksi prispevale k objektivnejšemu obravnavanju pritožb s poudarjeno vlogo zunanje javnosti. Ponovne spremembe določb Zakona o policiji, katere namen je bil tudi izboljšanje postopka o reševanju pritožb, je napovedalo tudi mnenje vlade o **LP 2008** in informacija o uresničitvi priporočil državnega zbora **za leto 2007**⁸⁵. V **LP 2009**⁸⁶ je Varuh sicer priporočal pripravo celovite

⁸⁴ Mnenje Vlade Republike Slovenije o osmem rednem poročilu varuha človekovih pravic v letu 2002 in informacija o realizaciji priporočil Državnega zbora Republike Slovenije, sprejetih ob obravnavi 7. rednega letnega poročila varuha človekovih pravic za leto 2001, 2.5. Policijski postopki, točka 27.

⁸⁵ Informacija o uresničitvi priporočil Državnega zbora Republike Slovenije ob obravnavi trinajstega rednega letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2007 (Uradni list RS, št. 9/09) in Mnenje Vlade Republike Slovenije k štirinajstemu rednemu letnemu poročilu Varuha človekovih pravic za leto 2008, str. 69–70.

⁸⁶ 2.5.2. Pritožbeni postopek, v: Poročilo Varuha za leto 2009, str.

analize dotedanih izkušenj, slabosti in prednosti takratne ureditve pritožbenih poti zoper delo policije v primerih zatrjevanja kršenja človekovih pravic ali svoboščin, ki naj bi se zgodile s policistovim dejanjem ali opustitvijo dejanja. Z analizo naj bi prispevali k vzpostavitvi močnejšega in koherentnega sistema reševanja pritožb zoper delo policije na področju poseganja v človekove pravice. V mnenju vlade o **LP 2010** in informaciji o uresničitvi priporočil državnega zbora **za leto 2009**⁸⁷ je bilo tudi sporočeno, da se na MNZ in v policiji že analizirajo postopki policistov, zoper katere so bile vložene pritožbe. Z ugotovitvami analiz so seznanjeni policisti, zato da se ne bi ponavljale napake, ki so bile ugotovljene v postopkih reševanja pritožb. Ugotovitve pritožbenih postopkov so kazalnik o tem, ali policisti svoje naloge opravljajo zakonito in strokovno. S predvidenimi spremembami pritožbenega postopka pa bo postopek reševanja pritožb postal bolj jasen, enostaven, transparenten, strokoven in neodvisen. Cilji predloga sprememb pritožbenega postopka so zagotovitev neodvisnega, objektivnega, strokovnega in kakovostnega reševanja pritožb zoper policiste, »dominus litis« celotnega pritožbenega postopka je Ministrstvo za notranje zadeve, pritožbeni mehanizem mora biti legitimen in neodvisen od policije ter dostopen in odprt do javnosti, pritožbeni postopek je praviloma dvostopenjski (pomiritveni postopek in senat), pred postopkom se uvaža t. i. »poskus poravnave«, s katerim se rešijo in zaključijo najenostavnejše pritožbe, dajo pojasnila o pristojnostih policije itd. Če je poskus poravnave neuspešen, se nadaljuje preverjanje pritožbe v pomiritvenem postopku ali z obravnavo na senatu.

Te cilje skuša doseči (že v uvodu navedeni) ZNPPol. Z zadovoljstvom ugotavljamo, da so bila pri pripravi tega zakona upoštevana nekatera priporočila Varuha, sicer pa smo tudi dejavno sodelovali v fazi strokovnega usklajevanja priprave zakona. Pritožbeni postopek v ZNPPol ureja IV. poglavje v členih od 137. do 156. Po določbi 138. člena tega zakona se lahko nestrinjanje z dejanjem ali opustitvijo dejanja policista pri opravljanju policijskih nalog, ki lahko pomeni kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, uveljavlja v pritožbenem postopku. V tem postopku se tako ugotavljajo okoliščine izvedbe policijskega postopka in uporaba policijskih pooblastil.

Pritožbe se še vedno (z nekaterimi spremembami v primerjavi s prejšnjo ureditvijo) obravnavajo v pomiritvenem postopku oziroma pred senatom. Za celovito spremljanje in nadzor nad reševanjem pritožb je zdaj v celoti pristojno MNZ. Z vsemi spremembami pritožbenega postopka naj bi bil ta po pričakovanjih MNZ še bolj jasen, preprost, transparenten, strokoven in neodvisen. Pri tem ne gre zanemariti vloge, ki jo ima pri nadzoru policistov Oddelek za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili pri

¹¹³.
⁸⁷ Informacija o uresničitvi priporočil Državnega zbora Republike Slovenije ob obravnavi petnajstega rednega letnega poročila Varuha človekovih pravic za leto 2009 in Mnenje Vlade Republike Slovenije k šestnajstemu rednemu letnemu poročilu Varuha človekovih pravic za leto 2010, str. 74.



Delovni posvet dr. Zdenke Čebašek - Travnik z namestnikoma Tonetom Dolčičem in Ivanom Šelihom

Specializiranem državnem tožilstvu RS, pristojnem za obravnavo kaznivih dejanj, ki jih v službi ali zunaj delovnega časa storijo osebe s posebnimi pooblastili policije, uradne osebe obveščevalno-varnostne službe Ministrstva za obrambo in uradne osebe Slovenske obveščevalno-varnostne agencije.

Na podlagi ZNPPol je minister za notranje zadeve izdal (nov) Pravilnik o reševanju pritožb zoper delo policistov.⁸⁸ V okviru medresorskega usklajevanja smo v letu 2013 k njegovemu predlogu dali tudi nekatere pripombe in predloge. Ugotavljamo, da so bile temeljito proučene, nekatere tudi upoštevane, pri nekaterih pa je MNZ dalo dodatno pojasnilo. Pravilnik podrobneje opredeljuje način in postopek obravnavanja pritožb zoper delo policistov pri opravljanju policijskih nalog na ministrstvu, pristojnem za notranje zadeve, in v policiji, obrazec službene izkaznice pooblaščenecv ministra, postopek za njeno izdajo ter višino, vrsto in način povrnitve stroškov udeležbe na seji senata.

Sklep

Prikazane ugotovitve, predlogi in priporočila Varuha kažejo na pomen notranjega pritožbenega postopka v policiji oziroma MNZ. Prepričani smo, da smo z našimi dejavnostmi tudi sami prispevali k močne(jše)mu in koherentne(jše)mu sistemu reševanja teh pritožb. Upoštevajoč vlogo in položaj Varuha, lahko ta tudi sicer predvsem nadzira izvajanje te pritožbene poti, ne more pa je (v celoti) nadomestiti. Zato bomo še

⁸⁸ Uradni list RS, št. 54/2013.

naprej spodbujali neodvisno, objektivno, strokovno in kakovostno reševanje tovrstnih pritožb.

Ivan Šelih, namestnik varuhinje človekovih pravic

IZVAJANJE NALOG IN POOBLASTIL DRŽAVNEGA PREVENTIVNEGA MEHANIZMA

Splošno

Z Zakonom o ratifikaciji Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju⁸⁹ (Opcijski protokol) so bile **v letu 2006** Varuhu človekovih pravic RS (Varuh) zaupane tudi pomembne **naloge in pooblastila državnega preventivnega mehanizma (DPM)**. Generalna skupščina Organizacije združenih narodov je omenjeni fakultativni protokol sicer sprejela 18. 12. 2002, za podpisovanje in ratifikacijo je na voljo od 4. 2. 2003. Slovenija je Opcijski protokol ratificirala 29. 6. 2006, sama uveljavitev Opcijskega protokola pa je bila povezana z dvajseto ratifikacijo, ki je nastopila 22. 6. 2006. V Sloveniji je zakon o njegovi ratifikaciji nato začel veljati 1. 1. 2007.

Prepričani smo, da je bil eden izmed razlogov za to, da so bile Varuhu zaupane dodatne naloge in pooblastila DPM, tudi poudarjena skrb, ki jo (je) Varuh vseskozi namenja(l) obravnavi pobud zaprtih oseb, pa tudi v njegovi preventivni vlogi na tem področju z ustaljenim in izoblikovanim načinom delovanja pri obiskovanju krajev, kjer so osebe, ki jim je bila odvzeta prostost. Poleg tega je bila pri tem gotovo pomembna tudi njegova neodvisnost (funkcionalna, osebna in finančna), ki je zagotovljena z Ustavo RS in Zakonom o varuhu človekovih pravic. Že v **LP 2006**⁹⁰ smo tako v tej zvezi z zadovoljstvom ugotavljali, da je Varuh s tem, ko so mu bile zaupane tudi naloge in pooblastila DPM, postal sestavni del splošno veljavnega sistema pod okriljem Organizacije združenih narodov, ki na mednarodni in državni ravni uveljavlja (dodaten) mehanizem za preprečevanje mučenja in drugih oblik grdega ravnanja z ljudmi, ki jim je bila odvzeta prostost. Ta temelji predvsem na rednih obiskih na krajih odvzema prostosti. Gre za preventivne obiske, katerih namen je preprečiti mučenje ali drugo grdo ravnanje, še preden se zgodi.

Pravne podlage za uveljavitev Opcijskega protokola v naši državi je pripravljala posebna medresorska delovna skupina z vključenimi predstavniki nekaterih

nevladnih organizacij, pa tudi predstavnikom Varuha. Na pomen in nujnost, da Slovenija čim prej podpiše in ratificira Opcijski protokol, smo začeli opozarjati že v **LP 2004**⁹¹ in na to opomnili v naslednjem **LP 2005**⁹². Varuh je tako spodbujal, da bi tudi Slovenija čim prej podpisala in ratificirala ta fakultativni protokol, saj uveljavlja pomembno novost v primerjavi z do takrat veljavnimi mednarodnimi akti s področja varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Poleg pododbora za preprečevanje mučenja (SPT), ki je ustanovljen na ravni Organizacije združenih narodov, fakultativni protokol namreč uveljavlja tako imenovane DPM z nalogo rednega obiskovanja vsakega kraja, kjer so (ali bi lahko bile) osebe, ki jim je odvzeta prostost. Pripomnili smo tudi, da bi z ratifikacijo fakultativnega protokola med prvimi 20 državami Slovenija poleg s tem povezanega prestiža in privilegija pokazala tudi odločnost pri uveljavljanju mednarodnih standardov za ravnanje z osebami, ki jim je odvzeta prostost.

Zakon o ratifikaciji Opcijskega protokola

Zakon o ratifikaciji Opcijskega protokola (5. člen) določa, da **naloge in pooblastila DPM izvršuje Varuh. Hkrati določa, da lahko z Varuhom pri opravljanju nadzora na krajih odvzema prostosti ter preverjanja ravnanja z osebami, ki jim je bila odvzeta prostost, sodelujejo tudi nevladne organizacije, registrirane v Republiki Sloveniji, ter organizacije, ki so pridobile status humanitarne organizacije v Republiki Sloveniji, ki se ukvarjajo z varstvom človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, zlasti s področja preprečevanja mučenja in drugih krutih, nečloveških ali poniževalnih kazni ali ravnanj**. Te organizacije se izberejo na podlagi javnega razpisa, katerega izvede Varuh, ki tudi odloči o izbiri organizacije. Zakon o ratifikaciji Opcijskega protokola tudi določa, da morajo osebe iz izbranih organizacij, ki bodo sodelovale pri izvajanju nalog in pooblastil DPM, dati predhodno pisno izjavo, da bodo pri opravljanju teh nalog in pooblastil delovale po navodilih Varuha in predpisih o varovanju tajnosti

⁹¹ Omejitev osebne svobode 2.2 , v: Poročilo Varuha za leto 2004, str. 30.

⁹² 2.3 Omejitev osebne svobode, v: Poročilo Varuha za leto 2005, str. 34.

osebnih in tajnih podatkov tako, kakor to velja za Varuha, njegove namestnike in uslužbence. Potrebne stroške in nagrade osebam iz organizacij, ki opravljajo naloge oziroma izvršujejo pooblastila po prvem odstavku, pa izplača Varuh iz svojih proračunskih postavk po pravilniku, ki ga izda po predhodnem soglasju ministra, pristojnega za finance. Pravilnik se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Na tej podlagi je Varuh izdal **Pravilnik o povračilu stroškov in o nagradah osebam iz organizacij, ki opravljajo naloge oziroma izvršujejo pooblastila po določbah Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju.**⁹³

Priprave na prevzem dodatnih nalog

Varuh se je že **v letu 2006** začel pripravljati na dodatne naloge in pooblastila po Opcijskem protokolu tako, da je predvidel sredstva za dodatne zaposlitve, sredstva, potrebna za zagotovitev dodatnih prostorov in opreme, ter sredstva za nevladne in humanitarne organizacije. Z reorganizacijo strokovne službe Varuha **v letu 2007** se je področju »Pravosodje« pridružilo še področje »Opcijski protokol«. V delo na tem področju je bilo v začetku vključno z vodjo področja imenovanih šest javnih uslužbencev, v letu 2014 pa je bilo za izvajanje nalog DPM določenih devet uslužbencev (vključno z namestnikom varuhinje, ki sicer te dejavnosti vodi). Vendar vsi ti uslužbenci še naprej opravljajo tudi druge naloge Varuha (kot je obravnavanje pobud). To ima nekatere prednosti (kot je npr. poznavanje problematike iz obravnavanja konkretnih pritožb prizadetih oseb), pa tudi slabosti, zlasti v preobremenjenosti posameznih uslužbencev s preventivnimi obiski pri izvajanju nalog in pooblastil DPM na eni strani in številnimi pobudami, ki so jim dodeljene v reševanje na drugi strani. Zato razmišljamo, da bi popolnoma razdelili obe dejavnosti Varuha (preventivne, ki jo sestavljajo naloge DPM, in reaktivne, ki je obravnavanje prejetih pobud). Potrebo po taki ločitvi tudi sicer izrecno poudarja 32. točka Smernic o državnih preventivnih mehanizmih SPT⁹⁴, sprejetih na dvanajstemu zasedanju v Ženevi 15.–19. novembra 2010. Ta določa, da kadar organ, določen za državni preventivni mehanizem, poleg nalog v skladu z opcijskim protokolom opravlja tudi druge naloge, se morajo naloge državnega preventivnega mehanizma opravljati v okviru ločene enote ali oddelka, ki ima svoje osebje in ločen proračun. Ugotavljamo, da bodo za to verjetno potrebne nekatere kadrovske okrepitve vključno z dodatnimi finančnimi sredstvi, saj se že zdaj določen del finančnih obremenitev za izvajanje nalog in pooblastil DPM pokriva s sredstvi Varuha.

Ker Zakon o ratifikaciji Opcijskega protokola določa, da naloge in pooblastila DPM Varuh izvaja v sodelovanju z domačimi nevladnimi in humanitarnimi

organizacijami, ki se ukvarjajo z varstvom človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, zlasti s področja preprečevanja mučenja in drugih krutih, nečloveških ali poniževalnih kazni ali ravnanj, je reorganizaciji službe Varuha sledila izbira nevladnih in humanitarnih organizacij, ki bodo sodelovale z Varuhom pri izvajanju nalog in pooblastil DPM. V ta namen je Varuh izdelal in v Uradnem listu Republike Slovenije št. 90/2007 z dne 5. 10. 2007 **objavil prvi javni razpis za sodelovanje nevladnih organizacij, registriranih v Republiki Sloveniji, in organizacij, ki so pridobile status humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji z Varuhom pri izvajanju nalog in pooblastil DPM.** V javnem razpisu so bili določeni tudi kriteriji za izbiro. Prednost pri izbiri za sodelovanje so imele nevladne in humanitarne organizacije z več izkušnjami na področju varstva človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, zlasti s področja preprečevanja mučenja ali drugih krutih, nečloveških ali poniževalnih kazni ali ravnanj, kar so dokazale z opisom najpomembnejšega delovanja.

O izbiri je odločil Varuh in izbral obe (in takrat edini) na javni razpis prijavljeni nevladni organizaciji – Mirovni inštitut in Pravno-informacijski center nevladnih organizacij, saj sta izpolnjevali vse z javnim razpisom določene kriterije. Tudi vse naslednje izbore sodelujočih nevladnih organizacij je Varuh opravil z javnimi razpisi. Na podlagi zadnjega javnega razpisa⁹⁵ pa so bile za sodelovanje v letu 2012 in 2013 (z možnostjo podaljšanja sodelovanja še za eno leto) izbrane organizacije: Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC (PIC), Rdeči križ Slovenije (RKS) in Inštitut Primus (Primus) – vse te tri ponovno, na novo pa Zveza društev upokojencev Slovenije (ZDUS) in Novi paradoks (NP). S temi izbranimi nevladnimi organizacijami (NVO) smo na podlagi pogodbe, ki podrobneje ureja medsebojno sodelovanje, sodelovali tudi v letu 2013, v letu 2014 pa to sodelovanje (razen Rdečega križa Slovenije) nadaljujemo.

Dejavnosti DPM

DPM pri izvajanju svojih nalog in pooblastil obiskuje (upoštevajoč pri tem vsakoletni program obiskov) vse kraje odvzema prostosti v Republiki Sloveniji in tako preverja ravnanje z osebami, ki jim je bila odvzeta prostost, da bi se okrepilo njihovo varstvo pred mučenjem in drugimi oblikami okrutnega, nečloveškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja. Ob upoštevanju pravnih norm DPM ustreznim organom daje priporočila, da bi izboljšali razmere in ravnanje z osebami ter preprečili mučenje in druge oblike okrutnega, nečloveškega, poniževalnega ravnanja ali kaznovanja. V tej zvezi lahko predloži tudi predloge in pripombe k veljavnim ali predlaganim zakonom.

Znani kraji odvzema prostosti v Republiki Sloveniji so zlasti:

- zavodi za prestajanje kazni zapora (ZPKZ) z vsemi njihovimi oddelki in Prevezgojni dom Radeče,

⁹⁵ Uradni list RS, št. 103/2011.



Slavnostni podpis pogodb o sodelovanju NVO pri izvajanju nalog DPM (marec 2008)

- vzgojno-izobraževalni zavodi (VIZ),
- nekateri socialnovarstveni zavodi (SVZ) in posebni SVZ,
- psihiatrične bolnišnice (PB),
- prostori za policijsko pridržanje oziroma zadržanje na policijskih postajah (PP),
- Center za tujce in Azilni dom,
- prostori za pridržanje v Slovenski vojski in
- vsi drugi kraji v smislu 4. člena Opcijskega protokola (na primer policijska intervencijska vozila ipd.).

Prvi obisk je Varuh kot državni preventivni mehanizem opravil v Prevzgojnem domu Radeče 19. 3. 2008. Skupno je bilo v letu 2008 opravljenih 35 obiskov različnih krajev odvzema prostosti, v letu 2009 41, v letu 2010 44, v letu 2011 46, v letu 2012 46 in v letu 2013 48. Večina od njih je bila nenapovedana, saj je bilo npr. v letu 2013 le osem obiskov vnaprej napovedanih. Pri načrtovanju števila obiskov moramo seveda upoštevati kadrovske zmožnosti, zlasti pa finančna sredstva, ki so nam na razpolago za izvajanje teh dejavnosti.

Med opravljenimi obiski so bili v letu 2013 štirje obiski tudi kontrolni. Kontrolni obisk se opravi, kadar je smiselno še pred rednim obiskom preveriti izvedbo priporočil DPM za odpravo pomanjkljivosti ter izboljšanje razmer in ravnanje z osebami. Uresničevanje priporočil iz predhodnih obiskov DPM sicer redno preverja ob ponovnih obiskih v ustanovi.

Varuh v svoji vlogi DPM vključuje strokovnjake s čim širšim naborom priporočenih specialnih znanj. Iz vrst zaposlenih, ki so delali pri Varuhu že pred prevzemom obveznosti iz naslova DPM, je Varuh v skupino vključil psihologinjo, strokovnjaka na področju dela v policiji, nekaj pravnikov, nekdanjo sodnico in antropologinjo. Ker izbrane NVO ne morejo zagotoviti nekaterih drugih ustreznih strokovnjakov in ker med svojimi strokovnjaki tudi Varuh nima osebe z znanjem s področja zdravstvenega varstva, smo nekatere manjkajoče strokovnjake morali izbrati sami. Zato smo v začetku **leta 2013** na spletnih straneh Varuha in v glasilu Zdravniške zbornice Slovenije – ISIS objavili obvestilo o zbiranju ponudb za uvrstitev na seznam zdravnic/zdravnikov izvedencev, ki bodo Varuhu strokovno pomagali ugotoviti, razjasniti ali presoditi nekatera dejstva oziroma ga podprli s potrebnim strokovnim znanjem, ki ga Varuh nima, pri njegovih obiskih krajev, kjer je ljudem odvzeta prostost. Prijeli smo dve prijavi za sodelovanje, in sicer izr. prof. dr. Petra Preglja, dr. med., spec. psih., ter doc. dr. Milana Popoviča, dr. med., specialista splošne kirurgije. Ker sta obe ponudbi za sodelovanje ustrezali razpisanim zahtevam, smo oba uvrstili na seznam zdravnikov izvedencev in z njima sklenili pogodbo o sodelovanju. Posamezni izvedenec, ki ga s seznama določi Varuh glede na vrsto in kraj posameznega obiska, naloge opravlja po odredbi in navodilih Varuha v sodelovanju z njegovimi strokovnimi sodelavci tako, da sodeluje pri načrtovanem obisku in daje pisne odgovore na vprašanja Varuha v vlogi DPM ter svoje ugotovitve

⁹³ Pravilnik je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 17/2008. V letu 2011 je bil ta pravilnik tudi delno spremenjen in dopolnjen – Uradni list RS, št. 20/2011.

⁹⁴ Dosegljivo na: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/NationalPreventiveMechanisms.aspx>.

zlasti o ustreznosti zdravstvenega varstva in ravnanja z osebami, ki jim je odvzeta prostost. Na podlagi ponovnega zbiranja ponudb pa smo v letu 2014 za sodelovanje izbrali še doc. dr. Zdenko Čebašek – Travnik, dr. med., spec. psihiatrije (nekdanjo varuhinjo človekovih pravic).

Izbrane NVO naloge in pooblastila pri nadzoru opravljajo s svojimi osebami, usposobljenimi za posamezna področja nadzora, kot člani skupine, ki jo določi Varuh za opravljanje nadzora na krajih odvzema prostosti ter preverjanja ravnanja z osebami, ki jim je bila odvzeta prostost. **Skupina, ki opravlja nadzor, je tako sestavljena iz predstavnikov Varuha in izbranih organizacij, upoštevajoč pri tem program obiskov, ki ga v ta namen sprejme Varuh v sodelovanju z izbranimi organizacijami, po potrebi pa pri tem upošteva tudi druge okoliščine, ki bi zahtevale takojšen obisk.**

O vsakem obisku DPM pripravi izčrpno (končno) **poročilo o ugotovitvah o obiskani ustanovi**. To poročilo vsebuje tudi predloge in priporočila za odpravo ugotovljenih nepravilnosti in izboljšanje stanja, vključno z ukrepi za zmanjšanje možnosti nepravilnega ravnanja v prihodnje. V nekaterih primerih (zlasti pri obiskih domov za starejše in psihiatričnih bolnišnic) se pripravi tudi **predhodno poročilo**. Pri pripravi končnega poročila o opravljenem obisku sodelujejo tako predstavniki Varuha kot tudi predstavniki izbranih NVO. Vsak sodelujoči pri obisku, torej tudi osebe iz NVO, mora namreč pripraviti kratko poročilo o lastnih ugotovitvah z obiska s predlogi, ki so del končnega poročila o opravljenem nadzoru. Končno poročilo se pošlje pristojnemu organu (to je nadrejenemu organu obiskane ustanove), in to s predlogom, da ta v določenem roku zavzame stališče do navedb oziroma priporočil v tem poročilu in jih sporoči Varuhu. Za izdelavo končnega poročila je praviloma pristojen predstavnik Varuha, čeprav je lahko za njegovo izdelavo določena tudi oseba iz izbrane nevladne organizacije. Na podlagi končnega poročila, odziva pristojnega organa nanj in morebitnih dodatnih stališč DPM pa se o vsakem obisku pripravi tudi **krajše poročilo o obisku**, ki se objavi na spletu.⁹⁶

Uresničevanje priporočil DPM

Uresničevanje priporočil DPM je zaveza države pogodbenice Opcijskega protokola. Po določbi 22. člena Opcijskega protokola morajo namreč pristojni organi države pogodbenice obravnavati priporočila DPM in z njim vzpostaviti dialog o mogočih ukrepih za izvedbo priporočil. Uspeh uresničevanja priporočil iz obiskov DPM vsako leto prikazujemo **v letnem poročilu Varuha in tudi ločeni publikaciji**⁹⁷ v obliki sinteze naših ugotovitev in priporočil ter odzivov pristojnih organov v zapisu o obiskih v posameznih ustanovah.

⁹⁶ Glej: <http://www.varuh-rs.si/o-instituciji/podrocja-dela-varuha/varuh-kot-drzavni-preventivni-mehanizem/>.

⁹⁷ Glej: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave-porocila-varuha-v-vlogi-dpm/>.

Poleg najpomembnejšega preventivnega učinka obiskov, katerih namen je preprečiti mučenje ali drugo grdo ravnanje, še preden se zgodi, ugotavljamo, da so se v mnogih obiskanih ustanovah zaradi naših priporočil izboljšale bivalne razmere in ravnanje z osebami, ki jim je odvzeta prostost.

V zvezi z **obiski policijskih postaj** lahko tudi posebej omenimo, da so obiskane policijske postaje (kjer je bilo to potrebno) poskrbele za izboljšanje bivalnih razmer v prostorih za pridržanje, za oštevilčenje prostorov za pridržanje; boljše informiranje o pravicah pridržanih oseb (z brošuro z zapisom pravic pridržanih oseb v različnih svetovnih jezikih, plakatom s pravicami pridržane osebe v več jezikih); ažuriranjem seznama odvetnikov; boljšo osvetljenostjo prostorov, po potrebi tudi z namestitvijo močnejših oziroma ustrežnejših svetlobnih teles v nekaterih prostorih za pridržanje; poskrbele so za namestitev postelje za prenočevanje; za namestitev manjkajočih opozoril, da je prostor za pridržanje video nadzorovan oziroma za ustrezno namestitev videonadzornega sistema, in opozoril, da le-ta ne zajema tudi toaletnega dela prostora za pridržanje; odstranitev »lunch paketov« s pretečenim rokom uporabe in zagotovitvijo ustrežnejšega nadzora nad hrambo obrokov hrane; poskrbele so tudi za doslednejše evidentiranje podatkov o načinu seznanitve osebe s pravicami; za boljše zagotavljanje zdravniške pomoči; hrane in vode oziroma za boljši dostop do pitne vode (npr. s plastenkami); boljšo hrambo začasno zaseženih predmetov; ustrežnejšo ureditev dostopa za invalidne osebe na policijske postaje; poskrbele so tudi za odpravo pomanjkljivosti in ugotovljenih nepravilnosti pri evidentiranju posameznih primerov pridržanj ter sicer ukrepov za dosledno upoštevanje predpisov in usmeritev, ki se nanašajo na pridržanje oseb.

V **centru za tujce** pa so na podlagi priporočil DPM poskrbeli za prevod jedilnikov v angleški jezik in njihovo objavo v jedilnici in skupnih prostorih, kjer so nastanjeni tujci; predstavili čas večerje, poskrbeli za čistejši prostor za prhanje na moškem oddelku; za zamenjavo telefonskega aparata; za uporabo spleta tudi med tednom (in ne samo konec tedna); spremenili sistem evidentiranja izvedenih ukrepov zdravstvene službe in zagotovili sprotnejše in natančnejše pisanje poročil strokovnih služb; povečali skrb za organizirane dejavnosti tujcev in razširili dodatno psihiatrično pomoč za tujce, ki jo potrebujejo med namestitvijo v centru.

Tudi **azilni dom** je na podlagi naših priporočil odpravil ugotovljene pomanjkljivosti v bivalnih prostorih sprejemnega oddelka in napake oziroma poškodbe na inventarju in objektih; poskrbel za prevod azilne zakonodaje, jedilnikov in razporeda dejavnosti v nekatere druge jezike; omogočil tujcem neposreden dostop do interneta in izboljšal zdravstveno oskrbo tujcev.

Vzgojni zavodi pa so na podlagi priporočil DPM posodobili in izboljšali svoje spletne strani, na



Obisk DPM Srbije (maj 2012)

spletnih straneh so objavili pravila bivanja in hišni red; priporočilo DPM, da individualiziran program podpiše mladostnik, se prav tako uresničuje; prav tako so vzgojni zavodi poskrbeli za ustrežnejšo ureditev osebnih map mladostnikov; sprejeta je bila tudi pobuda DPM za pripravo posebnega zakona, ki bo urejal področje delovanja vzgojnih zavodov, in pobuda za izdelavo smernic za vzgojni načrt v vzgojnih zavodih in s tem jasnejših pravil bivanja v njih.

Zavodi za prestajanje kazni zapora in Prevzgojni dom Radeče pa so na podlagi naših priporočil poskrbeli za ažuriranje hišnih in dnevnih redov posameznih zavodov; za dostop do predpisov, ki se nanašajo na izvrševanje kazenskih sankcij in varstvo človekovih pravic; za popravilo poškodovane zavodske opreme in naprav, da se prepreči nastanek še večje škode; za zamenjavo iztrošenega in dotrajanega zavodskega inventarja in uvedbo evidenc za sprotno beleženje nastanka in odprave okvar; za siceršnje izboljšanje bivanjskih razmer na obiskanih krajih prostosti, kar je spodbudno in hkrati potrjuje namen našega delovanja; zagotovili bistveno več možnosti za telefoniranje za vse zaprte osebe, sprejeli ukrepe za kvalitetnejše prestajanje kazni zapora; povečali organizirane dejavnosti; spodbudili nadaljnji razvoj izobraževalnih dejavnosti v zavodih; ponudbo novih programov in motiviranje obsojencev za vključitev v njih; nekateri zavodi so poskrbeli za nadomestitev manjkajočega jedilnega pribora pri obrokih hrane; za doslednejše izpolnjevanje rubrik v posameznih evidencah, ki jih zavodi vodijo; urejenost zapisov o odločitvah za namestitev v strožji režim; sprejeli ukrepe za optimalnejšo uporabo bolniške sobe; za boljšo zdravstveno oskrbo zaprtih oseb in sploh humanejše ravnanje z zaprtimi osebami.

Tudi **psihiatrične bolnišnice** so na podlagi priporočil DPM poskrbele za doslednejše spoštovanje določb Zakona o duševnem zdravju pri sprejemu oseb zaradi prisilne hospitalizacije; odpravo napak pri uvedbi in dokumentiranju posebnih varovalnih ukrepov; za boljše informiranje o pravicah pacientov; prijetnejši videz oddelkov pod posebnim nadzorom oziroma zagotovitev pacientom prijaznih prostorov; namestitev nabiralnikov za oddajo pritožb in ustrežnejše postopke ob smrti pacienta.

Za doslednejše spoštovanje določb Zakona duševnem zdravju pri sprejemu in namestitvi oseb v varovalne oddelke so skladno s priporočili poskrbeli tudi **domovi starejših in posebno socialnovarstveni zavodi**; po naših priporočilih so bile natančnejše in pravilneje opredeljene pravne podlage za namestitev stanovalcev na varovalne oddelke; dodatno se je razvil koncept obravnave oseb z demenco; domovi so poskrbeli za prijetnejši videz varovalnih oddelkov; za pripravo manjkajočih individualnih načrtov, s katerimi se upoštevajo potrebe in želje stanovalcev; boljše informiranje o pravicah stanovalcev (tudi z zloženkami); poskrbeli so za namestitev nabiralnikov za pritožbe; odpravo napak pri uvedbi in dokumentiranju posebnih varovalnih ukrepov (tudi s spremembo in dopolnitvijo obrazcev); ureditev možnosti za kajenje; namestitev klicnih zvončkov oziroma za boljši nadzor nad odzivnim časom pri klicih z varovalnega oddelka.

Vojska pa je v **prostorih za pridržanje vojaških oseb** dopolnila evidence pridržanj, poskrbela za označitev prostorov za pridržanje; za označitev prostora za zaslišanje z nalepko; na naš predlog je bila ustanovljena tudi delovna skupina za pripravo

predloga sprememb Pravilnika za izgradnjo prostorov za pridržanje v Slovenski vojski oziroma vojaški policiji, da se uskladijo zahtevani standardi po pravilniku z dejanskim stanjem prostorov za pridržanje, ki jih uporablja vojaška policija.

Mednarodne in druge dejavnosti DPM

Poleg obiskov člani DPM sodelujemo pri različnih drugih dogodkih doma in v tujini, tako da predstavljamo svoje delovanje in dosedanje izkušnje. Do zdaj smo v ta namen organizirali tudi veliko študijskih obiskov delegacij iz različnih držav (Armenije, Estonije, Srbije, Makedonije, Albanije, Tadžikistana, Češke, Gruzije, Azerbajdžana in Kazahstana). Hkrati organiziramo pogovore s predstavniki posameznih državnih organov (tudi z ministri) in tudi drugače predstavljamo naše delovanje na tem področju (na Policijski akademiji v Tacnu, Fakulteti za varnostne zadeve, tiskovnih konferencah). Za vse člane DPM (tudi sodelujoče nevladne organizacije) pripravljamo različne oblike izobraževanja in delovna srečanja, kjer obravnavamo vidike našega skupnega delovanja.

DPM t. i. jugovzhodne Evrope smo **26. 3. 2013** v Beogradu (Srbija) oblikovali tudi mrežo z imenom **South-East Europe NPM Network** (SEE NPM Network)⁹⁸, katere namen je med drugim vzpostaviti boljše sodelovanje, izmenjavo izkušenj in številne skupne dejavnosti za učinkovitejše opravljanje nalog in pooblastil DPM, ki izhajajo iz Opcijskega protokola. Ob tej priložnosti so predstavniki DPM Albanije, Črne gore, Hrvaške, Makedonije, Slovenije in Srbije (ob navzočnosti enega od ombudsmanov iz Bosne in Hercegovine) sprejeli Deklaracijo o sodelovanju, izvolili vodstvo in zastavili prve cilje. Kot veliko priznanje za dosedanje delo Varuha človekovih pravic RS na tem področju štejemo, da je bilo prvo predsedovanje mreži zaupano prav DPM Slovenije. Pozneje se je mreži pridružil tudi DPM Avstrije in Bolgarije.

Sklep

Menimo, da je Varuh z uvedbo Opcijskega protokola zagotovil učinkovito izvajanje nalog in pooblastil DPM. Hkrati se je z vključitvijo nevladnih in humanitarnih organizacij v izvajanju nalog in pooblastil DPM povečala tudi transparentnost Varuhovega delovanja na tem področju, kar zagotavlja še bolj kakovostno izvajanje prevzetih nalog po ratifikaciji Opcijskega protokola. Taka rešitev je v Republiki Sloveniji novost pri uvajanju javno-zasebnega partnerstva in je lahko vodilo za spremembe v delovanju drugih državnih organov, hkrati pa v mednarodnem pogledu pomeni enega izmed možnih uspešnih modelov za izvajanje Opcijskega protokola.

Z odzivi pristojnih organov (zlasti obiskanih ustanov) na naše ugotovitve in priporočila za izboljšanje stanja smo v glavnem zadovoljni, saj kažejo pripravljenost na sodelovanje, zlasti pa ugotavljamo, da poskušajo obiskane ustanove sprejeti vse ukrepe za potrebne izboljšave, ki so v njihovi zmožnosti. Z zadovoljstvom namreč lahko ugotavljamo, da ugotovitve in predlogi ter priporočila za izboljšanje stanja, ki jih Varuh daje pri izvajanju nalog in pooblastil DPM, pogosto dobijo tudi odmev v izboljšanju pogojev in ravnanju z osebami, ki jim je odvzeta prostost. Pri tem si želimo še bolj poglobljenega in vsebinskega sodelovanja s pristojnimi ministrstvi (MDDSZ, MIZKŠ, MP, MZ), zlasti ko gre za problematiko, ki terja sistemske spremembe (spremembe in dopolnitve zakonodaje).

Sklenemo lahko, da DPM s svojim delovanjem pomembno prispeva k izboljšanju položaja oseb, ki jim je odvzeta prostost. To je zaznal tudi Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT) ob obisku v Sloveniji leta 2012 (glej poročilo o tem obisku, str. 10).⁹⁹ Ocene o dobro opravljenem delu prihajajo tudi iz strokovnih krogov.¹⁰⁰ Ne nazadnje so ugotovitve DPM citirane tudi v sodbah Evropskega sodišča za človekove pravice¹⁰¹ in predmet preučevanja v številnih diplomskih ter magistrskih delih.

⁹⁹ Glej: <http://www.cpt.coe.int/documents/svn/2013-16-inf-eng.pdf>.

¹⁰⁰ Glej npr. Korošec, Damjan: Poročilo Varuha človekovih pravic o izvajanju nalog državnega preventivnega mehanizma na pot, v: Pravna praksa, št. 47, 8. 12. 2011.

¹⁰¹ Glej na primer zadevo Mandić in Jović proti Sloveniji ter Štruel Jakob in ostali proti Sloveniji.

mag. Kornelija Marzel, namestnica varuhinje človekovih pravic

PLAČILO ZA OPRAVLJENO DELO KOT TEMELJNA ČLOVEKOVA PRAVICA

Pravica do plače kot materialna pravica izhaja iz dela. Ta pravica v ustavi ni izrecno navedena kot človekova pravica, ampak je določena v povezavi z drugimi pravicami in svoboščinami na področju dela, zlasti s pravicami do osebnega dostojanstva in varnosti, svobode dela ter socialne varnosti. Navedeno področje ureja več mednarodnih aktov, ki veljajo tudi v Sloveniji, zlasti Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Evropska socialna listina ter konvencije Mednarodne organizacije dela. Skladno z navedenimi akti bi morale biti plačilo za opravljeno delo vsaj takšno, da bi posamezniku in njegovi družini zagotavljalo dostojno življenje. Žal je to prepogosto zgolj mrtva črka na papirju, realnost pa je povsem drugačna.

Število obravnavanih pobud na področju delovnopравnih zadev se v zadnjih letih povečuje, največjo rast pa smo zaznali prav v letu 2012. Nekje od leta 2010 ugotavljamo največ težav na področju plačila za opravljeno delo, zato se v tem prispevku osredotočamo predvsem na plačilo plač in prispevkov za socialno varnost v 20 letih obstoja Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju Varuh).

Varuh je že v prvem letnem poročilu, tj. za leto **1995**, zapisal, da se je v številnih pobudah pokazala problematika, ki je posledica velikih političnih in ekonomskih sprememb v zadnjih letih. Prehod na tržno gospodarstvo oziroma zlasti na novo ekonomsko ureditev je bil za mnoge zelo težak in boleč. S privatizacijo družbenega premoženja so nastali zasebni lastniki in številni izmed njih grobo kršijo pravice delavcev. Težava je bila v tistem času tudi delovnopravna zakonodaja, ki še ni bila usklajena s spremembami v družbi. Zaradi množičnih kršitev so bili pristojni državni organi, kot na primer inšpekcija dela, pogosto neučinkoviti. Sodišča so delovne in socialne spore reševala z velikimi zaostanki. Med ljudmi je prihajalo do čedalje večjih socialnih razlik. Že takrat se nam je zastavljalo vprašanje, ali država sploh še zmore izpolnjevati svojo obveznost, da vsakomur zagotovi življenje, vredno človeškega dostojanstva, in to kljub ustavnemu načelu, da je Slovenija pravna in socialna država.

Kot smo zapisali v Letnem poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto **1997**, smo že takrat zaznali primere ravnanj delodajalcev, ki nedvoumno kažejo, da ti zavestno kršijo predpise prav zato, ker vsaj v obdobju, ko trajajo postopki, ne čutijo posledic svojega nezakonitega ravnanja, ob tem pa smo ponovno opozarjali na nedopustnost dolgotrajnih postopkov v delovnih sporih. Pravna varnost ljudi je v primerih, ko gre za prenehanje delovnega razmerja in s tem za eksistenčno vprašanje, zares ogrožena. Tako smo že v letu 1997 ugotavljali, da bi bilo treba začeti uveljavljati institut osebne odgovornosti, od kazenske do odškodninske, in s tem ustrezno sankcionirati kršitve, ki jih delavcem povzročijo odgovorne fizične osebe delodajalcev.

Že v Letnem poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto **1999** smo opozarjali na nujnost čimprejšnjega sprejetja novega Zakona o delovnih razmerjih, ki bo na novo uredil vsa vprašanja, ki so bila v takrat veljavnem zakonu urejena tako, da ni bilo v skladu s spremenjenim gospodarskim in družbenim sistemom. Dočakali smo ga šele v letu 2002, uporabljati pa se je začel 1. januarja 2003. Upali smo, da bo prinesel večjo pravno varnost zaposlenih.

V letu **2001** je varuh na sestanku z generalno državno tožilko dosegel dogovor, da bodo tožilci dosledneje uporabljali predpise Kazenskega zakonika, ki se nanašajo na kazniva dejanja zoper delovno razmerje in socialno varnost, in bodo tovrstna dejanja preganjali. Do takrat so tožilci ovadbe zoper takšna kazniva dejanja delodajalcev navadno zavrgli, ker naj bi šlo za neznatno družbeno nevarnost. Žal bi le težko trdili, da je bil dogovor v prihodnjih letih realiziran. Večji pregon tovrstnih dejanj lahko opažamo šele v zadnjem obdobju.

Zakon o delovnih razmerjih je uvedel pomembno novost, ki smo jo odobraval v Letnem poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto **2003**: delavci, ki jim delodajalec več kot dva meseca ni zagotavljal dela in jim tudi ni izplačal zakonsko določenega nadomestila plače, so lahko podali izredno odpoved in s tem pridobili vse pravice iz naslova brezposelnosti (pred tem delavec teh pravic v primeru podaje odpovedi ni mogel pridobiti). Istočasno pa smo

ugotavljali, da je ta ureditev sporna v delu, ko ti delavci nimajo pravice do poravnave obveznosti iz naslova pravic delavcev v primeru insolventnosti delodajalca pri Javnem jamstvenem in preživninskem skladu Republike Slovenije (JPSRS), čeprav je pozneje nad podjetjem uveden stečajni postopek in jim je delovno razmerje dejansko prenehalo zaradi insolventnosti delodajalca.

Ob obravnavi Letnega poročila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto **2006** v državnem zboru je slednji med drugim sprejel priporočili, na podlagi katerih naj vlada oziroma pristojna ministrstva s svojimi ukrepi spodbujajo delodajalce k večjemu spoštovanju delovnopравne zakonodaje in zagotavljajo pogoje za učinkovitejše delo in ukrepanje inšpekcijskega dela. Vlado smo pozvali, naj zagotovi, da bodo delodajalci izpolnjevali svoje obveznosti za plačilo prispevkov in pri njih zaposlenih delavcev in da bo njihovo neplačevanje takoj sankcionirano. To je uredil Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2), ki je določil, da davčni organ vsaki fizični osebi na njeno zahtevo razkrije podatke o prispevkih za obvezna zavarovanja, ki jih je zanj plačal oziroma jih mora plačati njegov delodajalec. Določba se je začela uporabljati v letu 2008. Pobude, v katerih so pobudniki navajali neplačevanje opravljenega dela, so bile pogoste v letih 2005, 2006, 2007 in 2008.

Na podlagi naših zapisov v Letnem poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto **2007** o kadrovske podhranjenosti Inšpektorata Republike Slovenije za delo (IRSD) je državni zbor sprejel priporočilo, s katerim je vladi naložil, naj za učinkovitejše preprečevanje in sankcioniranje kršitev delovnopравne zakonodaje, zlasti naraščajočih pojavov trpinčenja in kršenja pravic dela, okrepi delo inšpekcijskih služb.

Ob obravnavi poročila za leto **2009** je državni zbor v sprejetih priporočilih med drugim vladi predlagal, da preuči, ali predpisi s področja delovnega prava in socialne varnosti ustrezno rešujejo vprašanja, ki se nanašajo na varovalne norme in minimalne pravice delavcev. Prav tako naj preuči tudi, ali sedanja organizacija vseh pristojnih inšpekcijskih služb zagotavlja njihovo učinkovito delovanje (tudi preventivno) na področju varstva dela v povezavi z vsemi preostalimi delovnimi in socialnimi pravicami.

Vsa ta priporočila so ostala neuresničena. V letu **2010** smo se večkrat ukvarjali s primeri neplačevanja prispevkov tako za tuje kot za domače delavce. Izjemno medijsko odmeven je bil primer, ko je približno 300 delavcev Steklarske nove v maju 2009 zaradi stečaja ostalo brez dela in jih je več kot polovica doživelo dodaten šok, ko so ugotovili, da podjetje zanje od leta 2004 ni plačevalo prispevkov za socialno varnost, zaradi česar naj bi imeli nižje pokojnine. Ugotovitve Varuha so pokazale, da je vzrok za nastanek težave in neustrezno odzivanje nanjo v šibkem nadzornem sistemu in slabih ter prepozno vzpostavljenih evidencah, na kar je Varuh opozarjal že v svojih prejšnjih poročilih. Pri tem je trdno zagovarjal stališče,

da delavci ne smejo občutiti posledic, če delodajalci od njihovih plač niso obračunavali in plačevali prispevkov za socialno varnost. Če je država dovolila odlog plačila prispevkov ali ni ugotovila, da niso bili plačani, naj napako popravi sama in naj je ne prelaga na delavce. Varuh je vlado pozval, naj izpolni zagotovila, da bo za delavce v družbah v državni lasti, ki jim delodajalci od njihovih plač niso obračunavali in plačevali prispevkov za socialno varnost in je država tem družbam dovolila odlog plačila prispevkov, poravnala neplačane prispevke za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, da ti ne bodo oškodovani pri kakršnih koli pravicah. Prav tako naj takoj sprejme ukrepe, ki bodo delodajalcem onemogočili neplačilo prispevkov za socialno varnost zaposlenih.

V letu **2011** smo odobravali odločbo ustavnega sodišča, ki je v nadaljevanju onemogočila odpis, delni odpis, odlog ali obročno odplačilo obveznih prispevkov, ki jih za zaposlene zavarovance obračuna in odtegne delodajalec in kar zdaj ni več mogoče. Prav tako smo odobravali odločitev države, da prevzame odgovornost in da se delavcem, ki jim delodajalci niso plačevali prispevkov, ob upokojitvi ne zmanjšajo pravice.

Posebej smo izpostavili ravnanje z zaposlenimi v gradbenem sektorju (Konstruktor, Vegrad) in trgovinski dejavnosti. Ugotavljali smo, da se delodajalci očitno zavedajo stanja na trgu dela ter nejasnosti in »lukenj« v zakonodaji. Zaradi tega številni kršitelji ostajajo nekaznovani, stanje nespremenjeno in zaposleni nezaščiteni, vedno znova pa se dogajajo nove, v preteklosti že odkrite kršitve.

Priporočali smo razširitev pristojnosti IRSD-ja, saj je zakonsko dopustna sodna pot (pred delovnim in socialnim sodiščem ter v kazenskih postopkih) dolgotrajna in ne pomeni vedno rešitve za posameznega delavca (v kazenskih postopkih), ob tem pa je potrebna tudi kadrovska okrepitev. Vladi smo predlagali takojšen sprejem ukrepov, ki bodo delodajalcem onemogočali neizplačilo plač in prispevkov za socialno varnost zaposlenim. To priporočilo je sprejel tudi državni zbor, žal pa ponovno ni bilo uresničeno.

V Letnem poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto **2012** smo tako ponovno ugotavljali, da ni napredka na tem področju. V tem letu smo med drugim ministrstvu za pravosodje predlagali, da pripravi spremembe Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju tako, da bi se kot prednostna terjatev obravnavalo tudi plačilo za tisto delo, ki ga posameznik mora opraviti, preden zaradi neplačila (torej tri mesece zaporedoma ali v obdobju šestih mesecev) lahko poda izredno odpoved delovnega razmerja. Priporočilo je bilo sprejeto tudi v državnem zboru. Ker pa se ministrstvo za pravosodje s predlaganim ne strinja, še vedno ni bilo realizirano.

Vlada je v mnenju k poročilu iz leta 2012 podprla že večkrat ponovljeno priporočilo Varuha, da se inšpekcije kadrovske okrepijo, obenem pa je dodala,



Varuhinja Vlasta Nussdorfer na Sv. Joštu v čast pravic delavcev (maj 2014)

da je odločanje o dodatnih zaposlitvah trenutno žal pogojeno in občutno omejeno s finančno situacijo v državi. S predlogom novega Zakona o preprečevanju in zaposlovanju dela na črno pa sledi priporočilu Varuha – z novimi pristojnostmi Carinske uprave Republike Slovenije (CURS) se bo IRSD predvidoma razbremenil in bo lahko hitreje in lažje pravočasno reševal zadeve.

V letu **2013** smo se na srečanju z IRSD-jem in davčno službo pogovarjali o nadzoru nad izplačevanjem plač in prispevkov za socialno varnost. Tako smo ugotovili, da se sistem nadzora nad plačevanjem prispevkov po mnenju Varuha zagotovo kaže v nepreglednosti in neučinkovitosti pobiranja prispevkov. Kljub nekaterim spremembam v zadnjih letih (odpis, delni odpis, odlog in obročno plačilo prispevkov za socialno varnost niso več mogoči, zaposleni mora skladno s 135. členom ZDR-1 najpozneje do 31. januarja od delodajalca prejeti pisni obračun plače za preteklo leto, iz obračuna pa morata biti razvidna tudi obračun in plačilo prispevkov in davkov, mogoč je elektronski vpogled v plačilo prispevkov na portalu eDavki, pri DURS-u je mogoče zaprositi za pisno potrdilo o plačilu davkov in prispevkov za socialno varnost) se še vedno vse prepogosto dogaja, da prispevki niso plačani. Varuh, IRSD in davčna služba smo menili, da bi bile potrebne sistemske spremembe. Poudarili smo tudi nujno po spreminjanju vrednot v družbi, ozaveščanju delavcev in večjem vključevanju sindikatov. Kot pozitivno smo presodili spremembo Zakona o delovnih razmerjih, ki obračun plače označuje za verodostojno listino, na

podlagi katere delavec lahko predlaga sodno izvršbo. Kljub tem rešitvam Varuh še vedno meni, da bi morali vsi organi tudi glede na trenutno stanje dosledneje preganjati kršitelje. Kadrovske težave ne morejo biti razlog za morebitno opuščanje izvajanja zakonskih določb. Zaposleni so šibkejša stran v razmerju do delodajalca in države, zato jim je treba ustrezno pomagati in jih zaščititi, tudi z zakonitimi pritiski na delodajalca.

Ponovno opozarjamo na različnost mnenj. IRSD meni, da nima pravnih podlag za kaznovanje v primeru neplačanih prispevkov za socialno varstvo, čeprav po našem mnenju 134. in 135. člen Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1) izrecno varujeta celotno plačo, torej pogodbeno dogovorjeni brutoznesek z vsemi vključenimi prispevki. Na to smo izrecno opozarjali že v Letnem poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2010 in nadaljnjih. IRSD vztraja, da je izrecno varovana le minimalna plača v netoznesku, preostalo pa lahko zaposleni zahteva v sodnem postopku.

Skupaj z državnim svetom smo 24. aprila **2014** organizirali posvet o delavskih pravicah z naslovom Kdo je delu ukradel čast?. Skupaj s predstavniki IRSD-ja, delovnega sodstva, DURS-a, policije, tožilstva, kazenskega sodstva ter pravnimi teoretiki smo razpravljali tudi o težavah zaradi neizplačevanja plač, prispevkov ter drugih prejemkov. Sprejeli smo naslednje zaključke:



Delo varuhinje Vlaste Nussdorfer z otroki s posebnimi potrebami, gostilnica Druga Violina (december 2013)

Visoka stopnja brezposelnosti, pretirano negotove oblike zaposlitve, neplačilo plač in prispevkov za socialno varnost, prenizke plače, neustrezni delovni pogoji, odnos oblastnikov in posameznih delodajalcev do delavcev vseh starosti, tako mladih kot tudi starejših in prekrernih delavcev, so dejavniki, ki oblikujejo delovno klimo znotraj organizacij in tudi v družbi nasploh. V takšnih razmerah ni možno pričakovati napredka in gospodarskega razvoja. Vzpostaviti je treba sistem, ki bo zagotavljal uresničevanje pravice do svobodne gospodarske pobude in hkrati preprečeval kršitve pravic delavcev.

Potrebni so konkretni ukrepi države, ki bodo pri delavcih krepili občutek vrednosti in zavedanja, da je vsako pošteno in marljivo delo tudi častno in dostojanstveno.

Nepoštene prakse je treba obsojati in kršitelje hitro kaznovati. Najpomembnejše sporočilo je, da se kršitve preprosto ne splačajo.

Predvsem pa je treba odpraviti stanje, kjer si zaposleni v strahu pred izgubo zaposlitve ne upajo spregovoriti o kršitvah pravic in kršiteljev javno naznaniti.

Zahtevamo sprejem ukrepov, ki bodo zagotovili hiter in učinkovit nadzor nad izplačili plač in prispevkov za socialno varnost. Sistem mora biti tak, da v celoti onemogoča neplačevanje prispevkov.

Postopki pri vseh nadzornih institucijah (organi odkrivanja, pregona, sojenja, IRSD, DURS in preostali) morajo biti učinkoviti, to pa je mogoče le, če potekajo hitro in se končajo v razumnih rokih.

Svetlo točko sicer lahko vidimo v novoustanovljeni Finančni upravi Republike Slovenije (FURS). Vlada v mnenju k poročilu za leto 2013 oktobra 2014 pojasnjuje, da je bilo priporočilo o nadzoru v letu 2014 realizirano z novim Zakonom o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, v katerem je CURS v okviru novega FURS-a prevzel naloge nadzora nad zaposlovanjem na črno, in tako se bodo inšpektorji IRSD-ja lažje posvečali drugim nalogam v skladu s pristojnostmi. S tem se je sledilo priporočilu Varuha v poročilu za leto 2012 o sprejemu ukrepov, da bodo postopki pri nadzornih institucijah (inšpektorati, sodišča in drugi) potekali hitro in da bodo končani v razumnih rokih. Z vidika novega ZPDZC-ja je IRSD tako razbremenjen dela nalog.

Bojimo pa se, da samo to ne bo zadoščalo. Od vlade tako zahtevamo uresničitev vseh zaključkov posveta Kdo je delu ukradel čast?.

mag. Kornelija Marzel, namestnica varuhinje človekovih pravic

OKOLJE IN PROSTOR SKOZI ČAS IN DELO VARUHA ...

Splošno o pravici do zdravega življenjskega okolja

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) pravice do zdravega življenjskega okolja ne opredeljuje posebej. Ta sodi v korpus človekovih pravic t. i. tretje generacije, ki izhajajo iz zavesti solidarnosti, soodvisnosti in povezanosti vsega človeštva. Kljub temu je Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) že večkrat odločilo, da v primeru, ko država ne zaščiti pravice svojih prebivalcev do življenja v zdravem in zavarovanem okolju, krši 8. člen EKČP, ki določa pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja. ESČP poudarja, da je onesnaževanje lahko poseg v posameznikovo zasebno in družinsko življenje in da je država svoje državljane pred takimi posegi dolžna zaščititi z izvajanjem nadzora nad dovoljevanjem, vzpostavljanjem, izvajanjem in varnostjo industrijskih dejavnosti, zlasti če gre za dejavnosti, ki so lahko nevarne za okolje in človekovo zdravje. Sodišče v svojih odločitvah opozarja tudi na obvezo države, da prebivalcem zagotovi dostop do okoljskih podatkov in sodelovanja v okoljskih zadevah.

Tudi Ustava Republike Slovenije (ustava) v 72. členu opredeljuje pravico do zdravega življenjskega okolja, ko pravi: »Vsakdo ima v skladu z zakonom pravico do zdravega življenjskega okolja. Država skrbi za zdravo življenjsko okolje. V ta namen zakon določa pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti. Zakon določa, ob katerih pogojih in v kakšnem obsegu je povzročitelj škode v življenjskem okolju dolžan poravnati škodo. Varstvo živali pred mučenjem ureja zakon.«

Zakonska ureditev skrbi za zdravo življenjsko okolje v Republiki Sloveniji

Država skrbi za zdravo življenjsko okolje – ima aktivno vlogo v zvezi z varstvom okolja in ohranjanjem naravnega ravnovesja. Krovni zakon, ki ureja področje varstva okolja v Sloveniji, je Zakon o varstvu okolja. Definicije zdravega življenjskega okolja sicer ne daje, vendar pa opredeljuje poseg v okolje (druga točka 4. člena), ki »je vsako človekovo ravnanje ali opustitev ravnanja, ki lahko vpliva na okolje tako, da škoduje človekovemu zdravju, počutju in kakovosti njegovega življenja ter preživetju, zdravju in počutju drugih organizmov. Poseg v okolje se nanaša zlasti na rabo

naravnih dobrin, onesnaževanje delov okolja, gradnjo in uporabo objektov, proizvodne in druge dejavnosti ter dajanje izdelkov na trg in njihovo potrošnjo.«

Pravica do zdravega življenjskega okolja je konkretizirana v 14. členu tega zakona. Za poseg v pravico do zdravega življenjskega okolja gre, če nastane katera od naštetih prepovedanih posledic. Tako lahko posamezniki ali njihova društva, združenja in organizacije pred sodiščem zahtevajo, da nosilec posega v okolje ustavi poseg, če bi ta povzročil ali povzroča čezmerno obremenitev okolja oziroma če bi povzročil ali povzroča neposredno nevarnost za življenje ali zdravje ljudi, ali pa da se mu prepove začeti izvajanje posega v okolje, če je izkazana velika verjetnost, da bi povzročil takšne posledice.

V začetnih letih po osamosvojitvi Republike Slovenije in ustanovitvi institucije Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) področje okolja in prostora pri obravnavi pobud Varuha ni bilo močno zastopano. Takrat so bile v ospredju druge teme, ki so se nanašale na pravice, neposredno povezane z osamosvojitvijo, ipd.

V prvih letih delovanja Varuha je bilo sorazmerno malo pobud, ki bi se nanašale na širšo problematiko varovanja okolja. Prejete pobude so zadevale predvsem problematiko hrupa, smradu, izpustov in podobno. Takrat smo opozarjali zlasti na zamudo pri sprejemanju podzakonskih aktov Zakona o varstvu okolja, ki bi zagotavljali sprejemljive obremenitve emisij v okolje, predvsem glede smradu in hrupa. Na zamudo pri sprejemanju podzakonskih aktov omenjenega zakona smo med drugim opozorili tudi v letu 2002 izdanem posebnem poročilu Varuha z naslovom Problematika podzakonskih aktov, in sicer v poglavju Pregled ugotovitev, stališč in opozoril v letih 1995–2000.

Na področju urejanja prostora smo prejeli zlasti pobude, ki so se nanašale na vprašanja gradnje in posegov v prostor brez dovoljenj, vprašanja v zvezi z razvrstitvijo zemljišč, legalizacijo črnih gradenj in podobno. Pogoste so bile tudi pobude, ki so se nanašale na gradnjo ali širitev stanovanjskih in drugih objektov brez ustreznih dovoljenj ali v nasprotju z njimi ter na postopke sprejemanja občinskih prostorskih aktov.

Delo inšpekcij

V vseh letih delovanja Varuha je bilo podanih precej pobud, ki so se nanašale na **inšpekcijske postopke**. V zvezi z njimi so se pobudniki na Varuha obračali tako zaradi njihove dolgotrajnosti in neenakosti v hitrosti poteka, neodgovarjanja, pomanjkljivega odgovarjanja, neizvrševanja inšpekcijskih odločb (prijavitelji črnih gradenj) kot tudi zaradi izvršitve inšpekcijskih odločb. Pogoste so bile navedbe o neenakopravnosti inšpekcijskih zavezancev. Nekatere inšpekcijske odločbe so bile izvršene (in se je črna gradnja porušila), druge ne. V zvezi s tem smo od leta 2009 obravnavali **problematiko prioritet dela gradbene inšpekcije**. Pri svojem delu inšpektorat, zlasti zaradi posredovanja Varuha, po letu 2012 sledi kriterijem, na podlagi katerih so nastale prioritete za obravnavanje prijav ter nadaljevanje inšpekcijskih postopkov in prioritete v izvršilnih postopkih. Po mnenju in predlogu Varuha bi morale biti prioritete za razvrščanje prijav, inšpekcijskih in izvršilnih postopkov glede na pomembnost kršitve in določanje stopnje pomembnosti obravnave **določene v predpisu**, vendar jih je inšpektorat opredelil v aktu internega poslovanja, objavljenem na svoji spletni strani. Tako še vedno opozarjamo na ne dovolj učinkovito delovanje inšpekcijskih služb, katerega posledica je lahko tudi kršitev človekovih pravic, ter na potrebo, da so prioritete za razvrščanje prijav, inšpekcijskih in izvršilnih postopkov glede na pomembnost kršitve in določanje stopnje pomembnosti obravnave **določene v predpisu in tudi javno objavljene**. Po našem mnenju bodo le tako zagotovljena načela objektivnosti, javnosti, preglednosti ter zaupanja v delo inšpekcij.

Srečanja s civilno družbo

V drugem desetletju Varuhovega delovanja so čedalje bolj prihajale v ospredje zahteve javnosti po sodelovanju v zadevah, ki lahko kakor koli vplivajo na okolje in s tem tudi na njihovo pravico do življenja v zdravem življenjskem okolju. Ugotavljamo, da sta ravno področji posegov v okolje in urejanja prostora hitro združili državljane, ki menijo, da bi jim z nekim posegom, pravno ureditvijo ali aktom oblasti lahko bila kršena pravica iz 72. člena ustave. Nastajati so začele številne civilne iniciative, lokalne pobude, društva in podobno, vse s ciljem zaščititi pravico do zdravega življenjskega okolja.

Prav zaradi težav, ki jih imajo državljani – tudi če so združeni v organizirane skupine – pri sodelovanju v postopkih, ki lahko vplivajo na okolje, smo leta 2010 okrepili sodelovanje s civilno družbo, tako da smo po posameznih tematskih sklopih pripravili dneve odprtih vrat. Tako se je vzpostavila nova oblika sodelovanja, in sicer redna mesečna srečanja s predstavniki civilne družbe, ki delujejo na področju okolja in prostora. Do izdaje te publikacije se je pri Varuhu izvedlo že okrog 40 srečanj s predstavniki civilne družbe, ki delujejo na tem področju.

Na srečanjih so bile obravnavane najrazličnejše teme s področja okolja in prostora, gostili pa smo tudi številne predstavnike organov, ki so pristojni za to področje. Za civilno družbo je bilo naše srečanje skoraj edini možen stik z njimi. Tako smo gostili vsakokratne ministre s področja okolja in prostora, predstavnike z ministrstva, pristojnega za zdravje, s katerimi smo govorili o škodljivih vplivih onesnaževanja in posegov v prostor na zdravje ljudi, generalnega direktorja ARSA, glavnega inšpektorja za javno upravo, glavno inšpektorico za promet, energetiko in prostor, direktorico inšpekcije za okolje in naravo, direktorico gradbene, geodetske in stanovanjske inšpekcije, predsednika odbora državnega zbora za kmetijstvo, gozdarstvo, prehrano in okolje in še bi lahko naštevali.

Na srečanjih smo z ozaveščanjem in spodbujanjem k aktivnemu sodelovanju v okoljskih zadevah poskušali prispevati k izboljšanju stanja. Obravnavali smo številne teme, med drugim Aarhuško konvencijo, Zakon o varstvu okolja, inšpekcijski nadzor na področju okolja in prostora, ureditev področja emisij vonja, ureditev področja vožnje v naravnem okolju in drugo. Posebno srečanje je bilo namenjeno tudi predstavitvi ugotovitev analize Varuha o izvajanju določil 34. a-člena Zakona o varstvu okolja na lokalni ravni, ki je pokazala, da občine izjemno malo uporabljajo zakonske možnosti, ki jih imajo glede urejanja okoljske problematike. Izkazalo se je tudi, da slabo poznajo zakonske določbe glede sodelovanja javnosti v postopkih sprejemanja predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje. Od leta 2013 srečanja izvajamo tudi na terenu in pri tem upoštevamo specifične lokalne posebnosti. Izvedli smo jih že v Celju, Zagorju ob Savi, Novem mestu ter Ljubljani.

Kot izhaja že iz same vsebine srečanj Varuha s predstavniki civilne družbe, je eden izmed njegovih ciljev na tem področju tudi seznanjanje posameznikov in civilne družbe z obsežno okoljsko zakonodajo ter spodbujanje posameznikov k uresničevanju pravice do zdravega življenjskega okolja.

Posveti, publikacije

Varuh je leta 2007 v sodelovanju z Umanotero, Slovensko fundacijo za trajnostni razvoj, organiziral posvet Okolje in človekove pravice. Posvet je bil organiziran z namenom, da se posamezniki, društva, nevladne organizacije in druge civilne iniciative na področju okolja seznaniijo z možnostmi sodelovanja v postopkih odločanja o vprašanih okolja in prostora. Po posvetu je bil izdan tudi poseben bilten z naslovom Varuh – kako zavarovati svoje pravice.

Nadalje smo leta 2010 organizirali II. konferenco Okolje in človekove pravice: Sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah – teorija in praksa, in sicer z namenom, da ugotovimo in poskušamo najti rešitve za odpravo razhajanj med ureditvijo Aarhuške konvencije, nacionalnimi okoljskimi predpisi in praktičnimi izkušnjami v vsakdanjem življenju tako v Sloveniji kot



Posvet Okolje in človekove pravice v Državnem svetu RS v organizaciji Varuha RS (november 2013)

tudi v tujini. Referati s konference, skupaj s sklepi in predlogi za izboljšanje stanja na področju sodelovanja javnosti v okoljskih zadevah, so bili objavljeni v posebnem zborniku.

Leta 2013 smo organizirali še posvet Okolje in človekove pravice III: Odgovornost države za sanacijo onesnaženega okolja. Namen posveta je bil predstavitev težav in ugotovitev možnih poti, ki bodo omogočile reševanje problematike onesnaženih območij.

Sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah

Že več let opozarjamo na **kršitve določbe 34. a-člena Zakona o varstvu okolja**. V skladu z navedeno določbo morajo ministrstvo, pristojno za okolje, druga ministrstva in pristojni organi samoupravne lokalne skupnosti v postopku sprejemanja predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje, omogočiti javnosti seznanitev z osnutkom predpisa in dajanje mnenj ter pripomb. Javnost ima pravico do vpogleda in dajanja mnenj ter pripomb na osnutek predpisa najmanj 30 dni, pri čemer se ta rok lahko skrajša na 14 dni, če gre za manj pomembne spremembe predpisov iz drugega odstavka tega člena.

Kršitve navedenega člena Zakona o varstvu okolja smo med drugim ugotovili leta 2012 pri sprejemanju pripomb in mnenj na Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja in Osnutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o

vodah. V navedenem primeru sta bila roka za sprejem mnenj in pripomb na oba osnutka le štiri dni. Pristojno ministrstvo smo opozorili, da je štiridnevni rok za posredovanje pripomb na osnutek predpisa, ki vpliva na okolje, neposredno v nasprotju z Zakonom o varstvu okolja in tudi z Aarhuško konvencijo ter dosegli podaljšanje roka.

Leta 2014 pa smo na kršitve 34. a-člena omenjenega zakona in Aarhuške konvencije naleteli pri obravnavi pobude glede primernosti roka za dajanje mnenj in pripomb na Osnutek Uredbe o spremembah Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju. Tudi v tem primeru je pristojno ministrstvo po intervenciji Varuha podaljšalo rok za sprejemanje mnenj in pripomb.

Neodgovarjanje

V vseh letih svojega delovanja smo velikokrat prejeli tudi pobude, iz katerih izhaja neodgovarjanje pristojnih organov na dopise, vloge in vprašanja posameznikov. Sprva je bilo takšnih primerov veliko, stanje pa se je začelo spreminjati po sprejemu Uredbe o upravnem poslovanju. Ta namreč določa, da mora organ najpozneje v 15 dneh odgovoriti na vse dopise, ki jih prejme v fizični ali elektronski obliki, razen če so zlonamernega značaja. Tako v zadnjem času takšnih pobud ne prejemo več množično.

Nekateri organi na poizvedbe niso odgovarjali niti Varuhu, zaradi česar je ta leta 2010 **prvič uporabil**

določila 46. člena Zakona o varuhu človekovih pravic in pozval tedanjega ministra za okolje in prostor, da varuhinjo osebno sprejme najpozneje v 48 urah. Ministrstvo namreč Varuhu ni posredovalo odgovorov v več kot 20 zadevah. Ocenili smo, da je takšno ravnanje oviralo delo institucije in pomenilo tudi poseg v pravice pobudnikov.

Problematika emisij vonja

Že od leta 1999 opozarjamo na potrebo po sprejetju predpisa glede smradu. Kljub temu problematika ostaja nerešena. Na ministrstvu, pristojnem za okolje, sicer opravljajo študijo primera, v kateri preučujejo dobre prakse obvladovanja emisij v okolje pri obratovanju podjetja, ki se ukvarja z dejavnostjo, ki je po svoji naravi povezana z nastankom neprijetnega vonja. Ponovno predlagamo, da se te aktivnosti pospešijo in se predpis čim prej sprejme. Hkrati opozarjamo pristojne organe na premišljeno umeščanje objektov, ki vplivajo na okolje in zdravje ljudi (sežigalnice, odlagališča odpadkov ...), v prostor. V te postopke je treba vključiti javnost.

Posebej izpostavljamo hude primere onesnaženih območij Koroške, Celjskega in Zasavja, kjer ugotavljamo kršitev pravice do zdravega življenjskega okolja iz 72. člena ustave.

Onesnaženost Celjske kotline

Na podlagi pobud Civilnih iniciativ Celja in informacij, pridobljenih na srečanjih s civilno družbo, že več let obravnavamo problematiko onesnaženosti Celjske kotline. Na ravni konkretnih zadev smo pospešili inšpekcijske in tudi nekatere druge upravne postopke, ki so bili v določenih primerih zelo dolgotrajni. Poudarjali smo, da bi bilo za celovito rešitev obravnavane problematike potrebno hitro in učinkovito medresorsko sodelovanje številnih organov, pri čemer so bili nekateri koraki storjeni ravno na pobudo Varuha. V zadnjih letih smo pristojno ministrstvo pozivali, da nemudoma aktivno pristopi k izvajanju sanacije Celjske kotline – aktivnosti so namreč potekale prepočasi. **Prav tako smo predlagali, da ministrstvo nemudoma pripravi podlage za sprejem predpisa, ki bo Celjsko kotlino opredelil kot degradirano območje. Pripravi naj tudi predpis o izvajanju ukrepov sanacije tega območja.** Omenjena priporočila Varuha še niso bila v celoti realizirana, saj je bila sprejeta odločitev, da se bo problematika Celjske kotline reševala parcialno, in ne s sprejetjem enega predpisa. Še enkrat ponavljamo: k reševanju problematike je treba pristopiti takoj in celovito.

Onesnaženost Mežiške doline

Problematico onesnaževanja Mežiške doline spremljamo že od leta 2009. Za izboljšanje kakovosti okolja, ki je močno onesnaženo s svincem, potekajo

aktivnosti v sklopu dolgoročno načrtanega programa, ki ga je vlada sprejela leta 2007 kot odlok o območjih največje obremenjenosti okolja in o programu ukrepov za izboljšanje kakovosti okolja v Zgornji Mežiški dolini. Ministrstvo, ki je pristojno za okolje, v sodelovanju s pristojnimi občinami pripravi letne programe ukrepov in jih skupaj s poročilom o izvajanju ukrepov za preteklo leto vladi predloži v sprejetje. Osnovno merilo uspešnosti programa je vsebnost svinca v krvi otrok. Prvi rezultati aktivnosti so pokazali izboljšanje stanja tako v okolju kot glede obremenjenosti otrok s svincem.

V letnem poročilu za leto 2009 smo opozorili, da je za čimprejšnje in čim hitrejšše doseganje cilja potrebno hitro in učinkovito izvajanje sprejetih ukrepov. Predlagali smo, da se dinamika izvajanja ukrepov pospeši, ob tem pa poudarili potrebo po učinkovitem in rednem nadzoru virov izpustov.

V Letnem poročilu Varuha za človekove pravice Republike Slovenije za leto 2010 smo opozorili, da je bil letni program za izboljšanje kakovosti okolja v Zgornji Mežiški dolini za leto 2010 sprejet šele v juliju 2010, sredstva, namenjena za sanacijo, pa so bila močno okrnjena. To je po oceni Varuha pomenilo formalno zaviranje programa.

Leta 2011 smo preučevali uporabo halde (v gramoz ali mivko predelana jalovina) za posipanje cest v Občini Črna na Koroškem, saj je analiza vzorca pokazala bistvene prekoračitve vsebnosti kadmija in svinca. Takratni Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (IRSOP) je ugotovil, da je prodaja mivke in peska za posipavanje cest, s tem pa vnos nevarnih snovi v okolje, nesprejemljivo ravnanje, ki okolje čezmerno obremenjuje s kovinami in je v nasprotju s sprejetimi ukrepi v sanacijskem odloku iz leta 2007. Predlagal je, naj vlada gospodarski družbi odvzame rudarsko pravico za izkoriščanje jalovine. Varuh je s svojimi dejavnostmi pripomogel k celovitejšemu reševanju obravnavane problematike. Spremljal je inšpekcijski postopek zaradi prometa z omenjenim peskom. Zaradi varovanja zdravja ljudi je bila v juniju 2012 podjetju izdana odločba o prepovedi prometa s tem peskom. Inšpekcijska odločba je bila izvršena.

Tudi leta 2012 je vlada predlog letnega programa ukrepov za izboljšanje kakovosti okolja v Zgornji Mežiški dolini za leto 2012 in poročilo o izvajanju programa ukrepov za izboljšanje kakovosti v Zgornji Mežiški dolini v letu 2011 sprejela z zamudo, in sicer šele septembra.

Ker naj bi bili izsledki monitoringa vsebnosti svinca v krvi otrok iz Zgornje Mežiške doline kljub vsem sanacijskim ukrepom v zadnjih letih spet slabši, Varuh meni, da je treba program izvajati vsaj v prvotno zastavljenih okvirih. Nikakor ne sme priti do morebitne zmanjšane sanacije Zgornje Mežiške doline, varčevalni ukrepi v škodo zdravja pa niso dopustni.



Udeležba Varuhinje na sestanku Inšpekcijskega sveta (2014)

Onesnaženost Zasavja

Varuh se aktivno vključuje v reševanje problematike onesnaževanja v Zasavju; spremljamo aktivnosti pristojnih inšpekcijskih služb in Agencije Republike Slovenije za okolje (ARSO). Aktivno smo sodelovali v projektu Zdravje za Zasavje. Poudariti je treba, da je varuhinja človekovih pravic že leta 2008 izrazila razočaranje nad odločitvijo ARSA o zavrnitvi predloga, da bi v ponovnem postopku odločanja o izdaji dovoljenja podjetju Lafarge Cement za obratovanje naprave, ki lahko povzroča večje onesnaževanje okolja, sodelovala izvedenec s področja hidrometeorologije in izvedenec medicinske stroke. Opozorila je, da razočaranje temelji zlasti na zaskrbljenosti zaradi ugotovitev, da sta zdravstveno stanje ljudi in stanje okolja v Zasavju slabša kot na drugih območjih Slovenije, kar kaže na potrebo, da so tovrstne odločitve sprejete z največjo mero previdnosti in usmerjene k preprečevanju izvorov škodljivih posledic človekovega ravnanja na okolje. Pozivi in opozorila varuhinje tedaj niso bili slišani, vendar se danes kaže, kako zelo utemeljeni so bili. Stanje postopka za izdajo okoljevarstvenega dovoljenja podjetju Lafarge Cement je namreč leta 2014 identično, kot je bilo ob vložitvi prve vloge leta 2006.

Država bi morala zagotoviti mehanizme za učinkovito in strokovno vodenje postopkov, ki se zaključijo v razumnih rokih, sicer lahko pride do posega v pravico do zdravega življenjskega okolja. Zavedati se je treba

tudi, da je škoda, povzročena okolju, težko popravljiva ali celo nepopravljiva.

Pravica do zdravega življenjskega okolja kot skrb za sedanost, v smislu trajnostnega razvoja pa skrb za prihodnost, mora postati osnova družbeno odgovornega ravnanja vsakega posameznika.

Viri:

Vsa naša letna poročila

Zbornik strokovnih prispevkov 2. konference Okolje in človekove pravice: Sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah – teorija in praksa, Brdo pri Kranju, 19. maja 2010

PROBLEMATIKA UREJANJA STALNEGA PREBIVALIŠČA

S težavami v zvezi s prijavo stalnega prebivališča so se pobudniki na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije (Varuh) večinoma obračali v drugem desetletju njegovega delovanja. Nekatere pobude smo rešili s pojasnili o osnovnem namenu Registra stalnega prebivalstva ter z navedbo, da Zakon o prijavi prebivališča (ZPPreb) v postopku ugotavljanja dejanskega stalnega prebivališča omogoča prijavo posameznika na določenem naslovu tudi brez dokazila, da ima pravico do prebivanja na tem naslovu, če *dejansko* prebiva tam. Kljub temu pa smo **iz takšnih pobud razbrali bojazen pobudnikov, da bi posledično ostali brez strehe nad glavo.**

Druge pobude so pokazale pomanjkljivosti določb zakona o prijavi prebivališča oziroma njihovega izvajanja v praksi. V okviru obravnavanih pobud smo zaznali, da so v postopkih za ugotavljanje dejanskega stalnega prebivanja pristojni organi premalo upoštevali namen stranke¹⁰², da obdrži naslov stalnega prebivališča, in razloge za odsotnost s tega naslova¹⁰³. Navedeno pa kaj hitro **zamegli razmejitev med institutom stalnega in začasnega prebivališča** ter privede do nedoslednosti pri odločanju upravnih organov.

Za očitno nesprejemljivo prakso gre po našem mnenju **v primeru odjav stalnega prebivališča oseb na prestajanju zaporne kazni¹⁰⁴ oziroma oseb, nastanjenih v drugih zavodih** (takšna odjava je grozila celo osebi z odvzeto poslovno sposobnostjo s predvidenim začasnim zdravljenjem). Čeprav je ministrstvo za notranje zadeve že izrazilo prizadevanje za pripravo ustrežnejših rešitev, pa te po naših podatkih še niso dosegle obravnave v državnem zboru.

Enako velja za večletna priporočila Varuha, da se **določi časovni okvir, v katerem mora upravni organ izvesti postopke za določitev stalnega prebivališča**, na katera se je ministrstvo za notranje zadeve sicer odzvalo z idejo o določenih procesnih poenostavitvah.

Nadaljnji zapleti v zvezi s prijavo **t. i. zakonskega prebivališča¹⁰⁵** so se pokazali **predvsem pri pridobivanju soglasja pristojnega organa¹⁰⁶** ter v primerih, **ko posameznik dobiva pomoč pri določenem centru za socialno delo, dejansko pa živi na območju drugega centra¹⁰⁷**. Zadnja leta je zaslediti tudi vse več primerov, ko **posamezniki zakonsko določenih pogojev za takšno prijavo prebivališča ne izpolnjujejo (pogoj prejetja materialne pomoči), a nimajo druge možnosti**. Zato ministrstvo za notranje zadeve kot pripravljavca ZPPreb že dlje časa opozarjamo, da je omenjeno problematiko nujno treba ustrezno urediti, saj **se na prijavo stalnega prebivališča veže veliko temeljnih pravic, kot so zdravstveno zavarovanje, socialna pomoč in druge.**

Ob tem se tudi sprašujemo, v kolikšni meri se zgolj z odjavo posameznika z naslova stalnega prebivališča oziroma z izbrisom iz Registra stalnega prebivalstva doseže cilj ažurnega pregleda nad stanjem in gibanjem prebivalstva ter ali se takšen ukrep ne kaže kot močno nesorazmeren glede na pomen pravic, ki jih posameznik posledično izgubi.

¹⁰⁵ Če posameznik nima prijavljenega stalnega prebivališča, po določbah tega zakona pa ga tudi ni mogoče prijaviti, se za njegovo stalno prebivališče šteje naslov organa ali organizacije, kjer dobiva pomoč v materialni obliki, če dejansko živi na območju pristojnega organa. Slednji mora pred prijavo stalnega prebivališča pridobiti pisno soglasje organa ali organizacije, ki posamezniku daje pomoč. Če slednja ne da pisnega soglasja, pristojni organ posameznika stalno prijavi na naslovu tistega organa ali organizacije, ki je posamezniku zadnja dala pomoč. Organi in organizacije, ki posamezniku zagotavljajo pomoč, morajo pri prijavi stalnega prebivališča sodelovati s pristojnim organom (četrti odstavek 8. člena ZPPreb).

¹⁰⁶ Upravne zadeve, v: Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2010, Ljubljana, 2011, str. 160.

¹⁰⁷ Upravne zadeve, v: Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2011, Ljubljana, 2012, str. 182.

»SKRB« ZA BREZPOSELNE

V prvih letih delovanja Varuha so se na nas obračali tudi pobudniki, ki so pričakovali pomoč pri iskanju zaposlitve, prav tako pa jih je zanimalo, kakšne pravice imajo kot brezposelni. Zaposlitev in z njo povezana socialna varnost je ena od temeljnih pravic za delo sposobnega človeka.

Precej smo se ukvarjali **s težavami pri uveljavljanju nadomestila za čas brezposelnosti** ter z zakonsko dikcijo takrat veljavnega Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, ki je določala, da zavarovanec ne more uveljavljati pravice do nadomestila, če mu je delovno razmerje prenehalo v nasprotju z zakonom, kolektivno pogodbo in splošnim aktom organizacije, če ne zahteva varstva pravic pri delodajalcu in če ne zahteva sodnega varstva v skladu z zakonom. Navedeno besedilo so si pristojni na Zavodu Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ) razlagali tako, da so prekinili postopek za priznanje pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, dokler pristojno sodišče ni odločilo o prenehanju delovnega razmerja. Za navedeno razlago po mnenju Varuha ni bilo podlage v zakonu, saj je ta določal le, da nadomestila ne morejo uveljavljati tisti zavarovanci, ki jim je delovno razmerje prenehalo v nasprotju z zakonom, kolektivno pogodbo ali splošnim aktom organizacije in niso zahtevali varstva pravic v organizaciji in sodnega varstva v skladu z zakonom. Več let smo v letnih poročilih pisali o tem ter od odgovornih na ZRSZ-ju zahtevali spremembo prakse ravnanja v tovrstnih situacijah.

Po zdaj veljavnem Zakonu o urejanju trga dela do tega ne prihaja več, je pa po mnenju Varuha sporna sodna praksa višjega delovnega in socialnega sodišča, da mora delavec v primeru nezakonite odpovedi zaposlitve sprožiti sodni spor v 30 dneh od vročitve odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Če tega ne stori v tem roku, mu ne pripada denarno nadomestilo za primer brezposelnosti. Tako je delavec, ker ne ve, da mora v določenem roku sprožiti sodni postopek, oškodovan. Dogaja se celo, da za nezakonitost odpovedi zaposlitve izve šele na ZRSZ-ju, ko poda vlogo za pridobitev pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti. To pa je večkrat tudi že po izteku zakonskega roka za sprožitev sodnega spora. Pristojnim organom, tako vrhovnemu sodišču kot tudi ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, smo predstavili svoje mnenje, da bi rok za vložitev sodnega spora, kar je pogoj za pridobitev denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, moral biti vezan na čas dejanske seznanitve delavca z dejstvom nezakonite odpovedi, za kar obstaja pravna

podlaga v 3. odstavku 200. člena Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1): »Ugotovitev nezakonitosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi, drugih načinov prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ali odločitev o disciplinski odgovornosti delavca lahko delavec zahteva v roku 30 ih dni od dneva vročitve oziroma od dneva, ko je izvedel za kršitev pravice, pred pristojnim sodiščem«. Zahtevamo takojšnjo spremembo ravnanj v takšnih primerih, saj naša priporočila za zdaj niso bila upoštevana.

Vodenje evidenc o številu brezposelnih

Število brezposelnih oseb je pomemben podatek, ko načrtujemo možnosti odpiranja novih delovnih mest in programe aktivne politike zaposlovanja, hkrati pa je tudi ključen dejavnik v oceni stopnje socialne varnosti v državi. Zato je toliko pomembneje, da imamo jasne podatke o tem, kolikšno je dejansko število brezposelnih. V letnem poročilu za leto 1999 smo opozorili, da se število brezposelnih statistično zmanjšuje, in to le kot posledica zakonskih sprememb pri evidentiranju brezposelnih. Nato smo v letu 2003 spet pisali o primerih, ko so posameznike prenehali voditi v evidenci brezposelnih z izdajo ugotovitvenega sklepa, da kot brezposelni ne izpolnjujejo svojih obveznosti (npr. določeno število ur dosegljivosti na domu, kar se je spremenilo v letu 2011).

V 2004 smo od ZRSZ-ja zahtevali, da pred izbrisom iz evidence opravi zaslišanje posameznika in tako postopek ustrezno formalizira. Tudi v vseh nadaljnjih letih smo v poročilih pisali o vodenju evidence brezposelnih. Posamezniki so bili izbrisani iz nje in so izgubili pravico do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti zgolj zaradi manjšega prekrška. Dogajali so se množični izbrisi iz evidence brezposelnih z vsemi posledicami, ob katerih smo se spraševali, ali ni morda to pomenilo statističnega prikazovanja manjšega števila brezposelnih v državi. Kot razlogi za izbris so bili navedeni: ker so posameznika zalotili pri delu na črno, ker se ni udeleževal delavnic v programu aktivne politike zaposlovanja oziroma ni bil dejaven pri iskanju zaposlitve ali drugo.

Uspelo nam je doseči spremembo Zakona o urejanju trga dela, in sicer da se posameznik ne preneha voditi v evidenci brezposelnih z dnem dokončnosti odločbe o prenehanju vodenja v evidenci, ampak z dnem, ko nastane razlog za prenehanje vodenja v evidenci brezposelnih, šest mesecev po tem pa se lahko ponovno prijavi v evidenco. Prej veljavna ureditev

¹⁰² Z uveljavitvijo Zakona o prijavi prebivališča (Uradni list RS, št. 111/2007) je sicer subjektivni pogoj odpadel.

¹⁰³ Upravne zadeve, v: Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2004, Ljubljana 2005, str. 90.

¹⁰⁴ Upravne zadeve, v: Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2012, Ljubljana 2013, str. 181.



Varuhinja dr. Zdenka Čebašek - Travniki z delavci Mure (julij 2009)

je namreč pomenila, da je posameznik, ki je bil upravičen do denarne socialne pomoči, to prejemal do dokončnosti odločbe o prenehanju vodenja v evidenci brezposelnih. Takrat pa je moral neupravičeno prejete zneske vrniti za nazaj.

Opozarjamo na veliko povezavo med revščino in dejansko, ne le registrirano brezposelnostjo. Zagotavljanje človekove pravice do dostojnega življenja in preživetja ter preprečevanje revščine in neenakosti morata postati prednostna naloga vlade. Priznanje dejanskega števila brezposelnih je prvi korak k temu.

Ukrepi aktivne politike zaposlovanja (APZ)

Ukrepi APZ bi morali biti takšni, da bi brezposelnim pomagali do zaposlitve. 66. člen Ustave RS pravi »Država ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo«. Navedenega ne moremo potrditi. V vseh letih svojega delovanja smo namreč pristojne opozarjali na »učinkovitost« teh ukrepov. Posebej kritični smo bili do ukrepov, ki se nanašajo na določene kategorije brezposelnih oseb in njihovo težjo zaposljivost (invalidi, bolni brez statusa invalida, mladi, starejši brezposelni in drugi). Zavedamo se, da so finančna sredstva za aktivno politiko zaposlovanja omejena, vendar prav to od pristojnih zahteva premišljen in odgovoren pristop ob skrbni analizi učinkov že izvedenih ukrepov. Ukrepi morajo biti namenjeni predvsem tistim, ki so na trgu

dela najranljivejši in najtežje zaposljivi ter tovrstno pomoč tudi najbolj potrebujejo. O tem smo se večkrat pogovarjali na delovnih srečanjih s predstojniki ZRSZ-ja ter pristojnim ministrom (ministrico) za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Odgovora s konkretnimi številkami, ki bi izkazovale dejansko učinkovitost ukrepov APZ, ne poznamo.

Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

Organizacijska struktura ZRSZ-ja je pravzaprav enaka (z majhnimi spremembami) že vse od ustanovitve Varuha. Število brezposelnih, stanje na trgu dela in spremenjena zakonodaja pa bi zahtevali večjo fleksibilnost vseh tistih, ki se ukvarjajo s pojavom brezposelnosti ter brezposelnimi posamezniki. Redefinicija poslanstva ZRSZ-ja je nujna, saj velikokrat slišimo očitke, da zaposleni tam svoje delo opravljajo preveč birokratsko, da ne znajo svetovati in brezposelnim ne krepijo občutka dostojanstva, temveč jim ga jemljejo. Kako ZRSZ kot temeljna institucija dejansko pomaga brezposelnim? Koliko brezposelnim se je dejansko uspelo zaposliti z njegovo pomočjo? Le natančna analiza bo dala podlago za sprejem morebitnih ukrepov, ki bi prispevali k hitrejši odzivnosti na potrebe brezposelnih.

mag. Kornelija Marzel, namestnica varuhinje človekovih pravic

STANOVANJSKE ZADEVE

V začetnem obdobju delovanja Varuha smo se srečevali predvsem s problematiko, vezano na odkup stanovanj po Jazbinškovem zakonu, s težavami najemnikov v denacionaliziranih stanovanjih in s problematiko hišniških stanovanj. Precej pobud se je nanašalo na stanovanja nekdanje JLA in na deložacije iz njih. V prvem poročilu o delu za leto **1995** smo opozorili na znatno povišanje najemnin za neprofitna in socialna stanovanja ter na njuno nedopustno izenačitev v praksi. Navedeno se je dogajalo, kljub temu da je bila država pristojna za spodbujanje gradnje neprofitnih stanovanj, občinam pa je prepustila zagotavljanje socialnih stanovanj. Izpostavili smo zlasti problematiko subvencioniranja najemnin za socialna stanovanja. Po mnenju Varuha ni bilo zagotovljenega sistemskega subvencioniranja socialnih najemnin, za kar bi morale zagotavljati sredstva prav občine. Tudi zakonsko določilo, da morajo občine najmanj enkrat letno izvesti razpis za dodelitev socialnih stanovanj v najem, zaradi pomanjkanja sistemskih virov ni zaživel. V letu 1995 je bilo tako opaziti izrazit trend opuščanja kategorije socialnih stanovanj.

Sledilo je leto **1996**. Mehanizmi za reševanje socialnih stanovanjskih problemov bi po mnenju Varuha morali biti enotni za celotno državo. Kot nerealna smo ocenili pričakovanja, da bi to lahko reševale občine same. Ob tem smo kritično ocenili zakonsko določilo, ki je dotedanjo stanovanjsko pravico spremenilo v najemniško razmerje, s čimer se je znižala raven trajnosti in varnosti zaščite stanovalcev. Po mnenju Varuha bi občine morale zagotavljati najnujnejše prostore ob izselitvi in deložaciji. Mnogo posameznikov se je obračalo na nas in pričakovalo, da jim bomo pomagali pri uresničitvi pravice do stanovanja, čeprav po ustavi država zagotavlja le možnosti, da si državljani pridobijo primerno stanovanje. V tem letu se je Varuh precej aktiviral na področju problematike vojaških stanovanj, in sicer v zvezi z dodeljevanjem, zamenjavami, odkupi in deložacijami. Večina pobud se je nanašala na stanovanja, ki jih je v letu 1991 dodeljevala nekdanja JLA. Pisali smo tudi o težavah najemnikov v denacionaliziranih stanovanjih. Ti so bili namreč nekdanji imetniki stanovanjske pravice, z denacionalizacijo pa so postali najemniki vrnjenih stanovanj. S tem pa so bili njihov položaj in pravice bistveno drugačni kot prej. Veliko pobud je izviralo iz nove lastniške strukture stanovanj. Upravljanje večstanovanjskih stavb in urejanje odnosov med etažnimi lastniki sta postali stalnica našega pisanja in pozneje tudi priporočil.

Svoje aktivnosti naslednjih let lahko strnemo v tri najpomembnejše sklope, s katerimi smo se ukvarjali, in sicer: težave najemnikov v denacionaliziranih stanovanjih, pridobitev socialnih in neprofitnih

stanovanj ter upravljanje v večstanovanjskih stavbah. Glede najemnikov v denacionaliziranih stanovanjih smo priporočili spremembo Stanovanjskega zakona, ki bi predvidel stimulatивnejše ukrepe, s katerimi bi ti svoje stanovanjske probleme lahko trajno rešili na nadomestne načine, ki jih je predvideval omenjeni zakon. Kritizirali smo državo, ki po našem mnenju ustvarja čedalje manj možnosti, da bi socialno najbolj ogrožene družine lahko rešile svoj stanovanjski problem. Treba bi bilo zagotoviti dolgoročna in stabilna sredstva za financiranje stanovanjske gradnje v občinah, zlasti za socialna stanovanja. Ob tem smo opozorili na nujnost realizacije finančnega dela nacionalnega stanovanjskega programa. Dosegli smo spremembo Pravilnika o merilih za dodeljevanje socialnih stanovanj v najem, ki je pri točkovanju upošteval stanovanjski status prosilcev brez stanovanja, in sicer glede na njihove dejanske stanovanjske razmere; posebej se točkuje oseba s statusom žrtve vojnega nasilja.

V letu **2001** smo s posebnim poročilom Varuha ponovno opozorili na problematiko najemnikov v denacionaliziranih stanovanjih. Pravica do stanovanja je pomemben element socialne varnosti in dostojanstva posameznika, ki sta temelj vseh človekovih pravic. Vsebina te pravice je vključena v Pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah Združenih narodov, Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Evropsko socialno listino, Carigrasko deklaracijo, pa tudi v ustavo. Stanovanjski zakon (SZ, Uradni list RS, št. 18/1991) ki je začel veljati 19. oktobra 1991, je zadržal izvajanje privatizacije nacionaliziranih ali drugače odvzetih stanovanj. Z denacionalizacijo so bila stanovanja skupaj z najemniki vrnjena nekdanjim lastnikom. Ustavno sodišče neustavnosti navedenega zakona ni ugotovilo. SZ je bil v letu 1994 spremenjen. Med drugim so spremembe opredelile tri modele nadomestne privatizacije, a nobeden izmed njih ni zaživel v praksi; eden je bil pozneje z odločitvijo ustavnega sodišča celo razveljavljen. Varuh je v posebnem poročilu državnemu zboru podal več predlogov, in sicer o nujnosti sprejema ustreznih modelov privatizacije, zagotovitvi trajnosti položaja najemnikov, vzpostavitvi učinkovitih mehanizmov pravnega varstva najemnikov ter nujnosti realnega vrednotenja vlaganj najemnikov v denacionalizirana stanovanja. Državni zbor je poročilo sicer podprl, vidnega napredka pa ni bilo.

V letu **2003** je bil sprejet nov Stanovanjski zakon (SZ-1, Uradni list RS, št. 69/2003), ki ni prinesel želenih sprememb. Uvedel je le petletni rok za uveljavitev pravice nadomestne privatizacije za najemnike v denacionaliziranih stanovanjih. V letu 2010 je Evropski odbor za socialne pravice pri Svetu Evrope sprejel



Obisk varuhinje Vlaste Nussdorfer pri Romski družini v Kočevju (na božični večer 2013)

odločitev, da Slovenija najemnikom v denacionaliziranih stanovanjih krši pravice, ki izvirajo iz Evropske socialne listine, in ji naložil pripravo finančnih in zakonskih okvirov za odpravo kršitev. Od pristojnega ministra za okolje in prostor smo zahtevali rešitve glede kršitev, ki po mnenju Varuha izvirajo iz neenakega položaja vseh nekdanjih imetnikov stanovanjske pravice (tistih v denacionaliziranih in preostalih v drugih, družbenih stanovanjih). Ni jih bilo. V letu **2014** je Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) v zadevi »Berger - Krall in ostali v. Slovenija« sprejelo odločitev, da država najemnikom v denacionaliziranih stanovanjih ni kršila pravic, ki jih zagotavlja Evropska konvencija o človekovih pravicah. Sodba je dokončna, saj je veliki senat ESČP pritožbo zavrnil. Zgodba najemnikov v denacionaliziranih stanovanjih pa se nadaljuje.

Kot pomemben mejnik na stanovanjskem področju omenjamo SZ-1. Navedeni zakon je odpravil kategorijo socialnih stanovanj in reševanje teh problemov prepustil občinam, kar je še poslabšalo možnosti za rešitev stanovanjskih problemov ljudi z najnižjimi prihodki. Tudi sama ukinitve termina »socialno stanovanje« kaže »občutljivost« države do tega. V obdobju od sprejema tega zakona do danes smo prejeli mnogo pobud, iz katerih je izhajalo, da občine niso ustrezno spodbujene za dodeljevanje večjega deleža stanovanj kategorijam prosilcev z najnižjimi dohodki in da je tako država stanovanjsko oskrbo skoraj v celoti prepustila trgu. Razpisov za neprofitna stanovanja

je vse manj, prag subvencioniranja najemnin pa je prenizek. Nekatera naša priporočila ostajajo iz leta v leto neuresničena. Iz odzivnega poročila vlade za leto 2011 celo izhaja, da so stanovanjske zadeve primerno urejene, da je zakonodaja ustrezna in da ni potreb po spreminjanju. Temu je sledil državni zbor, ki za navedeno leto na stanovanjskem področju ni sprejel nobenega našega priporočila za izboljšanje stanja. Država je z varčevalnimi ukrepi, konkretno z Zakonom za uravnoteženje javnih financ, celo posegla na področje stanovanjske politike in z njo povezana stanovanjska razmerja. **Ker smo želeli poudariti obseg stanovanjske problematike, smo v letu 2013 med slovenskimi občinami izvedli anketo Izvajanje stanovanjske zakonodaje in stanovanjska oskrba v slovenskih občinah.** Rezultati ankete so pripravljeni kot zbrani odgovori, njihova analiza ter naša priporočila pristojnim organom.

V zaključku bi strnili **bistvena priporočila pristojnim organom:**

- takojšen sprejem Nacionalnega stanovanjskega programa;
- sprememba zakonodaje v smislu določitve obveznosti občin glede zagotavljanja določenega števila bivalnih enot in izvedbe javnega razpisa za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem – ob ustreznih zakonskih spodbudah;
- ustrezno upoštevanje posebno ranljivih skupin (invalidi, mladi, starejši in preostali) pri dodeljevanju neprofitnih stanovanj;
- prilagoditev cenzusa za dodelitev subvencije neprofitnih najemnin;
- analiza izvajanja SZ-1 glede upravljanja v večstanovanjskih stavbah in glede pristojnosti stanovanjske inšpekcije ter sprejem ustreznih rešitev.

Zaradi neupoštevanja naših priporočil in predlogov na navedenem področju že več let ni napredka. Čedalje več ljudi živi v neprimernih stanovanjskih enotah, nekateri pristanejo tako rekoč »pod mostom«. Pri tem je prizadeto njihovo dostojanstvo, ogroženo njihovo zdravje, ranjene pa so celotne družine. Povrnitev zaupanja v socialno državo zahteva hitro odzivnost države, zato pričakujemo, da se bodo pristojni stanovanjske politike in stanovanjske oskrbe tokrat lotili prednostno.

Viri:

Naša letna poročila

Posebno poročilo o problematiki najemnikov v denacionaliziranih stanovanjih, 2001

Izvajanje stanovanjske zakonodaje in stanovanjska oskrba v slovenskih občinah, analiza Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, 2013

mag. Kornelija Marzel, namestnica varuhinje človekovih pravic

IZBRISANI

Pisalo se je leto 1991, ko še ni bilo institucije Varuha človekovih pravic RS (Varuh). Slovenija se je osamosvojila. Sprejeti so bili osamosvojitveni akti, sprejeta sta bila Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS) in Zakon o tujcih (ZTuj).

Ob osamosvojitvi Slovenije so več kot desetino stalnega prebivalstva na njenem ozemlju predstavljali državljani drugih republik dotedanje SFRJ.

ZDRS je v 40. členu omogočil pripadnikom nekdanjih jugoslovanskih republik, ki so imeli na dan plebiscita 23. 12. 1990 stalno prebivališče v Republiki Sloveniji in so tukaj tudi dejansko živeli, pridobitev slovenskega državljanstva brez kakršnih koli nadaljnjih pogojev, če so zanj zaprosili do **25. decembra 1991**, torej v šestih mesecih od uveljavitve ZDRS (25. 6. 1991). Do izteka roka, določenega v Ztuj, oziroma do dokončnosti odločbe v upravnem postopku glede sprejema v državljanstvo so bili pripadniki nekdanjih jugoslovanskih republik v pravicah in dolžnostih izenačeni z državljani Republike Slovenije. Po izteku navedenih rokov pa so tisti, ki si slovenskega državljanstva niso uredili, po ZTuj postali tujci brez vsakršnega pravnega statusa. Dejansko so bili postavljeni v položaj migrantov. ZTuj namreč ni razlikoval med drugimi tujci, ki so sicer bivali v Sloveniji in so imeli urejen status tujca, ter pripadniki nekdanjih jugoslovanskih republik. Tako so te osebe, ki so bile do 26. 2. 1992 polnopravni državljani s priznano pravico do stalnega prebivališča, s tem dnem postale tujci. Čeprav v Slovenijo niso prišli z veljavno potno listino, a so kljub temu bivali v njej legalno, nekateri celo od rojstva, in bili polnopravni državljani s stalnim prebivališčem, so bili v bistveno slabšem položaju kot »pravi« tujci, ki so v Slovenijo prišli s potnim listom. Izbrisani so bili namreč iz registra stalnega prebivalstva in »preneseni« v evidenco tujcev. Pri tem ni bil voden noben postopek, izdana ni bila nobena odločba, posameznikom niso bila izdana ustrezna pojasnila. Osebni dokumenti so se uničevali, ko so upravni organi prišli do njih. Temu je velikokrat sledilo prenehanje delovnega razmerja, težave pri uveljavljanju pravic iz socialnega in zdravstvenega varstva, stanovanjski problemi in težave s policijo. Problematika je bila zelo široka, saj so bili z neposredno prizadetimi navadno povezani njihovi družinski člani. Nekateri izmed njih so bili tudi slovenski državljani.

Urejanje statusa tujcev, pripadnikov nekdanjih jugoslovanskih republik po 26. februarju 1992 ter prizadevanja Varuha

ZTuj ni uredil postopka prehoda v status tujca. Tudi praksa posameznih upravnih enot in policije pri ravnanju s temi prebivalci Slovenije je bila zelo

neenotna. Varuh se je v teh prvih letih po izbrisu srečeval s pobudniki, ki niso mogli razumeti, da si morajo za prebivanje na naslovu, kjer so živeli že leta, po novem pridobiti dovoljenje za prebivanje. Pri tem so mnogi navajali, da nekatere upravne enote ne sprejemajo vlog za izdajo dovoljenj, da jim vloge zavračajo zaradi prekoračitve rokov, da dovoljenja za začasno prebivanje izdajajo za kratko obdobje, da ob istem dejanskem stanju sprejemajo različne odločitve in drugo. Mnogi so se vrteli v začaranem krogu, saj zaradi izgube dela niso mogli dokazati, da imajo sredstva za preživljanje, brez tega pa niso mogli dobiti dovoljenja za prebivanje. Problemi so bili tudi pri pridobivanju dokumentov iz »svoje« države.

Tako je Varuh v prvem letnem poročilu za **1995** zapisal, da bi bilo treba čim prej novelirati ZTuj in posebej urediti položaj izbrisanih oseb. Do takrat pa bi bilo treba poenotiti prakso ravnanj upravnih organov z navodili Ministrstva za notranje zadeve (MNZ). Z javnim pozivom bi bilo treba identificirati izbrisane osebe in začeti urejati njihov položaj. Posebej smo opozorili na to, da bi pri vodenju postopkov morali izhajati iz ocene, ali gre za tujca, ki ima pristno vez s Slovenijo (zakonska zveza s slovenskim državljanom, študij, zaposlitev, zdravljenje in drugo) ter njihov položaj takoj rešiti vsaj začasno pred spremembo ZTuj.

V letu **1996** ni bilo napredka. Enako tudi v letu **1997**. Tega leta smo pisali zgolj o novelaciji ZTuj, ki je bil spremenjen tako, da je bil čas neprekinjenega bivanja kot pogoj za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje podaljšan s treh na osem let, kar pa je Ustavno sodišče razveljavilo z odločbo št. U-I-206/97 z dne 17. junija 1998, če se sporna ureditev nanaša na osebe, ki so ob vložitvi prošnje že izpolnjevale pogoj triletnega začasnega bivanja v Republiki Sloveniji. Kot prelomno lahko omenimo leto **1999**, ko je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-284/94 z dne 4. februarja 1999 odločilo, da je ZTuj v neskladju z ustavo, ker ne določa pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje oseb iz drugega odstavka 81. člena ZTuj po preteku roka, v katerem bi lahko zaprosile za slovensko državljanstvo. Prav tako je Ustavno sodišče ugotovilo, da izbris ne bi smel biti opravljen brez vsake odločbe ali obvestila posameznikom. Neskladnost z ustavo je zakonodajalec poskušal odpraviti z Zakonom o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Sloveniji (ZUSDDD), ki je bil sprejet 8. julija 1999 in ki je položaj izbrisanih urejal za vnaprej.

V letu **2000** in **2001** smo MNZ opozarjali na dolgotrajne roke pri odločanju o prošnjah za stalno prebivanje in na prepočasno izvajanje ZUSDDD. V letnem poročilu za 2002 smo pisali o sprejetju Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državljanstvu RS (ZDRS-Č),



Obisk romskega naselja Kamenci in srečanje s komisarjem Thomasom Hammarbergom (april 2011)

ki je izbrisanim olajšal pogoje za pridobitev državljanstva. Ob tem smo opozorili, da še vedno ostaja nerešen položaj oseb, ki so Slovenijo med njenim osamosvajanjem zapustile ali bile celo nezakonito izgnane, in oseb, ki zaradi različnih razlogov niso imele formalno prijavljenega stalnega prebivališča, čeprav so v Sloveniji neprekinjeno stalno prebivale. V letu 2003 je bila sprejeta odločba Ustavnega sodišča št. U-I-246/02-28 z dne 3. aprila 2003, da je ZUSDDD v nekaterih delih neskladen z ustavo. Ustavno sodišče je tudi odločilo, da se z dovoljenjem za stalno prebivanje po ZUSDDD in že prej sprejetim ZTuj ugotavlja stalno prebivanje državljanov drugih republik nekdanje SFRJ od 26. februarja 1992 naprej, če so bili od tega dne izbrisani iz registra stalnega prebivalstva. MNZ jim mora po uradni dolžnosti o tem izdati dopolnilne odločbe. Za odpravo nekaterih drugih neskladij je Ustavno sodišče določilo rok šest mesecev.

V letu 2004 smo izdelali posebno poročilo Varuha na temo: Problematika »izbrisanih« v letnih poročilih Varuha. Opisali smo problematiko, dodali ustrezna zakonska določila, nekaj primerov in dali priporočila za odpravo kršitev, ki pa večinoma niso bila upoštevana. Vse do leta 2010 smo neuspešno terjali odpravo neskladij, ugotovljenih z ustavno odločbo iz leta 2003. Nato je bil sprejet ZUSDDD-B (Uradni list RS, št. 50/2010), ki je skladno z odločbami Ustavnega sodišča vsaj deloma popravil napake prejšnjega ZUSDDD.

V nadaljevanju je bila 26. junija **2012** v zvezi z izbrisanimi sprejeta sodba Evropskega sodišča za

človekove pravice. Sodba je potrdila, da je Slovenija kršila pravice izbrisanih, sodišče je Sloveniji naložilo, da sprejme mehanizem za priznavanje odškodnine izbrisanim prebivalcem. V posledici te sodbe je bil leta 2013 sprejet Zakon o odškodninski shemi za izbrisane. Menimo, da je navedeni zakon korak naprej k reševanju kršitev za več tisoč prizadetih in njihovih družin. Pri tem pa opozarjamo, da na podlagi 26. člena Ustave RS ni mogoče izključiti pravice do povračila škode, ki so jo izbrisanim in njihovim sorodnikom s svojim protipravnim ravnanjem povzročili izvajalci javne oblasti.

24. julija **2013** se je iztekel prekluzivni rok, ki je bil določen za vložitev prošnje za dovoljenje za stalno prebivanje na podlagi ZUSDDD-B. Tako so posamezniki ob zamudi roka izgubili pravico do dovoljenja za stalno prebivanje po omenjenem zakonu. Za ureditev poprave krivic, ki jih je zagrešila država, so bili časovno omejeni, kar po mnenju Varuha ni sprejemljivo.

Sklep

Varuhinja človekovih pravic poziva odgovorne, da postopke odločanja o izbrisanih prebivalcih vodijo hitro in brez nepotrebne zavlačevanja. Odgovorni za nastale kršitve naj se takoj opravičijo in s tem prevzamejo odgovornost države za izbris ter posledično za vsa ravnanja, ki so temu sledila.

Tone Dolčič, namestnik varuhinje človekovih pravic

NASILJE V DRUŽINI



Mednarodna konferenca o otrokovih pravicah in zaščiti pred nasiljem, Državni zbor RS (oktober 2009)

Nasilja v družini kot splošnega družbenega problema v prvih poročilih o delu Varuha ne zasledimo. Očitno je bila pozornost Varuha v začetnih letih delovanja usmerjena predvsem v »klasične kršitve človekovih pravic«, kot so problematika pravosodja, administrativnih ovir, slabih predpisov, manj pa v socialno varnost posameznikov, zlasti pa v pravice ranljivih skupin prebivalstva.

Leta 2002 je državni zbor potrdil Varuhovo željo, da okrepi delo na področju varovanja otrokovih pravic in novi sodelavci so se začeli intenzivno ukvarjati tudi s problematiko nasilja v družini. Takratna zakonodaja je po oceni Varuha v nekaterih primerih celo bolj ščitila povzročitelja nasilja kakor pa žrtve, med katerimi so v družini vedno najbolj prizadeti otroci.

Varuh je novembra 2003 v državnem zboru organiziral strokovni posvet, katerega namen je bil spodbuditi politiko, da »bi končno dojela resnost tega problema, ki načenja tako posameznike kot celotno družbo« (navedek iz posebnega poročila varuha).

Zanimiv je predvsem postopek priprave tega posveta oziroma postopek dozorevanja ideje, da je na področju nasilja potrebna odločnejša politika države.

Konec leta 2002 sta takratna generalna državna tožilka in takratni varuh odločila, da bosta poskušala na skupni sestanek povabiti najodgovornejše nosilce politik v vseh državnih resorjih, ki so se tako ali drugače srečevali s problematiko nasilja v družini.

V začetku leta 2003 so se v prostorih varuha sestali ministri, pristojni za notranje zadeve, pravosodje, družino, zdravje, predsednik vrhovnega sodišča in oba pobudnika sestanka. V Varuhovi zgodovini se tako število visokih državnih funkcionarjev na skupnem sestanku do danes še ni ponovilo.

Udeleženci sestanka so se dogovorili za medresorsko usklajevanje in o nalogah posameznih državnih organov, vendar je začetna vnema hitro popustila in varuh se je moral kar precej angažirati, da je opozarjal na neuresničene skupne odločitve. Na najslabši odziv na pozive in urgence smo naleteli pri ministrstvu, pristojnem za družino, kar je Varuh označil kot »skrajno ignoranco« (navedek iz posebnega poročila).

Ker varuh nima tako imenovane zakonske iniciative (88. člen Ustave RS), je na podlagi do takrat zbranega gradiva dal pobudo za pripravo posebnega zakona, ki naj bi celovito uredil obravnavo nasilja v družini. Predlagali smo ustanovitev delovne skupine pri ministrstvu, pristojnem za pravosodje. Ker ministrstvo, pristojno za družino, iz neznanih razlogov še naprej ni želelo sodelovati, je varuh poskusil spodbuditi javno razpravo o problematiki nasilja, zato je novembra 2003 organiziral strokovni posvet, ki se ga je udeležilo 120 različnih strokovnjakov in problematiko obravnavalo z različnih zornih kotov. Predstavniki ministrstva, pristojnega za družino, ki bi morale biti po svoji funkciji nosilec in koordinator vseh dejavnosti v zvezi z obravnavano problematiko, tudi na posvetu nismo zasledili.

Vse gradivo, ki je bilo predstavljeno na strokovnem posvetu, smo pri Varuhu zbrali v posebno poročilo in ga poslali državnemu zboru v obravnavo. Razprava o poročilu je bila izredno čustvena, nekateri predstavniki vlade so odkrito napadali (tudi osebno) varuha in njegove predloge označevali kot napad na družino kot temeljno celico družbe, v kateri ni nasilja.

Kar precej časa je moralo miniti, pa tudi precej funkcionarjev državnih organov se je moralo zamenjati, preden je bil v letu 2008 vendarle sprejet zakon o preprečevanju nasilja v družini. Z zakonom vsi nismo bili najbolj zadovoljni, kljub temu pa je pomenil velik prelom z dotedanjo politiko sprenevedanja, da v družinah ni nikakršnega nasilja. Počasi sta se vendarle začeli spreminjati tudi splošna percepcija in toleranca nasilja, ki ga posamezniki čedalje bolj občutijo kot grobo kršitev telesne, predvsem pa psihične integritete.

Opisani postopek bi lahko ocenili kot primer dobre prakse, ko varuh iz prejetih pobud oceni, da je treba sprejeti nekatere sistemske rešitve in v skladu s svojimi nalogami poskuša različne politike usmeriti v skupni cilj. Razumljivo, da je to mogoče le takrat, kadar tudi drugi deležniki v postopku ugotavljajo in ocenjujejo podobno ter želijo dejansko spremeniti obstoječo ureditev in njeno izvajanje. Hkrati pa nam opisani postopek žal dokazuje, da lahko še tako dobro utemeljeno pobudo ali predlog za krajši ali daljši čas ustavi zgolj dejstvo, da posameznega državnega organa ne vodi primerna oseba, temveč taka, ki nasprotuje spremembam zaradi ideoloških razlogov, ali pa se zadeve ne premaknejo samo zaradi lenobe njenih ožjih sodelavcev. Zato je toliko bolj pomembno, da se taki predlogi pripravijo skupaj s predstavniki civilne družbe in nevladnih organizacij, ki lahko pospešijo postopke s svojimi metodami pritiska. Oblast je po svoji naravi konservativna in ne želi velikih sprememb, zato jo mora varuh stalno opozarjati, da je le servis prebivalcev, in ji pri tem »nastavljati ogledalo«. Včasih pa bi jo enostavno moral v prenesenem pomenu brcniti v rit. Pa smo spet pri nasilju ...

Tone Dolčič, namestnik varuhinje človekovih pravic

OTROKOVE PRAVICE

Varuhovega letnega poročila o delu si ne moremo več predstavljati brez posebnega poglavja o otrokovih pravicah in njihovih kršitvah. V zadnjih letih znaša letno povečanje njihovega števila 10 odstotkov, medtem ko se v prvih poročilih varuha človekovih pravic otrokove pravice sploh niso pojavile kot samostojno poglavje. V letnem poročilu za leto 1996 lahko najdemo celo opis problematike stikov otroka z obema razvezanima staršema, vendar pa nikjer ni omenjena Konvencija o otrokovih pravicah niti otrokove pravice kot del človekovih pravic. Povečana pozornost otrokovim pravicam se je začela šele v mandatu varuha Matjaža Hanžka, ko so bile otrokove pravice v letnem poročilu za leto 2002 prvič obravnavane v posebnem poglavju. Leta 2001 je bila oblikovana tudi posebna skupina za to področje, pozneje pa imenovan tudi varuhov namestnik za področje otrokovih pravic in socialnega varstva. Zanimiv je podatek, da smo v letu 2002 odprli 60 pobud na področju otrokovih pravic, kar je bilo 1,7 odstotka vseh odprtih pobud v tistem letu, leta 2013 pa smo obravnavali 474 pobud, kar je bilo več kot 11 odstotkov vseh obravnavanih zadev.

Leta 2003 je bila organizirana mreža evropskih varuhov otrokovih pravic (ENOC), kjer smo imeli nemalo težav z vključitvijo v polnopravno članstvo, saj so strogi pogoji zahtevali posebnega varuha ali vsaj posebnega namestnika za to področje. Z leti se je sicer izkazalo, da kombinacija socialne problematike in otrokovih pravic ni ovira, temveč prednost pri razreševanju nekaterih večjih odprtih vprašanj uveljavljanja Konvencije o otrokovih pravicah. Zlasti v zadnjih letih se socialna kriza in z njo povezana problematika čedalje pogostejše obravnavata v kontekstu otrokovih pravic, čeprav otrokom v pravnem smislu še ni priznana sposobnost biti samostojna stranka v posameznih pravnih postopkih.

V celotnem delovanju varuha se pravzaprav vleče vprašanje posebnega varuha otrokovih pravic, ki ga ustava sicer dopušča, vendar ta določba ustave še ni uresničena. Nevladne organizacije so nas pogosto kritizirale, da zaviramo ustanovitev posebnega varuha, mi pa smo vedno poudarjali temeljno odprto vprašanje, ki je ustavnopravne narave. Ker je



Okrogla miza o zagovorništvu na dan človekovih pravic (december 2012)



Posvet o aktualnih vprašanjih uresničevanja otrokovih pravic v Sloveniji v Državnem svetu RS v organizaciji Varuha in ZIPOM-a (oktober 2013)

varuh ustanovljen za ugotavljanje kršitev oblastnih organov, ne more in ne sme posegati v civilnopravna razmerja med posamezniki, zato v skladu s to ustavno omejitvijo tudi posebni varuh ne bi mogel imeti tovrstnih pooblastil. Ker tudi posebni varuh otrokovih pravic ne bi mogel prevzemati njihovega zastopstva v pravnih postopkih in s tem dejansko varovati njihovih pravic, bi bil edini smisel ustanovitve posebnega varuha v njegovem proaktivnem in preventivnem delovanju, ki ga Varuh sicer tudi opravlja, vendar le v manjšem obsegu, saj njegovo delo v večjem delu izhaja iz prejetih pobud.

Predlogi nevladnih organizacij za ustanovitev posebnega varuha otrokovih pravic se ponavljajo vsakih nekaj let, glede na zahteve po racionalizaciji dela vseh državnih organov pa verjetno ni mogoče pričakovati, da bo ta ideja kmalu uresničena.

V stikih z drugimi varuhi v sosednjih pa tudi v drugih evropskih državah ugotavljamo, da ni bistvenih razlik v delovanju institucij in pri obravnavi posameznih kršitev, ne glede na organiziranost posamezne institucije. Tudi nekateri posebni varuhi namreč nimajo možnosti zastopanja posameznikov v pravnih postopkih ali posredovanja v postopkih, temveč opravljajo svojo nadzorno vlogo prek drugih državnih organov. Pri tem je zanimiva in malo anekdotična zgodba, da nas je pred nekaj leti mednarodna organizacija Save the Children iz Norveške povabila

na predstavitev našega dela v Palestino, kamor sva potovala skupaj s predstavnico hrvaškega varuha, ki je organiziran kot posebna institucija za pravice otrok. V pogovorih s predstavniki palestinskih oblasti in nevladnih organizacij sva predstavila vsak svoj model organiziranja in delovanja na področju otrokovih pravic in pozneje izvedela, da se je palestinski parlament odločil za ustanovitev posebnega varuha. Ob tem je treba povedati, da ima Palestina že več let tudi nacionalno institucijo za varstvo človekovih pravic s statusom A.

Od začetka statističnega spremljanja pobud na področju otrokovih pravic smo se pravzaprav ukvarjali s kršitvami vseh pravic, ki jih določa Konvencija o otrokovih pravicah, največ pa vendarle s pravico otroka, da »redno vzdržuje osebne stike in neposredno zvezo z obema« staršema. Družinska razmerja ureja zastarela zakonodaja, saj je bil družinski zakonik, ki je zlasti na tem področju prinašal pomembne izboljšave, na referendumu zavržen. Poleg natančnejših opredelitev pristojnosti oziroma nalog posameznih državnih organov v primeru ogroženosti otroka je omenjeni zakonik predvidel tudi institut zagovornika otrokovih pravic, s čimer bi se pilotni projekt, ki ga varuh koordinira že od leta 2006, končno institucionaliziral. Ko bo ta projekt dejansko tudi zaživel, bo otrokom na voljo zaščita oziroma pomoč, ki je varuh zaradi zakonskih omejitev ne more nuditi.

V letu 2014 smo vse strokovne sodelavke in sodelavce, ki se ukvarjajo tudi s problematiko otrokovih pravic, preselili v prvo nadstropje poslovne stavbe, kjer ima sicer varuh svoj sedež. Vsi zaposleni v tem oddelku smo se posebej usposobili za delo z otroki v stiski in zato pridobili tudi potrdilo UNICEF o varni točki. Poleg tega smo posebej opremili prostor, kjer se otroci lahko zamotijo z igro, medtem ko imajo njihovi starši pogovor o nekem problemu ali kršitvi pravic. Zadovoljni smo, da prostora v šestih mesecih še nismo uporabili v ta namen.

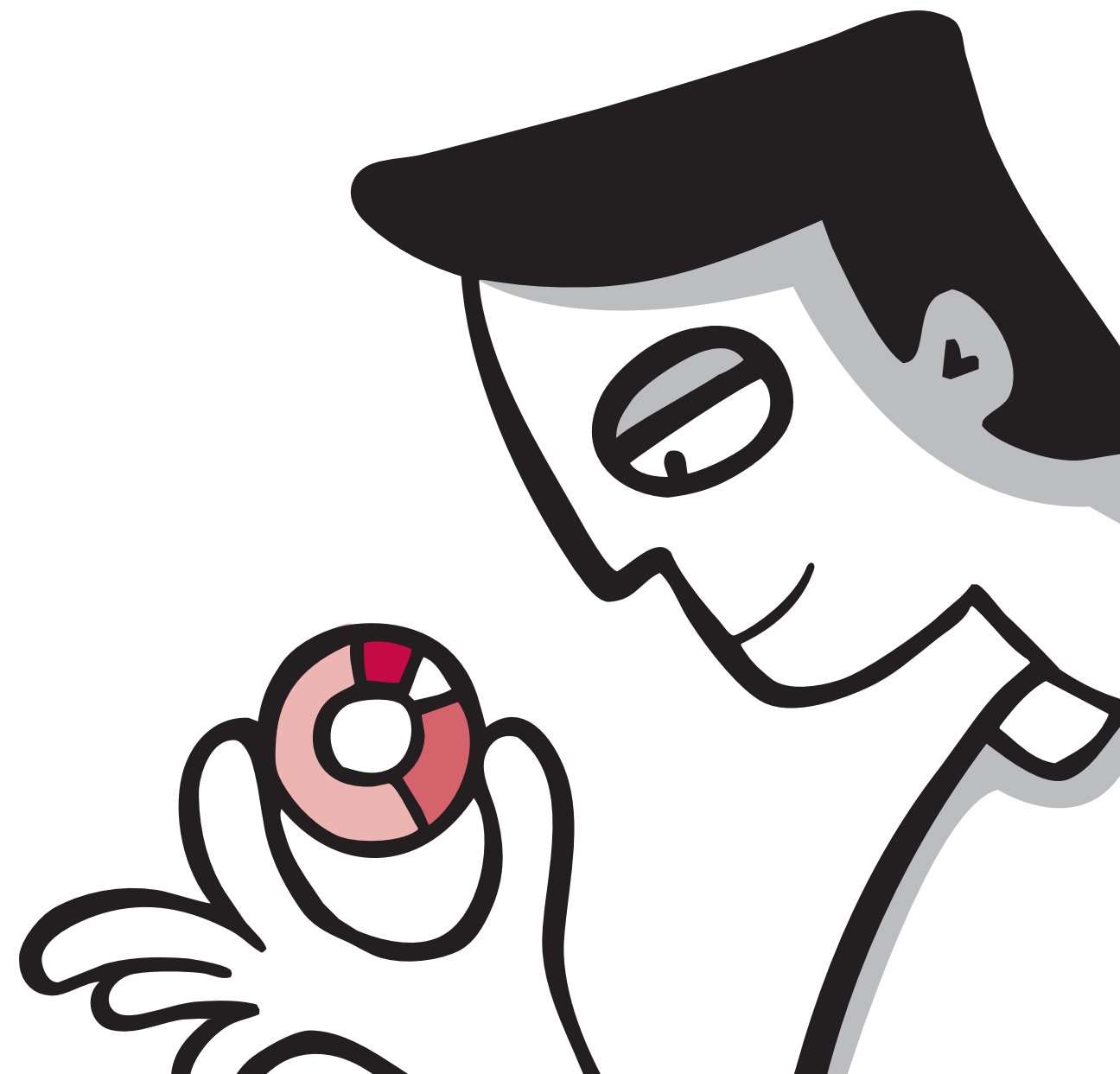
Ocenjujem, da se je delo v zvezi z otrokovimi pravicami strokovno poglobilo, kar ugotavljamo tudi v rednih stikih z ombudsmeni v tujini. Po nam znanih podatkih smo prvi od vseh institucij za zaščito človekovih pravic v Evropi leta 2010 obravnavali problematiko obrezovanja dečkov (cirkumcizijo) zaradi verskih razlogov kot poseg v otrokovo telo in s tem kot kršitev njegovih pravic, kadar za ta poseg ni dal predhodnega izrecnega soglasja. Naša poizvedba pri sorodnih institucijah v mreži ENOC in CRONSEE ni naletela na velik odziv, večina odgovorov je opozarjala na občutljivost problematike. To smo občutili tudi po odzivih v javnosti, ko smo objavili svoje stališče, saj so nas kritizirale skoraj vse največje verske skupnosti. Letos pa smo ugotovili, da isto problematiko obravnava tudi odbor ministrov pri Svetu Evrope, kar dokazuje, da smo opozorili na zelo pomembno vprašanje uresničevanja otrokovih pravic.

Področje, ki nam ga kljub prizadevanjem ni uspelo primerno obdelati, pa je sodelovanje otrok, ki ga določata 12. in 13. člen Konvencije o otrokovih pravicah. Kljub več javnim povabilom nam ni uspelo k sodelovanju privabiti osnovne ali srednje šole, s katero bi sistematično obravnavali vsa vprašanja, za katera so zainteresirani učenci ali dijaki. Upam, da nam bo to uspelo letos jeseni, saj ob 25. obletnici sprejema konvencije organiziramo konferenco o tej tematiki, na kateri bodo razpravljali predvsem mladi o možnostih in oblikah njihove participacije pri odločanju v izobraževanju, pravnih postopkih in o socialnih ter političnih pravicah.



Sprejem ob dnevu človekovih pravic, od leve proti desni: Jernej Rovšek, Vlasta Nussdorfer in Karin Grom (december 2013)

3 DELO VARUHA V ŠTEVILKAH IN BESEDI



ZAHTEVE VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC ZA OCENO USTAVNOSTI

Na podlagi Zakona o ustavnem sodišču lahko tudi varuh človekovih pravic začne s postopkom za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil. To stori takrat, ko oceni, da predpis ali splošni akt nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine.

2014

Zahteva za oceno ustavnosti tretje alineje osmega odstavka 4. člena Zakona o davku na nepremičnine - ZDavNepr (Uradni list RS, št. 101/2013) - 5.5-2/2014-5-MARZ; vložena 20. 3. 2014, (U-I-69/14).

2013

Zahteva za oceno ustavnosti 15., 32. in 37. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu - ZBan-1L (Ur. l. RS št. 96/2013) - 0.4-241/2013; vložena 16. 12. 2013, (U-I-317/13).

2012

Zahteva za oceno ustavnosti drugega in tretjega odstavka 74. člena Zakona o duševnem zdravju - ZDZdr (Uradni list RS, št. 77/2008) - 2.3-3/2012-4-MA; vložena 27. 11. 2012, (U-I-294/12).

Zahteva za oceno ustavnosti 143. člena Zakona za uravnoteženja javnih financ -ZUJF (Uradni list RS št. 40/2012) - 10.0-26/2012-3-RO, vložena 18. 7. 2012 (U-I-186/12).

Zahteva za oceno ustavnosti 188. in 246. člena Zakona za uravnoteženja javnih financ - ZUJF (Uradni list RS št. 40/2012) - 10.0-4/2012-2-RO; vložena 12. 6. 2012, (U-I-146/12).

Zahteva za oceno ustavnosti 40. člena Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva - ZVDAGA (Uradni list RS 30/06) - 1.6-11/2012-1-RO; vložena 2. 4. 2012, (U-I-70/12).

Zahteva za oceno ustavnosti prvega odstavka 19. člena Zakona o prekrških - ZP-1-UPB8 (Uradni list RS, št. 29/2011) - 6.0-27/2011-4-SRE; vložena 18. 1. 2012, (U-I-12/12).

2011

Zahteva za oceno ustavnosti prvega odstavka 2. člena Zakona o humanitarnih organizacijah - ZHO (Uradni list RS, št. Ur.l. RS, št. 98/2003) - 0.1-30/2010-17 - AD; vložena 20. 7. 2011, (U-I-149/11).

Zahteva za oceno ustavnosti 60., 61., 62. in 63. člena Zakona o mednarodni zaščiti - ZMZ-UPB (Uradni list RS, št. 11/2001) - 5.2-42/2010-5-VAL; vložena 20. 7. 2011 (U-I-155/11).

Zahteva za oceno ustavnosti prvega odstavka 46. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 45/2010) - 1.6-4/2011-1-AD; vložena 14. 02. 2011, (U-I-36/11).

2010

Zahteva za oceno ustavnosti prvega odstavka 10. člena Zakona o romski skupnosti v Republiki Sloveniji - ZRomS-1 (Uradni list RS št. 33/07) - 10.1-17/2009-1-RO, vložena 15. 1. 2010, (U-I-15/10).

2008

Zahteva za oceno ustavnosti prvega odstavka 30. člena Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 100/05 - ur. p. b. in 38/06) ter 1. točke drugega odstavka 138. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 30/03, 35/03, 78/03, 84/04 in 44/05) - 3.4-31/2008-2-DOL; vložena 20. 6. 20108 (U-I-163/08).

Zahteva za oceno ustavnosti 5. in 6. odstavka 39. člena Zakona o lokalni samoupravi - ZLS-UPB2 (Uradni list RS, št. 94/07) - 10.1-2/2007-1-RO; vložena 16. 6. 2008, (U-I-176/08).

Zahteva za oceno ustavnosti drugega odstavka 23. člena, drugega odstavka 49. člena, 10. odstavka 49.č člena in priloge 3 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju - ZSPJS-UPB7 (Uradni list RS, št. 95/2007) - 4.0-1/2008-1-DOL; vložena 18. 1. 2008, (U-I-10/08).

2004

Zahteva za oceno ustavnosti četrtega odstavka 49. člena Kazenskega zakonika - KZ (Uradni list RS, št. 63/94, 70/94 in 23/99) - 6.3-36/2001; vložena 8. 7. 2004, (U-I-131/01).

2003

Zahteva za oceno ustavnosti prvega odstavka 35. člena Zakona o policiji - ZPol (Ur. list RS, št. 49/98, 66/98 in 93/2001) - 6.1-7/2003-1-BU; vložena 28. 1. 2003, (U-I-152/03).

2001

Zahteva za oceno ustavnosti drugega in tretjega odstavka 108., tretjega odstavka 109. in prvega stavka 110. člena Zakona o prekrških (Uradni list SRS, št. 25/83 - Uradni list RS, št. 33/2000) - 6.1-6/01-1-BU, vložena 31. 1. 2001, (U-I-32/01).

Zahteva za oceno ustavnosti prvega stavka v četrtem odstavku 213.b člena Zakona o kazenskem postopku ter prvega odstavka 50. člena Pravilnika o izvrševanju pripora - 2.1-4/01-1-BU, vložena 31. 1. 2001, (U-I-31/01).

2000

Zahteva za oceno ustavnosti 113. člena Pravilnika o policijskih pooblastilih (Uradni list RS, št. 51/2000) - 6.1-4/01-1-BU; vložena 31. 1. 2001, (U-I-30/01).

1999

Zahteva za oceno ustavnosti petega odstavka 11. člena notarske tarife (Ur. l. RS, št. 28/95 in 31/96) ter dveh sklepov o spremembi vrednosti točke (Ur. l. RS, št. 6/97 in št. 65/98) - 6.0-1/99-3- BU; vložena 15. 2. 1999, (U-I-57/99).

Zahteva za oceno ustavnosti 4. odstavka 5. člena pravilnika o strokovnem nadzoru s svetovanjem (Ur. l. RS, št. 56/94) - 4-3/99-1-BU, vložena 18. 1. 1999, (U-I-23/99).

1996

Zahteva za oceno ustavnosti 5. odstavka 8. člena Zakona o političnih strankah (Uradni list RS, št. 62/94) in 53.a člena Zakona o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92 in 60/95) - 1.5-985/95-RO, vložena 28. 3. 1996, (U-I-85/96).

Zahteva za oceno ustavnosti 1. in 2. odstavka 473. člena Zakona o kazenskem postopku ter 2. stavka v 2. odstavku 16. člena Pravilnika o izvrševanju pripora - 1293/95-BU; vložena 12. 6. 1995, (U-I-103/95).

KRAJŠE INFORMACIJE O NEKATERIH IZBRANIH POBUDAH ZA OCENO USTAVNOSTI

Zahteva za oceno ustavnosti tretje alineje osmega odstavka 4. člena Zakona o davku na nepremičnine	
Odločitev Ustavnega sodišča RS (povzeto iz spletnih strani Ustavnega sodišča http://www.us-rs.si/)	
Številka: U-I-69/14-4	ki kot zavezanca za plačilo tega davka določa najemnika – prejšnjega imetnika stanovanjske pravice – denacionalizirane stanovanjske nepremičnine, ki mu je nepremičnina oddana v neprofitni najem. Zatrjuje neskladje z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.
Datum: 22. 4. 2014	
SKLEP	
Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Varuha človekovih pravic, na seji 22. aprila 2014	2. Ustavno sodišče je ZDavNepr v celoti razveljavilo z odločbo št. U-I-313/13 z dne 21. 3. 2014 (Uradni list RS, št. 22/14). Če je med postopkom pred Ustavnim sodiščem predpis prenehal veljati, Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 47. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) odloči o njegovi ustavnosti le v primeru, če predlagatelj izkaže, da niso bile odpravljene posledice njegove protiustavnosti. Ker do takih posledic v obravnavanem primeru niti ni prišlo, saj na podlagi ZDavNepr ni prišlo do odmere davka na nepremičnine, je Ustavno sodišče zahtevo zavrglo.
sklenilo:	
Zahteva za oceno ustavnosti tretje alineje osmega odstavka 4. člena Zakona o davku na nepremičnine (Uradni list RS, št. 101/13) se zavrže.	
OBRAZLOŽITEV	
1. Predlagatelj vlaga zahtevo za oceno ustavnosti tretje alineje osmega odstavka 4. člena Zakona o davku na nepremičnine (v nadaljevanju ZDavNepr),	

Zahteva za oceno ustavnosti 15., 32. in 37. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu	
Sklep Ustavnega sodišča (povzeto iz spletnih strani Ustavnega sodišča http://www.us-rs.si/)	
Številka: U-I-295/13	Pri odločanju o ustavnosti navedenih zakonskih določb se je Ustavnemu sodišču zastavil dvom o pravni naravi Sporočila o bančništvu, o mejah pristojnosti Komisije, o skladnosti Sporočila o bančništvu z načelom upravičenih pričakovanj in s pravico do zasebne lastnine, ki jo zagotavlja Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, o njegovi skladnosti z Direktivo 2012/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 ter dvom o pravilni razlagi Sporočila o bančništvu in Direktive 2001/24/ES.
Dne: 6. 11. 2014	Ustavno sodišče je še sklenilo, da se postopek za oceno ustavnosti ZBan-1 in ZBan-1L prekine do odločitve Sodišča Evropske unije.
Ustavno sodišče je v postopku odločanja o zahtevah in pobudah za oceno ustavnosti Zakona o bančništvu (ZBan-1) in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-1L) sklenilo, da se Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje predloži več vprašanj glede veljavnosti in razlage Sporočila Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje (Sporočilo o bančništvu) in glede razlage Direktive 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij.	

Zahteva za oceno ustavnosti 143. člena Zakona za uravnoteženja javnih financ -ZUJF (Uradni list RS št. 40/2012)

(Povzeto iz publikacije Poročilu o delu 2013 - Ustavno sodišče RS; ISSN 2232-3163, Ljubljana, 2014)

Neenako obravnavanje pri zniževanju pokojnin

Z odločbo št. U-I-186/12 z dne 14. marca 2013 (Uradni list RS, št. 25/13) je Ustavno sodišče v postopku, ki se je začel na zahtevo Varuha človekovih pravic, presoјalo nekatere določbe 143. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ, na podlagi katerih so se zmanjšale pokojnine, ki niso bile pridobljene po splošnih pravilih (tj. v celoti ali delno niso temeljile na vplačanih prispevkih), temveč so bile priznane in odmerjene pod posebnimi pogoji in je njihovo izplačilo zagotavljala Republika Slovenija iz državnega proračuna. Zmanjšanje pokojnin pa ni veljalo za določene posebej navedene kategorije prejemnikov. Ustavno sodišče je presodilo, da je bila izpodbijana ureditev v neskladju s splošnim načelom enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave), ker je bilo obravnavanje užívalcev pokojnin pri določanju znižanja njihovih pokojninskih prejemkov arbitrarno.

Ustavno sodišče je pri presoji upoštevalo, da se zakonodajalec mora odzivati, s sprejetjem ustrezne zakonske ureditve, na potrebe na vseh področjih družbenega življenja. To od njega zahteva načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem, ki je eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Hkrati pa načelo zaupanja v pravo, ki je prav tako eno izmed načel pravne države, posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu. Pri znižanju pokojnin je takšen razlog lahko tudi v ekonomski nezmožnosti države za pokrivanje teh socialnih dajatev. Ekonomska nezmožnost države za pokrivanje socialnih dajatev je torej lahko ustavno dopusten razlog, zaradi katerega zakonodajalec lahko zmanjša zakonsko določene pridobljene pravice za naprej. Vendar pa mora zakonodajalec pri tem spoštovati načelo enakosti pred zakonom.

Ustavno sodišče je v odločbi na eni strani ugotovilo, da je zakonodajalec z izpodbijano ureditvijo različno obravnaval v bistvenem podobne položaje, ki bi morali biti obravnavani enako. Pokojnine, ki naj ne bi temeljile na plačanih prispevkih, je namreč znižal tudi prejemnikom, ki so vplačevali prispevke v sklade pokojninskega in invalidskega zavarovanja v drugih republikah nekdanje Jugoslavije oziroma v kakšnega od takratnih zveznih skladov. Glede na merilo odvisnosti pokojnine od plačanih prispevkov je šlo torej za v bistvenem podobne položaje. Za različno obravnavanje teh užívalcev pokojnin zakonodajalec ni izkazal razumnega razloga, zato je taka ureditev v neskladju z načelom enakosti.

Po drugi strani je kršitev načela enakosti podana tudi zato, ker je zakonodajalec nekatere v bistvenem različne položaje obravnaval enako, ne da bi imel za enako obravnavo razumen razlog, ki bi izhajal iz narave stvari. Najprej gre za užívalce pokojnin, ki glede socialne varnosti po Ustavi užívajo posebno varstvo (vojni veterani in žrtve vojnega nasilja). Zanje okoliščina, da njihove pokojnine ne temeljijo v celoti na plačanih prispevkih, ni ustavno dopusten razlog, ki bi utemeljil enako obravnavanje pri zniževanju pokojnin kot pri drugih prejemnikih pokojnin, ki ne užívajo posebnega ustavnega varstva. Enako velja tudi za užívalce pokojnin, ki jim je bil v pokojninsko dobo vštet čas neutemeljenega odvzema prostosti in torej v tem času niso plačevali prispevkov. Člen 30 Ustave namreč zagotavlja vsakomur, ki mu je bila prostost neutemeljeno odvzeta, pravico do rehabilitacije, odškodnine in druge pravice po zakonu. Ena od teh pravic je bila pravica do priznanja pokojninske dobe, čeprav prispevki zaradi odvzema prostosti v tem obdobju niso bili plačani. Dejstvo, da pokojnina teh upravičencev ne temelji v celoti na plačanih prispevkih, zato ni ustavno dopusten razlog za enako obravnavanje z drugimi užívalci pokojnin.

Načelo enakosti pa je bilo kršeno tudi zato, ker je izpodbijana ureditev zajela tudi druge skupine užívalcev pokojnin, pri katerih so razlogi, da njihove pokojnine ne temeljijo v celoti na plačanih prispevkih, na strani države. Gre za upravičence, ki jim je nekdanja država Jugoslavija zaradi političnih razlogov okrnila možnost vključitve v sistem splošnega pokojninskega zavarovanja, oziroma za upravičence, ki so se ob izpolnitvi določenih pogojev morali predčasno upokojiti na podlagi zakonov, ki so v preteklosti zapovedovali obveznost upokojitve. Ne glede na to, da prispevki niso bili plačani, bi moral zakonodajalec te osebe obravnavati različno in jih izločiti iz ukrepa znižanja pokojnin.

Nazadnje je Ustavno sodišče še ugotovilo, da zakonodajalec prav tako ni izkazal razumnih razlogov za različno obravnavo nekaterih skupin užívalcev pokojnin, ki jih je kot izjeme izvzel iz ukrepa znižanja pokojninskih prejemkov. Izvzeti so bili namreč tudi užívalci pokojnin, ki so bili glede na merilo neplačanih prispevkov v enakem položaju kot tisti, ki jih je prizadel ukrep znižanja pokojnin.

Zahteva za oceno ustavnosti 188. in 246. člena Zakona za uravnoteženja javnih financ - ZUJF (Uradni list RS št. 40/2012)

(Povzeto iz publikacije Poročilu o delu 2013 - Ustavno sodišče RS; ISSN 2232-3163, Ljubljana, 2014)

Prenehanje pogodbe o zaposlitvi zaradi izpolnjevanja pogojev za upokožitev

V odločbi št. U-I-146/12 z dne 14. novembra 2013 (Uradni list RS, št. 107/13) je Ustavno sodišče na podlagi zahteve Varuha človekovih pravic vnovič presojalo Zakon za uravnoteženje javnih financ. Predlagatelj je tokrat izpodbijal določbe, po katerih javnemu uslužbencu preneha veljati pogodba o zaposlitvi zaradi izpolnitve zakonsko določenih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine. Ustavno sodišče je izpodbijano ureditev presojalo z več vidikov, poglavitni poudarek pa je bil na presoji, ali ta ureditev krši prepoved diskriminacije na podlagi starosti oziroma na podlagi spola (prvi odstavek 14. člena Ustave).

Prepoved diskriminacije je univerzalno mednarodno-pravno načelo. Poleg Ustave ga varujejo številni mednarodni instrumenti, ki zavezujejo Republiko Slovenijo. Prepoved diskriminacije na podlagi starosti in spola je predmet urejanja tudi v pravu Evropske unije. Poleg Pogodbe o delovanju Evropske unije sta pomembni zlasti dve direktivi (Direktiva 2000/78/ES in Direktiva 2006/54/ES), ki se v notranjem pravnem redu izvajata tudi z izpodbijanimi določbami Zakona za uravnoteženje javnih financ. Pri presoji ustavnosti nacionalnih predpisov, ki pomenijo izvajanje prava Evropske unije, mora Ustavno sodišče upoštevati primarno in sekundarno zakonodajo Evropske unije ter sodno prakso Sodišča Evropske unije. Iz tretjega odstavka 3.a člena Ustave izhaja, da morajo vsi državni organi, tudi Ustavno sodišče, pri izvrševanju svojih pristojnosti uporabljati pravo Evropske unije v skladu s pravno ureditvijo te organizacije, torej v skladu s temeljnimi načeli prava Evropske unije, ki so zapisana v primarni zakonodaji Evropske unije oziroma jih je v sodni praksi razvilo Sodišče Evropske unije. Zaradi tretjega odstavka 3.a člena Ustave so temeljna načela, ki opredeljujejo razmerje med notranjim pravom in pravom Evropske unije, hkrati tudi notranja ustavnopravna načela, ki zavezujejo z močjo Ustave. Zlasti pomembno je načelo lojalne razlage, po katerem mora Ustavno sodišče nacionalno pravo (Ustavo in druge predpise) razlagati v luči prava Evropske unije, da se zagotovi njegova polna učinkovitost.

Prenehanje pogodbe o zaposlitvi zaradi izpolnitve pogojev za starostno pokojnino je Ustavno sodišče najprej presojalo z vidika diskriminacije na podlagi starosti. Na podlagi prvega odstavka 14. člena Ustave in ob upoštevanju prava Evropske unije, vključno s sodno prakso Sodišča Evropske unije, je Ustavno sodišče ugotovilo, da izpodbijana ureditev sicer razlikuje na podlagi starosti, kajti ukrep prenehanja pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi upokožitvenih pogojev se nanaša samo na starejše delavce, vendar tako razlikovanje ni nedopustno in ne pomeni prepovedane diskriminacije. Pri presoji je Ustavno sodišče sledilo stališčem Sodišča Evropske unije, da avtomatično prenehanje pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi upokožitvenih pogojev pomeni

diskriminacijo na podlagi starosti, ki pa je lahko dopustna, če obstaja legitimen cilj in kadar so načini uresničevanja tega cilja primerni in nujni.

V skladu s tem je Ustavno sodišče najprej ugotovilo, da je temeljni cilj izpodbijanega ukrepa zagotovitev vzdržnih javnih financ (varčevanje), kar samo po sebi – tudi glede na stališča Sodišča Evropske unije – ni ustavno dopusten razlog za dopustnost diskriminacije. Vendar ureditev zasleduje tudi dva dodatna cilja (vzpostavitev uravnotežene starostne strukture javnih uslužbencev in preprečevanje potencialnih sporov o tem, ali je javni uslužbenec sposoben opravljati delo po določeni starosti), ki pa sta lahko ustavno dopustna razloga za razlikovanje javnih uslužbencev na podlagi starosti. Ustavno sodišče je presodilo, da izpodbijani ukrep tudi prestopa test sorazmernosti. Prenehanje pogodbe o zaposlitvi ob izpolnitvi upokožitvenih pogojev je ukrep, ki je primeren in nujen za to, da se hkrati in v največji možni meri dosežejo zastavljeni cilji. Ukrep prav tako ni nesorazmeren, ker so prizadete osebe upravičene do polne starostne pokojnine, poleg tega pa izpodbijana ureditev dejansko ni uvedla obveznega upokojevanja, saj prizadetim osebam ne onemogoča, da bi se ponovno zaposlile oziroma drugje nadaljevale poklicno dejavnost. Glede na navedeno je Ustavno sodišče odločilo, da izpodbijana ureditev ni v neskladju s prepovedjo diskriminacije na podlagi starosti.

V nadaljevanju je Ustavno sodišče presojalo prenehanje pogodbe o zaposlitvi zaradi izpolnitve pogojev za starostno pokojnino z vidika diskriminacije na podlagi spola. Ker so pogoji za pridobitev starostne pokojnine določeni različno za moške in ženske (kar ob prostovoljni upokožitvi ni problematično), je tudi ukrep obveznega prenehanja pogodbe o zaposlitvi moške in ženske različno obravnaval. Takšno različno obravnavanje pa pomeni kršitev prepovedi diskriminacije na podlagi spola. Pri presoji dopustnosti te diskriminacije z vidika prvega odstavka 14. člena Ustave je Ustavno sodišče upoštevalo pravo Evropske unije in upošteveno prakso Sodišča Evropske unije. Ugotovilo je, da poseg v pravico javnih uslužbenk (kot žensk) do nediskriminacijskega obravnavanja ni ustavno dopusten že zato, ker zanj ni podan ustavno dopusten cilj. Zato je odločilo, da je izpodbijani ukrep v neskladju s prepovedjo diskriminacije na podlagi spola.

Poleg diskriminacije je Ustavno sodišče izpodbijane določbe Zakona za uravnoteženje javnih financ presojalo tudi z vidika načela jasnosti in določnosti predpisov (2. člen Ustave), z vidika neenake obravnave javnih uslužbencev v primerjavi z delavci v zasebnem sektorju (drugi odstavek 14. člena Ustave), z vidika načela varstva zaupanja v pravo (2. člen Ustave) ter z vidika avtonomnosti univerze in drugih visokih šol v zvezi s svobodo znanosti in umetnosti (58. In 59. člen Ustave). Protiustavnosti glede teh očitkov ni ugotovilo.

Zahteva za oceno ustavnosti 40. člena Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva - ZVDAGA (Uradni list RS 30/06)

Odločitev Ustavnega sodišča RS (povzeto iz spletnih strani Ustavnega sodišča <http://www.us-rs.si/>)

Številka: U-I-70/12-15

Datum: 21. 3. 2014

Na podlagi prvega odstavka 30. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) izdaja Ustavno sodišče naslednje

TISKOVNO SPOROČILO

I.

Odločitev

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti zakona, začetem z zahtevo Varuha človekovih pravic, z odločbo št. U-I-70/12 z dne 21. 3. 2014 odločilo, da je Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (Uradni list RS, št. 30/06 – v nadaljevanju ZVDAGA), kolikor med arhivsko gradivo uvršča tudi gradivo izvajalcev zdravstvene dejavnosti, ki so po tem zakonu opredeljeni kot javnopravne osebe, ki vsebuje osebne podatke o zdravljenju pacientov, v neskladju z Ustavo. Ustavno sodišče je hkrati določilo način izvršitve svoje odločitve. Zaradi spoštovanja pravic pacientov je odločilo, da se do uveljavitve drugačne zakonske ureditve za gradivo izvajalcev zdravstvene dejavnosti, ki so po tem zakonu opredeljeni kot javnopravne osebe, ki je po tem zakonu opredeljeno kot javno arhivsko gradivo ter vsebuje osebne podatke o zdravljenju pacientov, ne uporablja ureditev po ZVDAGA in po izvršilnih predpisih, izdanih na njegovi podlagi.

Ustavno sodišče je odločbo sprejelo v sestavi devetih sodnic in sodnikov soglasno.

Temeljno sporočilo te odločbe je, da splošna ureditev arhiviranja po ZVDAGA ne more veljati tudi za tako specifično gradivo, kot je zdravstvena dokumentacija.

II.

Bistveni razlogi za odločitev

Ustavno sodišče je (ob upoštevanju zakonskih opredelitev temeljnih pojmov ter glede na trditve predlagatelja) izhajalo iz predpostavke, da pojem arhivskega gradiva iz ZVDAGA zajema tudi dokumente oziroma gradiva, nastala v sklopu zdravstvene obravnave pacienta. Predlagatelj je izpodbijal zakonsko določbo, ki izvajalcem zdravstvene dejavnosti kot javne službe nalaga dolžnost izročitve oziroma prenosa odbrane zdravstvene dokumentacije, ki vsebuje osebne podatke, javnemu arhivu. Vendar ta zakonska dolžnost ni bila edina odločilna za presojo obravnavane zadeve. Za presojo Ustavnega sodišča je bilo odločilno vprašanje same opredelitve pojma arhivskega gradiva, ki zajema tudi zdravstveno dokumentacijo, ter s tem tesno povezano vprašanje (kasnejše) javne dostopnosti in uporabnosti tega

gradiva za potrebe znanosti in kulture ter pravne varnosti oseb.

Ustavno sodišče je opravilo presojo z vidika pravice do varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave), pri tem pa upoštevalo, da se učinek tega posega razteza tudi na nedotakljivost človekovega osebnega dostojanstva oziroma ga ogroža (34. člen Ustave).

Eno od temeljnih izhodišč ustavnosodne presoje je bilo spoštovanje človekovega dostojanstva kot ene najbolj tvornih vrednot družbe. To izhodišče je pomembno za oblikovanje prioritet, izbor pa tudi omejitev. V obravnavanem kontekstu sta poudarjeni dolžnost in odgovornost družbe in države, da posamezniku omogočita ohraniti dostojanstvo med zdravljenjem, ohraniti dostojanstvo v življenju z določeno diagnozo ter ohraniti dostojanstvo tudi ob in po njegovi smrti. V zdravstveni dokumentaciji zbrani podatki na eni strani razkrivajo informacije iz zasebnega življenja pacienta, ki so varovane v okviru nedotakljivosti človekove zasebnosti (35. člen Ustave), še preden so postale zabeleženi podatek in s tem del zdravstvenega gradiva; na drugi strani pa njihovo razkritje zaradi stigme, ki se povezuje z določenimi boleznimi ali stanji v družbi, ogroža osebno dostojanstvo pacienta, njegovih bližnjih in celo njegovih potomcev. Zato je toliko bolj poudarjena potreba po varstvu tovrstnih podatkov, ko se zabeležijo v zdravstveni dokumentaciji, ki je svojevrstna zbirka občutljivih osebnih podatkov. Pri tem je treba poudariti, da ne zadoščajo le ustrezno stroga abstraktno predvidena pravna jamstva varstva zasebnosti pacientov, še posebej, ko gre za tako občutljive osebne podatke, kot so predmet obravnave v tej zadevi. Za izgrajevanje pacientovega upravičenega pričakovanja varstva zasebnosti, utemeljenega na samoumevnosti zdravnikove molčečnosti, je odločilno spoštovanje teh jamstev in njihovo udejanjanje na vseh ravneh družbe. Dosledno spoštovanje zdravniške molčečnosti je tako nepogrešljiv del uresničevanja pravice pacienta do varstva njegovih osebnih podatkov, zbranih v zdravstveni dokumentaciji.

Že sama hramba občutljivih osebnih podatkov, zajetih v zdravstveni dokumentaciji, pri javnem organu prav tako pa tudi arhiviranje ter prenos gradiva iz zdravstvenega zavoda oziroma ambulate, v katerih je nastalo, v javni arhiv z namenom omogočiti dostopnost tega gradiva javnosti, pomenijo po presoji Ustavnega sodišča poseg v pravico pacienta do varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave) in pravico do varstva njegove zasebnosti (35. člen Ustave), hkrati pa ogrožajo tudi nedotakljivost osebnega dostojanstva (34. člen Ustave). Po ustaljeni ustavnosodni presoji je poseg v človekove pravice dopusten pod pogoji iz tretjega odstavka 15. člena Ustave. V tem okviru je moralo Ustavno sodišče najprej presoditi, ali je zakonodajalec z izpodbijano zakonsko ureditvijo zasledoval ustavno dopusten cilj.

Kadar gre za posege v tako pomembni človekovi pravici, kot sta obravnavani, mora zakonodajalec še toliko bolj upoštevati, da se lahko te pravice omejijo le zaradi ciljev, ki so povsem jasno in konkretno opredeljeni in šele kot taki lahko postanejo ustavno dopustna podlaga za omejitev teh pravic. Le določno opredeljen cilj ureditve namreč lahko omogoči presojo, ali so zasledovani cilji sploh združljivi s prvotnim namenom zbiranja podatkov in ali je morda prav zato, ker so združljivi, razumno predpostaviti, da se od prvotnega namena zbiranja ne oddaljujejo že v tolikšni meri, da njihova nadaljnja uporaba trči v prepoved iz drugega stavka prvega odstavka 38. člena Ustave.

Z izpodbijano zakonsko ureditvijo je zakonodajalec zasledoval cilj ohranjanja izvirnosti tega gradiva ter njegove javne dostopnosti in uporabnosti za potrebe znanosti in kulture ter pravne varnosti oseb. Tako splošno opredeljeni cilj zakonske ureditve pa po presoji Ustavnega sodišča ne odraža dolžne skrbnosti in odgovornosti zakonodajalca pri ravnanju z zdravstvenimi podatki (ki velja za ravnanje z zdravstveno dokumentacijo tako v času njenega nastanka kot tudi po smrti pacienta). Tako opredeljen cilj namreč ne izraža, da bi zakonodajalec upošteval

(1) pomen varstva občutljivih osebnih podatkov, ki so vsebovani v zdravstveni dokumentaciji in razkritje katerih lahko pomeni tudi poseg v osebno dostojanstvo prizadetih; (2) zdravnikovo molčečnost kot bistveno predpostavko zaupnosti odnosa med pacientom in zdravnikom; ter (3) ustavna jamstva, ki so pacientom zagotovljena zaradi uresničevanja njihove pravice do varstva osebnih podatkov, s posebnim poudarkom na prepovedi uporabe osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja. Zato navedenega splošnega cilja zakonodajalca Ustavno sodišče ni moglo upoštevati kot ustavno dopustnega cilja, ki ga mora v pravni državi imeti vsaka zakonska ureditev, s katero se posega v ustavno varovane človekove pravice in temeljne svoboščine.

Glede na vse navedeno je Ustavno sodišče ugotovilo neskladje izpodbijane zakonske ureditve s pravico do varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave), posredno pa tudi s pravico do nedotakljivosti osebnega dostojanstva (34. člen Ustave).

mag. Miroslav Mozetič

Predsednik

Zahteva za oceno ustavnosti 60., 61., 62. in 63. člena Zakona o mednarodni zaščiti - ZMZ-UPB (Uradni list RS, št. 11/2001)

Odločitev Ustavnega sodišča RS (povzeto iz spletnih strani Ustavnega sodišča <http://www.us-rs.si/>)

U-I-155/11-13

18. 12. 2013

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Varuha človekovih pravic, na seji 18. decembra 2013

odločilo:

1. Člen 61 Zakona o mednarodni zaščiti (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo in 83/12) ni v neskladju z Ustavo.

2. Člen 60 in prvi odstavek 62. člena Zakona o mednarodni zaščiti se razveljavita.

3. Prvi odstavek 63. člena Zakona o mednarodni zaščiti je v neskladju z Ustavo.

Evidenčni stavek: Vsebina prvega odstavka 33. člena Ženevske konvencije in 3. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin je zajeta v 18. členu Ustave. Ta ustavna določba vključuje spoštovanje t. i. načela nevračanja v državo, v kateri bi bil prosilec za mednarodno zaščito izpostavljen obravnavi, ki bi kršila pravico do prepovedi mučenja. Zato Ustavno

sodišče očitke o neskladju zakonov s prvim odstavkom 33. člena Ženevske konvencije in 3. členom Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin presoja z vidika skladnosti z 18. členom Ustave.

Načelo nevračanja zagotavlja prosilcu pravico do vstopa in bivanja v državi, ki jo zaprosi za zaščito, ter pravico dostopa do poštenega in učinkovitega postopka, v katerem pristojni organ presodi, ali bi bilo z odstranitvijo, izgonom ali izročitvijo prosilca to načelo lahko kršeno. Država sme prosilca za mednarodno zaščito izgnati, odstraniti ali izročiti drugi državi brez vsebinske obravnave prošnje samo izjemoma, če je prepričana, da je tretja država varna (koncept varne tretje države). Tretja država je varna, če prosilcu nudi učinkovito zaščito pred kršitvijo načela nevračanja. Koncept varne tretje države, ki temelji na izpodbojni domnevi meddržavnega zaupanja, je skladen z načelom nevračanja, če je tretja država zavezana izpolnjevati primerljive mednarodne obveznosti.

Ob upoštevanju, da ima lahko izročitev prosilca za mednarodno zaščito v tretjo državo nepopravljive posledice za prosilca, če bi po izročitvi v tretjo državo prišlo do nečloveškega ravnanja, je zahteva po jasnih in določnih normah pri ureditvi, ki določa pogoje za izročitev prosilca za mednarodno zaščito v tretjo državo, posebnega pomena. Zato je ureditev, ki

prosilcem za mednarodno zaščito v razmerju do države glede vprašanj, ki se nanašajo na pogoje za izročitev v tretjo državo, ne zagotavlja jasnega pravnega položaja, v neskladju z načelom jasnosti in določnosti predpisov iz 2. člena Ustave.

Glede na poseben pomen človekove pravice iz 18. člena Ustave in nepopravljivih posledic, če bi bil prosilec

izpostavljen mučenju ali nečloveškemu ravnanju, je zakonska ureditev, ki ne določa suspenzivnosti pravnega sredstva zoper sklep o zavrženju prošnje za mednarodno zaščito zaradi uporabe koncepta varne tretje države, v neskladju s pravico do učinkovitega sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave in s pravico do učinkovitega pravnega sredstva iz 25. člena Ustave.

Zahteva za oceno ustavnosti prvega odstavka 35. člena Zakona o policiji - ZPol (Ur. list RS, št. 49/98, 66/98 in 93/2001)

Odločitev Ustavnega sodišča RS (povzeto iz spletne strani Ustavnega sodišča <http://www.us-rs.si/>)

U-I-152/03-13

23. 3. 2006

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Varuha človekovih pravic, na seji dne 23. marca 2006

odločilo:

1. Prvi odstavek 35. člena Zakona o policiji (Uradni list RS, št. 49/98, 66/98 – popr., 93/01, 56/02, 79/03, 43/04 – ur. p. b., 50/04, 102/04 – ur. b. p., 14/05 – popr. ur. p. b., 53/05, 70/05 – ur. p. b., 98/05 in 3/06 – ur. p. b.) je v neskladju z Ustavo.

2. Državni zbor je dolžan ugotovljeno neskladje odpraviti v roku enega leta od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

3. Do odprave ugotovljenega neskladja razlog za ugotavljanje identitete ne more biti zgolj videz osebe.

Evidenčni stavek: Namen določbe prvega odstavka 35. ZPol, ki ureja varnostno policijsko pooblastilo ugotavljanje identitete in ki pomeni poseg v 35. člen Ustave, je v zagotovitvi učinkovitega izvrševanja nalog policije po 3. členu ZPol. S tega vidika izpodbijana

določba zasleduje ustavno dopusten cilj, policijsko pooblastilo je tudi nujen in primeren ukrep za zagotovitev tega cilja. Vendar izpodbijana določba zaradi svoje nedoločnosti (2. člen Ustave) ne preane preizkusa sorazmernosti v ožjem pomenu in kot taka ne ustreza zahtevam po predvidljivosti. Okoliščine oziroma kriteriji, ki policistu omogočajo sklepanje, »da oseba vzbuja sum, da bo izvršila, izvršuje ali je izvršila prekršek ali kaznivo dejanje,« so premalo določno opredeljene, zlasti ko gre za »videz« in za »zadrževanje na določenem kraju«. Zato izpodbijana določba zaradi svoje nedoločnosti dopušča prekomerne posege v pravico do nedotakljivosti zasebnosti, varovano v 35. členu Ustave.

Da ne bi bil do odprave ugotovljenega neskladja videz uporabljan kot okoliščina za ugotavljanje identitete sam po sebi, kar bi bilo v neskladju s prvim odstavkom 14. člena Ustave, je Ustavno sodišče določilo način izvršitve svoje odločbe. Slednji pomeni, da je videz lahko podlaga za ugotavljanje identitete samo v povezavi s katero izmed drugih okoliščin iz prvega odstavka 35. člena ZPol.

ODNOSI Z JAVNOSTMI OD ZAČETKOV DO DANES

Naj si najprej sposodim misel drugega varuha Matjaža Hanžka, ki je kršenje človekovih pravic opredelil kot socialno bolezen, Varuha pa kot zdravnika, ki jo zdravi, saj obravnava bolezen (reševanje pobud), po drugi strani pa poskuša delovati preventivno in ustvarja razmere, da bi se ta pojavila čim redkeje. Obe ravni delovanja se prekrivata.

Pri svojem delu stopa v odnose z različnimi javnostmi. Ima namreč legitimno pravico pridobivati informacije o zatrjevanih kršitvah človekovih pravic ter zahtevati odpravo ugotovljenih kršitev. **Komunikacija** je pri tem sredstvo za udejanjanje ciljev Varuha. Če je ta odprta in je delovanje pregledno, je zaupanje v varuhinjo ali varuha oziroma v institucijo večje. **Podatki o zaupanju Varuhu** vsa leta kažejo, da je varuh človekovih pravic v Sloveniji funkcija, ki ji anketiranci zaupajo, glede na splošno zaupanje se uvršča nekje v sredino.

Začetki ...

Odnosi z javnostmi so se oblikovali vzporedno s prizadevanji za vzpostavitev celovitih materialnih, kadrovskih in drugih možnosti za delo ter s prizadevanji za čim uspešnejše in hitro reševanje pobud posameznikov. Treba je bilo orati ledino glede načina dela te nove institucije, ji zagotoviti ustrezno mesto in vzpostaviti odnose z državnimi organi, organi lokalne skupnosti in nosilci javnih pooblastil (v nadaljevanju: organi), na katere se nanaša delo Varuha. Vzpostavljali so se tudi odnosi z različnimi skupinami (mediji, civilna družba, lokalne skupnosti, podporne službe oziroma izvajalci različnih storitev ...). Z začetkom delovanja Varuha so se oblikovale smernice za pregledno in javno delovanje institucije, določena pa je bila tudi oseba, ki je odgovorna za zagotavljanje javnosti dela. **Tako se je ekipo oktobra 1997 pridružil samostojni strokovni sodelavec za odnose z javnostmi in mednarodno sodelovanje Jakob Štumf. Junija 2001 sem odnose z javnostmi prevzela Nataša Kuzmič.**

Katere oblike in načine smo ubirali, da smo tvorno komunicirali

Varuh pri svojem delu dnevno komunicira z najrazličnejšimi javnostmi: pobudniki, državnimi

organi, organi lokalne skupnosti in nosilci javnih pooblastil, civilno družbo (nevladne organizacije, društva, zavodi, verske skupnosti ...), mednarodnimi institucijami in združenji, mediji, splošno javnostjo, izvajalci storitev (revizorji, tiskarne, oblikovalci ...) in zaposlenimi znotraj institucije.

Na šesti konferenci Mednarodnega združenja ombudsmanov (IOI), ki je bila oktobra 1996 v Buenos Airesu v Argentini, je bila sprejeta deklaracija, ki med drugim kot eno bistvenih značilnosti te institucije poudarja njeno dostopnost. Dostopnost do informacij ni pomembna le z vidika socialnega vključevanja, temveč je tudi predpogoj za uveljavljanje pravic. Zato si **Varuh prizadeva biti kar najširše dostopen**. Že od začetka ima osebno izkaznico v obliki zloženke, ki je prilagojena tudi jeziku manjšin in celo štirim različicam jezika romske etnične skupnosti ter jeziku slepih. Da bi še povečal svojo dostopnost, se je odzval povabilu Zveze društev gluhih in naglušnih Slovenije (ZDGNS) in s projektom prilagodil osebno izkaznico na spletni strani tudi za gluhe, gluhoslepe, naglušne in osebe s polževim vsadkom. Izziv, ki zaradi nenehnega krčenja sredstev v javni upravi ne napreduje, pa je tudi prilagoditev spletnih strani in vsebin za slepe.

Varuh je vedno dnevno dosegljiv ljudem, ki ga potrebujejo. Pobudniki so se nanj množično obračali, potem ko so zanj izvedeli iz javnih občil ali s številnih srečanj. Prihajali so osebno na sedež institucije, mu pisali po navadni pošti ali telefaksu in ga klicali. Danes je osebnih obiskov zaradi razvoja novih komunikacijskih poti manj. Veliko se jih na Varuha obrne po telefonu (dnevno imamo v povprečju 40 klicev), precej manj je klasične pošte, povečana pa je elektronska korespondenca, ki je zahtevala prilagoditve v komunikaciji. V letnem poročilu za leto 2001 smo zapisali, da se je na Varuha po elektronski pošti info@varuh-rs.si obrnilo 147 oseb. Danes se ta številka zdi skoraj smešna, saj je tudi poslovanje organov po elektronski pošti postalo stalnica.

Da bi se približal ljudem tudi drugje po Sloveniji, je bil takoj oblikovan **institut poslovanja zunaj sedeža**. Ta način dela se izvaja še danes in omogoča, da se s pobudniki in drugimi ciljnim skupinami vsak mesec srečujemo v drugem kraju na območju celotne države.



Nekatere težave, ki so povezane z neustreznim delom državnih in lokalnih organov v obiskanem kraju, se lahko odpravijo s takojšnjim posredovanjem že med samim obiskom, le-ta pa na delo lokalnih oblasti v kraju deluje tudi preventivno. Ob poslovanju zunaj sedeža pripravimo novinarske konference, na katerih je predstavljena vsebina zadev, ki smo jih obravnavali.

V posebno obliko poslovanja zunaj sedeža spadajo tudi obiski zaporov in drugih prostorov, v katerih so osebe, ki jim je odvzeta prostost, ter drugih zavodov z omejeno svobodo gibanja. Varuh te obiske od leta 2007 opravlja kot Državni preventivni mehanizem (DPM), ki je neodvisni organ; njegove uslužbenke in uslužbenci ter predstavniki in predstavnice izbranih nevladnih organizacij obiskujejo osebe, ki jim je bila odvzeta prostost, in kraje, kjer so ali bi lahko bile te osebe nastanjene. DPM je namenjen krepitvi varstva teh oseb pred mučenjem in drugim okrutnim, nečloveškim ali ponižujočim ravnanjem ali kaznovanjem.

Po prvih šestih letih smo ugotavljali, da **se določene skupine ljudi na Varuha kljub prizadevanjem ne obračajo ali to počno preredit**, čeprav smo v javnosti oziroma iz različnih virov (nevladne organizacije, mediji ...) zaznavali njihove stiske. Ugotovili smo, da zaradi svojega socialnega položaja nimajo dostopa do komunikacijskih orodij ali zaradi pomanjkanja informacij ne poznajo institucije, včasih pa so preprosto nemočni in neuki glede uveljavljanja svojih pravic. Oblikovali smo strategijo za doseg te ljudi, razvijali pa smo tudi oblike za njihovo opolnomočenje s ciljem, da spoznajo svoje pravice in si pomagajo sami.

Komunikatorica z dolgoletnimi izkušnjami na področju človekovih pravic. V raziskovanju komunikacijskih možnosti je širila svoj spekter znanj z aktivnim delom v »novotehnoloških« medijih, na področju filma in različnih vizualij, pripovedništvu, v glasbi. Svoje strokovno znanje s področja odnosov z javnostmi in novinarstva je v vlogi eksperta podajala tudi v nekatere države nekdanje Jugoslavije, v Gruzijo in strokovni in laični javnosti doma. Da je treba šibkim okrepiti glas in uveljaviti pravice vseh ljudi, je rdeča nit njenega delovanja od najzgodnejših aktivističnih dni v družini prekmurskih naravovarstvenikov.

Proaktivne oblike delovanja Varuha so vsebovale elemente **socialnega trženja**. Snovali smo akcije, projekte, kampanje in dogodke ter želeli z njimi spodbuditi organe in organizacije, da sami oblikujejo ali prevzemajo že zasnovane akcije in kampanje za ozaveščanje o človekovih pravicah. Eden od zelo dobro sprejetih projektov je bil **brezplačni bilten v nakladi 10.000 izvodov**. Na voljo je bil po vsej Sloveniji, in sicer na upravnih enotah, v bolnišnicah, ambulantah, knjižnicah, na zavodih za zaposlovanje, v študentskih in dijaških domovih, na fakultetah, v domovih za ostarele, nevladnih organizacijah, centrih za socialno delo, zaporih, na policijskih postajah ipd.

V smislu proaktivnosti oziroma ozaveščanja se je oblikovala ideja o Nacionalni instituciji za človekove pravice, ki bi lahko bila koordinator ali nosilec akcij, predvsem pa je bil namen, da bi s celovitimi analizami ugotavljala ranljive točke na področju človekovih pravic v Sloveniji. Varuh lahko dejansko oceno o stanju na področju človekovih pravic poda le iz prejetih pobud, zato to ni odraz dejanskega stanja. **Leta 2003 je potekala mednarodna konferenca, na kateri so se oblikovale prve ideje o Nacionalni instituciji za človekove pravice (NIČP) v Sloveniji**. Te v Sloveniji še danes nimamo. Nekaj nalog na preventivni ravni pa je v pomanjkanju koordiniranih politik v državi opravljal in še opravlja Varuh.

Ob oblikovanju strategije za dostop do različnih ciljnih skupin smo naleteli na še nekaj izzivov. Ni jih bilo malo, ki so menili, da je »urad Varuha« samo še en vladni urad ali pač nekakšna državna služba. Zato smo v letu 2001 idejno zastavili tudi oblikovanje **celostne grafične**



Novinarska konferenca ob predstavitvi letnega poročila (junij 2014)

podobe, uresničena pa je bila leta 2002. Poleg drugih oblik komuniciranja je tudi celostna grafična podoba pomagala k večji prepoznavnosti Varuha in odpravljala zmore o njegovi umestitvi v državni aparat.

Mediji kot ojačevalniki glasu

Za večjo prepoznavnost nove institucije je bilo nujno treba **vzpostaviti tudi profesionalne odnose s predstavniki sedme sile**. Ti so lahko nekakšen ojačevalnik Varuhovih strokovnih argumentov in sodelujejo pri spreminjanju pravne in upravne kulture ter družbe kot celote. Odnosi z mediji so kompleksni. Varuh v njih nastopa kot branilec svobode izražanja (njegove pristojnosti so sicer omejene do javnih zavodov), po drugi strani pa je lahko kritik medijskega kršenja pravic ljudem (primeri, v katere so vključeni otroci ali druge ranljive družbene skupine). Skrbi za etiko javne besede (sovražni govor in nestrpno izražanje, žaljenje ...) in tudi za zagotavljanje enakih možnosti za družbeno komunikacijo in dostop do informacij za deprivilegirane skupine. Ne nazadnje so mediji eden od virov informacij o kršitvah pravic ali nepravilnostih, nastopajo pa tudi v vlogi pobudnikov, saj se tudi novinarjem kršijo pravice. S pomočjo medijev Varuh ne le obvešča javnost o svojem delu, ampak tudi izboljšuje ozaveščenost ljudi o njihovih pravicah.

S predstavniki sedme sile se srečujemo na **rednih novinarskih konferencah na sedežu ali ob poslovanju**. Nekajkrat smo pokramljali na zajtrku pri varuhinji. **Sporočila za javnost** smo iz hiše sprva pošiljali še po telefaksu, pozneje pa so do naslovnikov prišla še hitreje – po e-pošti. Dostopnost, odzivnost, strokovnost Varuha in vzajemno razumevanje potreb so pripomogli k vse boljšim odnosom z mediji. Posledično je bilo javnih medijih več opozoril glede kršitev pravic, več se jih je odpravilo, vse večja je bila prepoznavnost Varuha in jasnejši so bili načini uresničevanja pravic. S svojim delovanjem in opozarjanjem na težave je Varuh marsikdaj **razgibal javno mnenje ter pomembno prispeval k medijski odmevnosti** določenih tem. S tem se je **večala tudi občutljivost** ljudi za nepravilnosti in kršitve.

Varuh je v javnem prostoru prepoznan kot strokoven sogovornik in oblikovalec javnega mnenja, zato so bili vsi varuhi **pogosto gostje** v TV-studiu ob temah, ki so zadevale človekove pravice. Mnogi bi želeli, da bi Varuh kot nekakšna moralna avtoriteta določal tudi, kaj je prav in narobe v družbi, vendar to presega njegove pristojnosti. Oglasi pa se, ko določanje pravil zadeva človekove pravice in ko je žrtev kršenja predstavnik ranljive družbene skupine ali kar skupina sama (nasilje, etika javne besede, kršenje pravic otrok, ljudi s posebnimi potrebami ...). Vzpostavilo se je tudi odlično redno sodelovanje z nekaterimi mediji (Pravna praksa, Svetovalni servis, Dobro jutro, štirinajstdnevnik varuha



Otroci obiskali varuha Matjaža Hanžka ob dnevu odprtih vrat (november 2005)

Hanžka v Dnevniku, dvotedenska kolumna varuhinje Vlaste Nussdorfer na IUS-INFO, Radio Europa 05 ...).

Varuh v »vzporednem« svetu

Da bi vsebine Varuha naredili čim hitreje dosegljive in vedno na voljo, je bila oblikovana spletna stran **www.varuh-rs.si**. Ta je bila zaradi različnih sprememb v delovanju in s tem povezanimi potrebami določenih ciljnih javnosti deležna dveh preoblikovanj. Obišče jo več tisoč ljudi (odvisno od tem, ki pritegnejo pozornost), informacije, ki jih je mogoče prebrati na njej, pa se zbrane tedensko pošiljajo tudi medijem v adremi in naročnikom naših informacij prek e-novičk.

Ob vzpostavitvi specializirane skupine za otroke leta 2002 smo večjo pozornost namenili tudi komuniciranju z otroki. Sprva so bile na spletni strani opravljene nekatere prilagoditve vsebin, sčasoma pa so potrebe prerasle odmerjeni košček in smo se odločili za oblikovanje samostojne strani (2010). Z otroki pogosto komuniciramo kar neposredno: smo stalni udeleženci dogodkov na šolah in vsakoletnih zasedanj otroških parlamentov, gostimo jih tudi v prostorih Varuha, na konferencah. Otrokom v postopkih in tistim neslišanim so na voljo zagovorniki v projektu Zagovornik – glas otroka, leta 2013 pa smo postali tudi Unicefova varna točka za otroke v tiski. Nov izziv za nas je komunikacija s sodobnimi tehnološkimi napravami

(pametni telefoni ipd.), ki so mlajšim generacijam bolj domače kot klasične oblike (knjige).

Pojav družbenih omrežij je omogočil še en dostop do ljudi in le-tem pot do Varuha. Na omrežju Facebook smo se že udomačili in zaradi neformalne komunikacije je postalo še ena vstopna točka za prijave in dialog o vsebinah s področja človekovih pravic. Twitter in druga omrežja so po opravljeni SWOT-analizi ostajali na ravni izziva.

Komuniciranje iz uveljavljenih okvirov ...

Da bi okrepili odnose z javnostmi, izboljšali kakovost dela, argumentom Varuha pomagali »pasti na plodnejša tla« in da bi človekove pravice našle svoje mesto v družbi ter bi bilo tudi zaradi njihovega poznavanja kršitev manj, smo se pri Varuhu v smislu omejenih virov ustvarjalno **ozirali po alternativnih oblikah komuniciranja**.

V času najzgodnejšega pojavljanja podcastov smo že objavljali zvočne posnetke novinarskih konferenc ter drugih pomembnih dogodkov. Še preden je **video** v vseh medijih »postal nuja«, smo pri Varuhu iskali možnosti, da bi postal eno izmed komunikacijskih orodij.

Oblikovali smo **oglaševalsko kampanjo Otrokove pravice niso k'r neki, otrokove pravice so zakon!**

ter sodelovali v projektu **Moje pravice: projekt za promocijo in učenje otrokovih pravic**. V zavedanju, da slika pove več kot tisoč besed, smo določene skupine nagovarjali z vizualnimi oblikami. Z natečajem na temo diskriminacije smo leta 2004 posegli na področje **stripa**, leta 2005 pa smo mlade spodbujali, naj se človekovih pravic lotijo s **filmom**.

Leta 2005 smo s **prvim festivalom filmov o človekovih pravicah** predstavili delo Varuha in želeli spodbuditi akterje na področju filma, da bi ji namenili stalno pozornost v kinotečnih in televizijskih programih, na festivalih in drugje. Festival je bil krasen primer sodelovanja z različnimi profesionalnimi in neprofesionalnimi akterji s področja filma. Fotografije so del Varuhovega sporočanja, v letih 2011 do 2013 pa smo sodelovali tudi kot člani žirije in pokrovitelji **Festivala fotografije in človekovih pravic v organizaciji EKVILIBa**. Grafična oprema letnih poročil je leta temeljila na fotografijah.

Zbrano in strokovno obdelano gradivo o odrazih nestrpnosti in diskriminacije od osamosvojitve naprej je bilo v projektu **Oblike nestrpnosti v Sloveniji** predstavljeno v sklopu **potujoče razstave Jara kača nestrpnosti** (2004/2005). Projekt je bil plod dobrega sodelovanja s Fakulteto za socialno delo Univerze v Ljubljani in tednikom Mladina.

Dober primer **sodelovanja s fakultetami** je še projekt Večer z Varuhom (2013/14), v okviru katerega

smo s Fakulteto za družbene vede z **gledališčem zatiranih** inovativno govorili o Listini Evropske unije o temeljnih pravicah. Že več kot deset let s Pravno fakulteto v Ljubljani sodelujemo v projektu **Pravna klinika za begunce in tujce** in pri projektu Rene Cassin, **mednarodno tekmovanje s področja človekovih pravic**, kjer slovenski študentje dosegajo odlične rezultate. Sicer se Varuh odziva na želje in potrebe študentov, dijakov in tudi osnovnošolcev ter jim pomaga pri pripravi nalog, s tem pa širi vedenje o instituciji in temah s področja človekovih pravic.

Pri iskanju možnosti o kakovostnem izobraževanju in ozaveščanju javnosti na področju človekovih pravic smo posegli tudi v mednarodni prostor. Leta 2006 smo skupaj z avstrijskim partnerjem Inštitutom za človekove pravice Ludwiga Boltzmann v projektu, sofinanciranem tudi iz evropskih sredstev, izvedli več **delavnic in izobraževanj** **Soočimo se z diskriminacijo!** za večanje občutljivosti glede diskriminacije.

... in učinkovita klasika

Določene skupine, predvsem starejši, prisegajo na sprejemanje informacij na njim domač način, to je po t. i. klasičnih poteh: s tiskanimi publikacijami, okroglimi mizami, posveti in konferencami. Varuh jih je v vseh letih izdal in pripravil res veliko, tako da je tukaj nemogoče naštet prav vse. Več informacij o tem je na voljo na spletni strani www.varuh-rs.si.



Otvoritev potujoče razstave Jara kača nestrpnosti v Kopru (december 2005)



dr. Miro Cerar in varuhinja Vlasta Nussdorfer na dogodku NE-ODVISEN.SI v Novi Gorici (november 2013)

Varuh je **izdal** 19 letnih poročil, devet posebnih poročil, 17 brezplačnih biltenov, šest poročil Državnega preventivnega mehanizma ter devet zbornikov in drugih publikacij z različnimi temami s področja človekovih pravic. Od leta 1999 do 2003 smo urejali novice EOI – Evropskega združenja ombudsmenov.

Pripravili smo nekaj izredno odmevnih mednarodnih konferenc in številne konference, posvete in okrogle mize, na katerih smo celostno obravnavali različne teme s področja človekovih pravic (zagovorništvo, revščina, pravica do zdravstvenega varstva, mediji o otrocih, pravice starejših in invalidov, nekaj konferenc in srečanj o pravici do zdravega okolja, o pravicah delavcev, mednarodne konference o pravicah otrok, idr.). Podrobnosti o vseh organiziranih dogodkih so na voljo na spletnih straneh www.varuh-rs.si in na www.pravice-otrok.si.

Varuh s civilno družbo ...

Varuh veliko pozornosti namenja odnosom s civilno družbo in si v vlogi nekakšnega posrednika prizadeva za učinkovit odnos med civilno družbo in nosilci oblasti. Civilne organizacije so lahko tudi zelo učinkovit vir informacij in izkušenj ter so pogosto prve, ki stopijo v odnos z ranljivimi in izvedo za kršenje njihovih pravic. Varuh lahko prek njih prenese možnosti za uresničevanje pravic tistim, ki to potrebujejo.

Pri Varuhu so vrata civilni družbi že leta na široko odprta. Srečujemo se z otroki in različnimi predstavniki civilne družbe (člani LGBT, invalidi, osebami s posebnimi potrebami, osebami, ki skrbijo za starejše, nevladnimi organizacijami in društvi, ki skrbijo za migrante, azilante in tujce, predstavniki etničnih skupnosti na Slovenskem in t. i. novodobnih manjšin, verskimi skupnostmi, Romi ...) Od leta 2010 intenzivno izvajamo mesečna srečanja s predstavniki civilne družbe s področja okolja. S civilno družbo odlično sodelujemo tudi v vlogi Državnega preventivnega mehanizma.

Vsi varuhi so stik s civilno družbo (pa tudi drugimi skupinami) našli tudi ob različnih dogodkih. Z udeležbo na humanitarnih dogodkih pa varuhinja Vlasta Nussdorfer še posebej opozarja na pomen sodelovanja in solidarnosti in krepi glas in pojavnost šibkih in (pre)pogosto preslišanih.

... in z organi

Z organi na državni ali lokalni ravni in nosilci javnih pooblastil smo se in se še »srečujemo« dnevno v postopkih reševanja pobud. Da bi bila stališča Varuha sprejeta in uresničena, temeljijo na strokovnosti in negovanih odnosih (tudi) z organi. Ugotovljene kršitve ali neustrezno delo organov predstavimo in po skušamo reševati tudi na delovnih srečanjih z ministricami in ministri vseh vlad ter organi v sestavi, nosilci javnih pooblastil in lokalno oblastjo. O svojem delu in ugotovitvah poročamo z letnimi ali posebnimi poročili (5., 43. in 44. člen ZVarCP) poslancem, vladi, državnemu svetu in vsem, ki jih to zanima. Predamo jih tudi predsedniku države, ki ga seznanimo z glavnimi poudarki.

Z državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil pa Varuh vsa leta sodeluje tudi na preventivno-promocijski ravni. Pripravljamo projekte za opolnomočenje in obveščanje ljudi, srečanja, konference, okrogle mize in posvete.

Oblikovanje standardov varovanja človekovih pravic z negovanjem mednarodnih odnosov

V začetku delovanja institucije je bilo veliko pozornosti namenjene mednarodnim odnosom, saj je bilo treba zbirati izkušnje in jih prenašati v slovenski prostor.

Vzpostavili smo odnose s sorodnimi institucijami v drugih državah ter aktivno sodelovali tudi v vodenju evropskega dela Mednarodnega združenja ombudsmanov (IOI) in publicistični dejavnosti Evropskega združenja ombudsmanov (EOI).

Varuh je svoj ugled v mednarodnem prostoru okrepil še z vlogo pionirja na področju postavljanja in delovanja Državnega preventivnega mehanizma (predsedovali smo mreži DPM za jugovzhodno Evropo), velik prispevek pa je dodal tudi na področju pravic otrok (smo člani Mednarodne mreže za pravice otrok (ENOC) in organizacije varuhov otrokovih pravic držav jugovzhodne Evrope (CRONSEE)). Vključen je tudi v mrežo mediteranskih varuhov in v mrežo varuhov jugovzhodne Evrope.

Z namenom, da bi prikazali delo slovenskega Varuha enakim institucijam drugih držav, sorodnim institucijam in drugim strokovnim javnostim, ki delujejo na področju varovanja človekovih pravic v tujini, povzetek letnega poročila Varuha prevajamo v angleški jezik in ga posredujemo tudi veleposlanikom doma in v tujini. Kot že rečeno, je Varuh od leta 1999 do 2003 izdajal tudi glasilo evropskih nacionalnih varuhov – European Ombudsmen Newsletter. Od ustanovitve DPM-ja mednarodni javnosti posredujemo tudi to letno poročilo, ki je oblikovano v slovenskem in angleškem jeziku.



Varuh mag. Ivan Bizjak in Predsednik Republike Slovenije Milan Kučan (2000)



Varuhinja dr. Zdenka Čebašek - Travnik in srbski paroh Peran Bošković (december 2007)

Vse mednarodne povezave omogočajo izmenjavo praks in idej o delovanju v domačem okolju ter širjenje 20-letnih izkušenj slovenskega Varuha. Z negovanjem mednarodnih odnosov **Varuh širi svoj vpliv čez slovenske meje in sooblikuje standarde varovanja človekovih pravic v regiji, Evropi in po svetu.**

Kako pa kaj doma?

Vse se začne pri odnosih v hiši. Če želimo kakovostno delo zaposlenih, morajo biti ti motivirani in obveščeni. Srečujemo se na jutranjih sestankih, tedenskih kolegijih vodstva ter rednih sestankih vodij z notranjimi organizacijskimi enotami. Obveščamo se po e-novicah ter z objavami na klasični in elektronski oglasni deski. Neformalni pogovori med zaposlenimi omogočajo še višjo raven strokovnosti obravnavanih pobud, ne manjkajo pa niti neformalne oblike druženja, ki ustvarjajo še pristnejše odnose.

Za boljšo obveščenost o temah na področju človekovih pravic v medijih smo leta 2001 začeli oblikovati bazo medijskih objav oziroma klippingov in izrezki iz medijev so postali zgodovina. Kakšno leto pozneje je postala zgodovina tudi baza, saj nas o vsebinah iz medijev obveščajo specializirane službe.

Sklepna misel

V vseh letih je bilo treba prehoditi pot od nepoznavanja institucije **do položaja**, ko Varuh uživa zaupanje javnosti (kar se je iz leta v leto kazalo s številom pobud, pa tudi iz drugih odzivov javnosti) ter spoštovanje – včasih morda tudi strah – uradnikov v državnih organih, ki so v njegovi pristojnosti. Že ob koncu prvega mandata je takratni varuh Ivan Bizjak ocenil, da državni organi intervencije Varuha jemljejo resno ter se korektno odzivajo na poizvedbe, predloge in priporočila.

Varuh je v vseh teh letih postal **relevanten sogovornik** v medijskem prostoru, posredovalec znanj in izkušenj na področju človekovih pravic, učitelj o pravicah in načinih njihovega uveljavljanja ter sooblikovalec javnega mnenja. Z leti so njegova stališča postala vzorec ravnanja pri številnih organih in so se v nekem smislu uveljavila kot »judikati« na določenih področjih. Organi, ki so dojeli vlogo Varuha, so njegova opozorila vzeli za smernice pri izboljšanju dela, ne pa kot kritiko.

Vse večjo **prepoznavnost** Varuha je bilo z leti mogoče opaziti **tudi v pravnem redu**. Njegove pristojnosti so določene v Zakonu o varuhu človekovih pravic in še v 13 drugih zakonih.

Institucija se je uveljavila hitro in kakovostno. Pridobila je tudi velik **mednarodni ugled**, kar se kaže pri intenzivnem mednarodnem sodelovanju in prenašanju slovenskih izkušenj v druge države.

Kristijan Lovrak, namestnik generalne sekretarke

DELO VARUHA V ŠTEVILKAH

Je univerzitetni diplomirani ekonomist in je že v času študija kot študent aktivno sodeloval pri vzpostavitvi informacijskega sistema Varuha. Po zaključku študija se je pri Varuhu zaposlil kot strokovni sodelavec v službi generalne sekretarke, kjer je bil zadolžen za področje informatike in financ. Svoje znanje je nadgradil s podiplomskim študijem in kot specialist za management od leta 2009 opravlja naloge namestnika generalnega sekretarja Varuha.



Vpogled v številke (statistične podatke) informativno in nazorno pokaže dosedanje delovanje Varuha in ponuja slikovit prikaz gibanja podatkov. Za razumevanje podanih števil je treba podatke obravnavati celovito skupaj z vsebinsko razlago delovanja na posameznih podpodročjih. Podatki omogočajo objektivni vpogled in presojo preteklosti, hkrati pa so osnova za načrtovanje delovanja v prihodnje. V tem poglavju so zajeti podatki o delu Varuha v obdobju 1995–2013. Ker (ob pripravi te publikacije) podatki za leto 2014 še niso dokončni, smo se odločili, da jih ne vključimo v to statistično predstavitev dosedanjega dela. Izjema so podatki o poslovanju zunaj sedeža, katerih narava omogoča

jasno predstavitev za obdobje od leta 1995 do vključno oktobra 2014.

Tabela 1: Prejete pobude po področjih delovanja Varuha v obdobju od leta 1995 do oktobra 2013

PODROČJE DELA		1. Ustavne pravice	2. Omejitve osebne svobode	3. Socialna varnost	4. Delovno-pravne zadeve	5. Upravne zadeve	6. Sodni in policijski postopki
ŠTEVILO PREJETIH POBUD	1995	37	74	251	125	565	478
	1996	37	145	302	88	521	761
	1997	43	128	397	138	663	776
	1998	58	213	404	221	697	881
	1999	45	174	409	217	635	946
	2000	35	166	432	157	534	990
	2001	86	190	472	202	523	941
	2002	103	110	377	150	468	757
	2003	94	127	375	146	503	849
	2004	85	130	335	175	406	792
	2005	123	177	300	174	360	749
	2006	125	176	324	170	322	654
	2007	98	157	424	200	310	661
	2008	160	148	444	248	326	705
	2009	119	159	373	213	311	639
	2010	150	137	409	191	309	638
	2011	165	144	352	187	292	544
	2012	482	153	669	175	258	523
	2013	249	131	618	329	342	700
SKUPAJ		2.294	2.839	7.667	3.506	8.345	13.984

Število prejetih zadev

Varuh je v obdobju 1995–2013 prejel 56.807 zadev, največ v letih 2013 (3.471) in 1999 (3.411). Trend gibanja na sliki 1 kaže rahlo rast pripada zadev v obravnavanem obdobju delovanja Varuha. Na sliki so prikazani tudi podatki o številu prejetih zadev v posameznem letu.

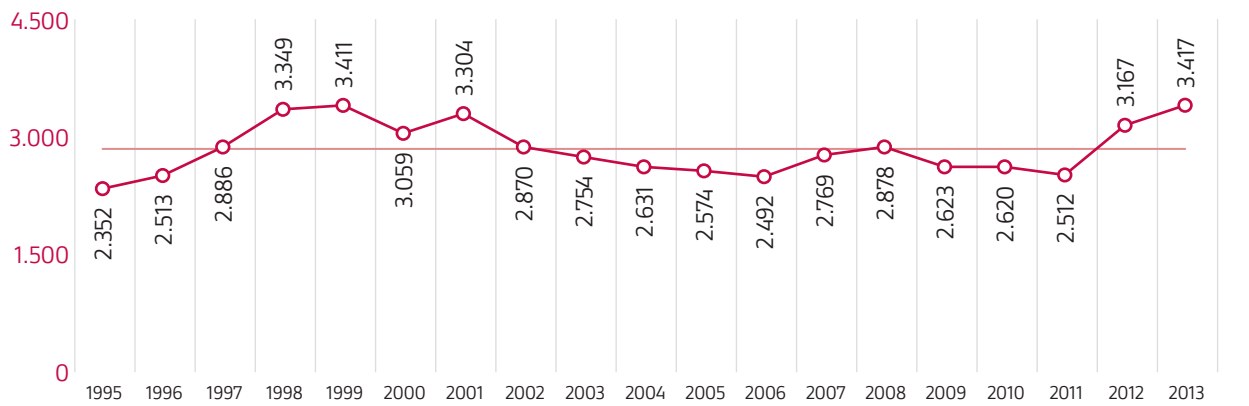
Gledano na področja delovanja, ki jih je Varuh v svojem poslovniku definiral kot pravno zaokrožene celote, je bilo največ zadev razvrščenih v področje Sodni in policijski postopki. Na tem področju smo odprli skupno 14.529 zadev, kar je dobra četrtina (25,78 odstotka) vseh prejetih zadev v obravnavanem obdobju. Gledano skozi leta poslovanja Varuha, je bilo največ zadev na tem področju odprtih v letu 2001 (941 zadev), najmanj, tj. 478, pa v prvem letu poslovanja, tj. leta 1995. Drugo največje področje je področje Upravne zadeve z 8.345 zadevami, sledi

področje Socialne varnosti s 7.667 zadevami. Najmanj zadev ima področje Diskriminacije, ki ga je Varuh v svoj klasifikacijski načrt uvedel ob koncu leta 2005.

Kot zanimivost podajamo tudi primerjavo med povprečnim letnim pripadom zadev v obdobju delovanja posameznega varuha. Podatki so naslednji:

- v obdobju varuha Ivana Bizjaka je bilo v povprečju letno odprte 2.928,16 zadeve;
- v obdobju varuha Matjaža Hanžka je bilo v povprečju letno odprte 2.770,83 zadeve;
- v obdobju varuhinje Zdenke Čebašek - Travnik je bilo v povprečju letno odprte 2.761,50 zadeve in
- v prvem letu mandata varuhinje Vlaste Nussdorfer je bilo odprtih 3.471 zadev.

Slika 1: Trend gibanja števila prejetih pobud po posameznih letih v obdobju 1995–2013 Vir: VČP, 2014



7. Okolje in prostor	8. Gospodar-ske javne službe	9. Stanovanj-ske zadeve	10. Diskrimi-nacija	11. Pravice otrok	12. Drugo	SKUPAJ	VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC
61	27	204			530	2.352	Ivan Bizjak (17.569 prejetih pobud)
75	33	141			410	2.513	
71	26	126			518	2.886	
56	37	158			623	3.348	
97	72	105			711	3.411	
84	37	116			508	3.059	Matjaž Hanžek (16.625 prejetih pobud)
130	67	150			543	3.304	
96	58	119		60	572	2.870	
67	88	121		127	257	2.754	
89	75	127	25	162	230	2.631	
88	67	140	17	159	220	2.574	Zdenka Čebašek - Travnik (16.569 prejetih pobud)
90	64	91	46	168	262	2.492	
102	104	92	49	238	334	2.769	
109	81	107	76	240	234	2.878	
104	80	92	52	236	245	2.623	
113	66	74	54	293	186	2.620	Vlasta Nussdorfer
99	52	93	49	261	274	2.512	
80	51	44	65	272	395	3.167	
103	80	109	59	394	357	3.471	
1.714	1.165	2.209	492	2.610	7.409	54.234	

Obravnavane zadeve

Obravnavane zadeve poleg prejetih v posameznem letu vključujejo tudi prenesene (to so nezaključene zadeve iz prejšnjega leta, ki so se obravnavale v tekočem letu) in ponovno odprte zadeve (to so tiste, pri katerih je bil postopek obravnave pri Varuhu na dan 31. decembra prejšnjega leta zaključen, v tekočem letu pa se je zaradi novih vsebinskih dejstev in okoliščin njihovo obravnavanje nadaljevalo). V primerih, ko je šlo za nove postopke v istih zadevah, se niso odpirale nove zadeve. Zaradi tega so ponovno odprte zadeve upoštevane med obravnavanimi zadevami tekočega leta.

Podatki o obravnavnih zadevah v tekočem letu z vidika obdelave in podajanja statističnih informacij

so pomemben vir za pripravo letnih poročil Varuha. Ob zaključevanju zadev in celovitem povzetku obravnavane zadeve je namreč mogoče določiti podatke, ki so bistveni za ugotavljanje dejanskega obsega dela in posledično učinkovitosti reševanja zadev v obravnavanem obdobju.

V tabeli 2 so po podpodročjih dela prikazane obravnavane zadeve v obdobju 1995–2013. V tem obdobju so se določena podpodročja spreminjala. Na podlagi izkušenj in pripada zadev so se po določenem času nekatera podpodročja ukinila, nekatera na novo dodajala, nekatera pa razširjala oziroma prerazporejala v samostojno področje delovanja Varuha. Tako smo na

primer podpodročje Pravice otrok sprva obravnavali v okviru področja Ustavne pravice, od leta 2002 pa kot samostojno področje. Tudi podpodročji Pravice manjšin in Enake možnosti, ki sta bili prvotno uvrščeni v področje Ustavne pravice, sta od leta 2004 prerazporejeni v področje Diskriminacije. Zaradi statistične in zgodovinske primerljivosti objavljenih podatkov v preteklih poročilih Varuha so v tabeli 2 vsa podpodročja – kljub poznejšemu prerazporejanju v nova področja – podana v tistih področjih, v katerih so bila ob takratni obdelavi podatkov.

Iz tabele 2 je razvidno, da je Varuh v obdobju 1995–2013 obravnaval skupno 64.658 zadev oziroma v povprečju 3.403 zadeve letno. Največ obravnavnih zadev (4.279) je bilo v letu 2013, najmanj (2.352) pa v prvem letu delovanja, tj. leta 1995. Področje z največ obravnavnimi

zadevami v tem obdobju je področje Sodni in policijski postopki s 16.591 zadevami. Sledita mu področji Upravne zadeve z 10.430 in Socialna varnost z 9.200 obravnavanimi zadevami. Najmanj obravnavanih zadev izhaja iz najpozneje vzpostavljenega področja Diskriminacije (612 zadev). Med podpodročji po številu obravnavanih zadev daleč izstopajo podpodročje Civilni postopki in razmerja s kar 8.152 obravnavanimi zadevami. S 3.098 obravnavanimi zadevami sledi podpodročje Upravni postopki in z 2.244 zadevami podpodročje Pokojninsko zavarovanje.

Tabela 2: Obravnavane zadeve po področjih in podpodročjih delovanja Varuha v obdobju 1995–2013 Vir: VČP, 2014

PODROČJE DELA	OBRAVNAVANE ZADEVE							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Ustavne pravice	37	63	54	65	53	38	90	128
1.1 Svoboda vesti	–	–	–	–	–	–	–	–
1.2 Etika javne besede	4	6	2	2	4	1	6	8
1.3 Zbiranje in združevanje	1	1	1	0	0	1	9	8
1.4 Varnostne službe	2	3	2	2	1	1	2	1
1.5 Volilna pravica	–	–	–	–	–	–	–	–
1.6 Varstvo osebnih podatkov	7	12	14	10	13	7	20	43
1.7 Dostop do informacij javnega značaja	–	–	–	–	–	–	–	–
1.8 Drugo	10	20	25	46	27	23	38	50
Pravice otrok (1995–2002)	3	7	3	3	1	0	4	
Pravice manjšin (1995–2004)	4	3	1	0	3	1	7	12
Enake možnosti (1995–2004)	6	11	6	2	4	4	4	6
2. Omejitve osebne svobode	74	200	179	260	227	217	206	134
2.1 Priporniki	27	50	55	69	70	62	95	52
2.2 Zaporniki (obsojenci 1995–2004)	36	125	103	153	119	120	92	61
2.3 Psihiatrični bolniki	11	20	16	28	30	32	16	14
2.4 Osebe v socialnovarstvenih zavodih	–	–	–	–	–	–	–	–
2.5 Mladinski domovi	–	2	2	2	0	0	0	2
2.6 Ilegalni tujci in prosilci za azil	–	–	–	–	–	–	–	–
2.7 Osebe v policijskem pridržanju	–	–	–	–	–	–	–	–
2.8 Forenzična psihiatrija	–	–	–	–	–	–	–	–
2.9 Drugo	–	2	2	6	6	1	3	2
Vojaki (1996–2004)	–	1	1	2	2	2	0	3
3. Socialna varnost	251	469	528	487	478	493	549	468
3.1 Pokojninsko zavarovanje	79	124	134	86	91	89	118	108
3.2 Invalidsko zavarovanje	32	64	82	70	60	75	79	68
3.3 Zdravstveno zavarovanje	11	22	23	47	73	56	39	30
3.4 Zdravstveno varstvo	13	23	31	20	25	24	49	37
3.5 Socialni prejemki in pomoči	–	–	–	–	–	–	–	–
3.6 Socialne storitve	111	222	236	208	198	223	251	205
3.7 Institucionalno varstvo	–	–	–	–	–	–	–	–
3.8 Revščina – splošno	–	–	–	–	–	–	–	–
3.9 Nasilje – povsod	–	–	–	–	–	–	–	–
3.10 Drugo	5	14	22	56	31	26	13	20

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	SKUPAJ
105	87	143	139	105	183	155	173	183	504	263	2.568
–	8	4	4	10	16	13	14	3	64	2	138
9	19	45	46	23	57	40	57	112	372	183	996
7	5	17	6	6	9	14	21	6	5	5	122
1	1	4	0	2	1	1	0	0	1	1	26
–	6	8	6	3	11	7	13	13	10	9	86
26	22	38	37	37	45	31	48	39	49	49	547
–	8	12	6	1	7	2	3	7	1	5	52
50	18	15	34	23	37	47	17	3	2	9	494
–											21
4											35
8											51
145	143	194	202	180	175	187	163	187	201	171	3.445
46	35	61	58	39	26	34	42	26	25	26	898
75	73	83	87	102	97	112	92	123	134	93	1.880
19	24	22	21	17	22	24	18	23	20	33	410
0	0	3	2	7	5	4	5	8	8	6	48
2	1	1	1	1	6	1	2	4	1	1	29
–	5	10	18	7	12	2	0	2	4	1	61
–	–	10	7	0	2	2	0	0	0	1	22
–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	7	7
3	5	4	8	7	5	8	4	1	9	3	79
0	0										11
451	393	339	354	472	523	443	449	418	720	915	9.200
97	97	86	74	98	69	68	59	40	292	435	2.244
74	80	67	63	77	99	73	53	48	58	55	1.277
61	57	48	54	56	62	52	66	82	51	58	948
40	37	40	50	72	81	64	64	59	66	82	877
157	69	36	54	69	58	53	58	54	114	109	831
	15	15	15	28	25	23	16	20	15	23	1.849
–	11	15	11	26	34	31	30	26	31	46	261
–					13	0	28	13	27	33	114
–					25	15	16	17	6	17	96
22	27	32	33	46	57	64	59	59	60	57	703

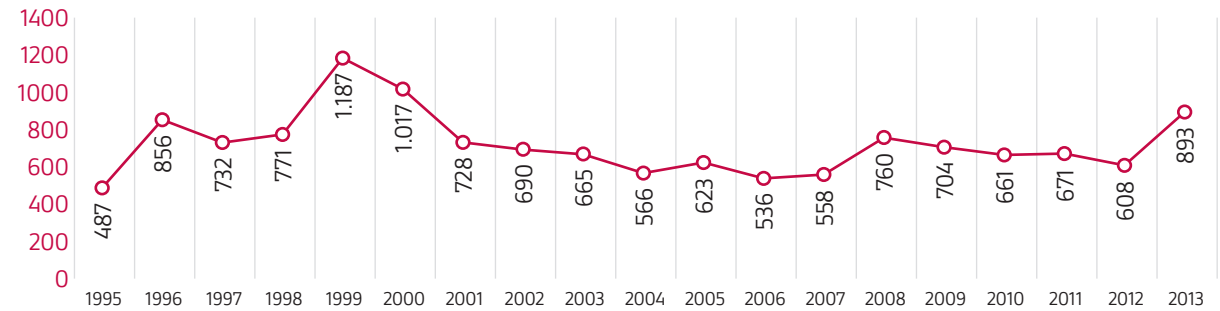
PODROČJE DELA	OBRAVNAVANE ZADEVE							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
4. Delovnopravne zadeve	125	157	181	246	233	180	213	174
4.1 Delovno razmerje	61	78	107	85	58	64	106	70
4.2 Brezposelnost	43	50	44	87	63	59	50	36
4.3 Delavci v državnih organih	17	19	17	20	38	26	32	47
4.4 Štipendije	–	–	–	–	–	–	–	–
4.5 Drugo	4	10	13	54	74	31	25	21
5. Upravne zadeve	565	868	855	852	831	675	591	632
5.1 Državljanstvo	312	381	244	194	112	86	72	63
5.2 Tujci	45	92	76	79	93	71	91	84
5.3 Denacionalizacija	60	97	97	76	146	107	61	57
5.4 Premoženskokpravne zadeve	5	20	33	29	24	18	19	28
5.5 Davki	30	56	77	99	115	129	76	76
5.6 Carine	5	7	10	10	5	5	2	6
5.7 Upravni postopki	99	186	253	284	278	229	226	227
5.8 Družbene dejavnosti	9	20	57	64	40	25	35	69
5.9 Drugo	0	9	8	17	18	5	9	22
6. Sodni in policijski postopki	478	1.036	1.086	1.073	1.118	1.179	1.041	925
6.1 Policijski postopki	32	82	89	115	106	104	131	93
6.2 Predsodni postopki	17	23	17	20	26	24	23	22
6.3 Kazenski postopki	38	73	101	104	107	101	92	101
6.4 Civilni postopki in razmerja	282	570	604	559	575	617	506	508
6.5 Postopki pred delovnim in socialnim sodiščem	66	174	163	140	133	174	117	83
6.6 Postopek o prekrških	16	43	39	33	37	38	41	41
6.7 Upravni sodni postopek	12	37	41	32	46	37	40	19
6.8 Odvetništvo in notariat	–	–	–	–	–	–	–	–
6.9 Drugo	15	34	32	70	88	84	91	58
7. Okolje in prostor	61	122	119	83	121	108	143	118
7.1 Posegi v okolje	26	52	55	45	53	67	91	67
7.2 Urejanje prostora	29	53	43	20	20	15	26	35
7.3 Drugo	6	17	21	18	48	26	26	16
8. Gospodarske javne službe	27	49	38	46	84	45	68	69
8.1 Komunalno gospodarstvo	5	10	10	10	17	16	17	25
8.2 Komunikacije	10	28	10	13	23	11	19	21
8.3 Energetika	3	2	4	5	8	3	9	8
8.4 Promet	3	3	7	13	24	10	14	10
8.5 Koncesije	3	3	3	3	2	0	2	2
8.6 Drugo	3	3	4	2	10	5	7	3
9. Stanovanjske zadeve	204	264	178	185	141	130	154	134
9.1 Stanovanjska razmerja	177	217	147	142	110	116	126	88
9.2 Stanovanjsko gospodarstvo	25	36	21	38	11	9	10	18
9.3 Drugo	2	11	10	5	20	5	18	28
10. Diskriminacija								
10.1 Nacionalne in etnične manjšine								
10.2 Enake možnosti po spolu								
10.3 Enake možnosti pri zaposlovanju								
10.4 Enake možnosti glede na spolno usmerjenost								
10.5 Enake možnosti glede na telesno ali duševno nezmožnost (invalidnost)								

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	SKUPAJ
166	199	197	185	220	292	253	225	238	205	378	4.067
63	74	81	73	86	112	72	99	93	90	153	1.625
41	56	51	47	30	27	40	21	31	29	46	851
51	54	49	46	73	92	88	70	85	61	108	993
–	–	4	3	9	29	15	14	18	20	57	169
11	15	12	16	22	32	38	21	11	5	14	429
613	488	435	366	353	388	387	385	379	358	409	10.430
53	54	49	34	28	20	18	11	19	12	15	1.777
70	56	51	36	38	26	42	46	42	63	67	1.168
53	32	25	24	21	18	18	13	11	9	12	937
40	28	47	20	29	43	36	28	32	41	39	559
96	92	82	58	63	58	62	51	40	36	78	1.374
4	2	4	3	2	0	1	3	1	2	1	73
196	128	97	104	89	108	115	139	130	112	98	3.098
91	81	67	67	63	82	51	68	80	63	68	1.000
10	15	13	20	20	33	44	26	24	20	31	344
929	893	860	719	734	810	751	758	701	667	833	16.591
150	121	116	112	116	125	93	117	100	106	112	2.020
40	45	41	38	24	16	25	29	25	23	32	510
91	99	100	54	69	102	64	76	71	73	106	1.622
451	451	450	366	341	356	344	306	275	267	324	8.152
47	47	54	40	35	23	32	26	22	17	29	1.422
46	43	33	47	62	82	103	79	96	94	113	1.086
30	31	9	10	11	11	5	17	9	9	5	411
–	–	25	18	19	23	20	22	26	17	26	196
74	56	32	34	57	72	65	86	77	61	86	1.172
83	98	101	102	123	132	133	146	132	120	127	2.172
53	32	41	48	44	38	58	58	47	39	46	960
20	51	50	37	36	54	25	30	41	26	30	641
10	15	10	17	43	40	50	58	44	55	51	571
97	82	73	69	107	100	100	80	60	65	92	1.351
32	21	23	19	30	31	25	14	23	21	37	386
29	30	18	16	32	22	22	13	4	11	9	341
7	6	8	9	9	16	25	16	8	8	19	173
21	17	23	22	28	24	24	31	19	18	16	327
1	0	1	0	0	1	2	3	4	6	9	45
7	8	0	3	8	6	2	3	2	1	2	79
133	136	149	108	100	125	106	85	109	56	124	2.621
100	101	111	77	60	83	67	70	50	23	59	1.924
13	24	29	13	20	25	18	6	47	31	59	453
20	11	9	18	20	17	21	9	12	2	6	244
	27	24	49	57	104	69	67	61	74	80	612
	19	15	14	10	27	20	24	28	20	33	210
	8	4	0	1	2	2	5	3	1	0	26
		0	4	3	12	7	6	9	4	2	47
										3	3
										16	16

PODROČJE DELA	OBRAVNAVANE ZADEVE							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
10.6 Drugo								
11. Pravice otrok								60
11.1 Stiki s starši								
11.2 Preživnine, otroški dodatki, upravljanje otrokovega premoženja								
11.3 Rejništvo, skrbništvo, zavodsko varstvo								
11.4 Otroci s posebnimi potrebami								
11.5 Otroci manjšin in ogroženih skupin								
11.6 Nasilje nad otroki v družini								
11.7 Nasilje nad otroki zunaj družine								
11.8. Zagovorništvo otrok								
11.9 Drugo								
12. Drugo	530	753	636	683	788	565	564	648
12.1 Zakonodajne pobude								
12.2 Poprava krivic								
12.3 Osebne težave								
12.4 Pojasnila								
12.5 V vednost								
12.6 Anonimne vloge								
12.7 Varuh								
SKUPAJ	2.352	3.981	3.854	3.980	4.074	3.630	3.619	3.490

Slika 2 prikazuje razdelitev zaključenih zadev v obdobju 1995–2013 glede na utemeljenost vložitve pobude pri Varuhu. Utemeljenost zadev je bistveni podatek o delu Varuha, saj z vidika poslanstva pomeni ugotovljene kršitve človekovih pravic in je obenem kazalnik stanja na področju človekovih pravic v obravnavanem obdobju. V tem obdobju je Varuh med 56.458 zadevami obravnaval 13.713 utemeljenih oziroma delno utemeljenih zadev. Kot je razvidno s slike 3, se je število utemeljenih zadev po posameznih letih v obravnavnem obdobju gibalo od 487 do 1.187, kar pomeni 20–26 odstotkov utemeljenih zadev. Podatek pove, da delež utemeljenih zadev kljub rahlim nihanjem med posameznimi leti ostaja visoko nad 20 odstotki.

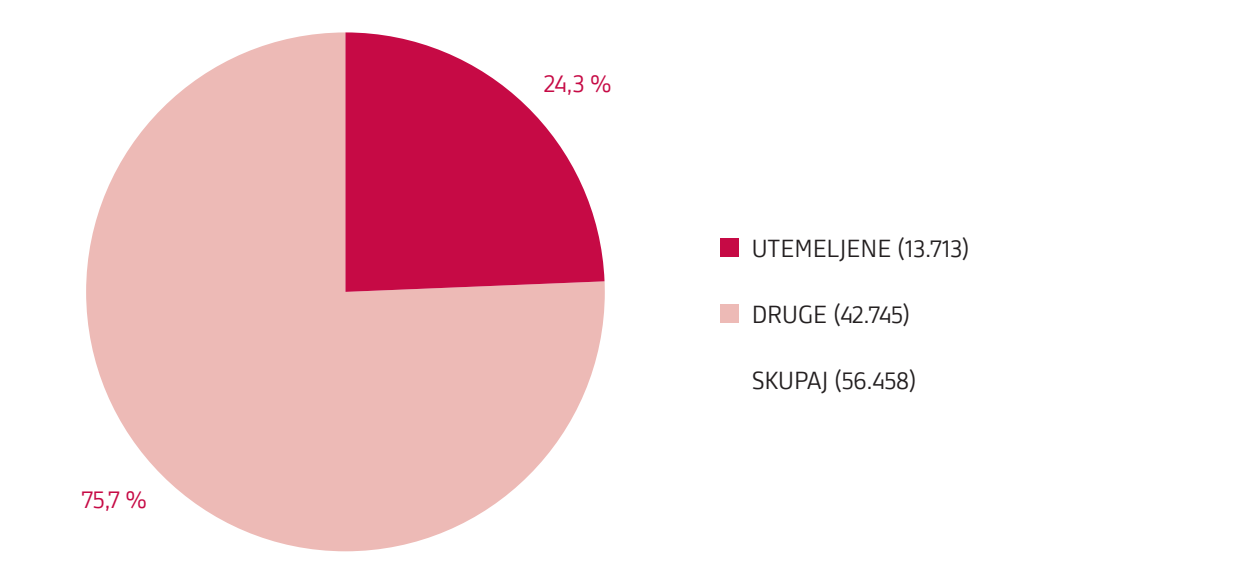
Slika 2: Gibanje števila utemeljenih pobud med zaključenimi v obdobju 1995–2013 Vir: VČP, 2014



2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	SKUPAJ
		5	31	43	63	40	32	21	49	26	310
150	162	207	191	274	279	288	337	314	318	474	3.054
	53	53	42	83	71	60	59	32	28	45	526
	31	34	31	26	26	24	28	21	35	48	304
	22	37	31	35	28	28	21	22	11	25	260
	10	10	15	22	16	21	18	21	28	47	208
	4	4	3	6	2	2	1	1	0	0	23
	17	22	17	9	12	21	24	10	11	31	174
	8	11	4	21	11	11	15	7	11	22	121
							59	75	72	81	287
	17	36	48	72	113	121	112	125	122	175	941
335	263	241	271	360	275	279	214	295	434	413	8.547
22	9	24	14	18	15	13	28	22	39	26	230
28	23	14	9	16	9	8	7	2	29	15	160
60	47	50	36	60	51	28	16	28	25	37	438
104	101	91	117	109	111	120	124	198	274	275	1.624
83	40	28	70	141	65	70	21	21	33	43	615
37	41	34	25	16	23	39	17	23	34	17	306
1	2	0	0	0	1	1	1	1	0	0	7
3.207	2.971	2.963	2.755	3.085	3.386	3.151	3.082	3.077	3.722	4.279	64.658

Če podatke o utemeljenosti primerjamo z drugimi primerljivimi domačimi in mednarodnimi institucijami, ugotavljamo, da je delež utemeljenih pobud sorazmerno velik.

Slika 3: Delež utemeljenih pobud v obdobju 1995–2013



Pobude po področjih delovanja državnih organov

Tabela 3: Število pobud po področjih delovanja državnih organov Vir: VČP, 2014

LETO/PODROČJE DELOVANJA DRŽAVNIH ORGANOV	1. Delo, družina in socialne zadeve	1. a Ekonomski odnosi in razvoj	2. Finance	3. Gospodarstvo	4. Javna uprava	5. Kmetijstvo, gozdarstvo in prehrana	6. Kultura	7. Notranje zadeve	8. Obramba	9. Okolje in prostor
1995	278	6	41	7		24	2	365	61	201
1996	536	22	79	20		40	4	564	70	419
1997	687	27	95	26		37	9	399	32	391
1998	698	26	103	13		32	5	366	63	389
1999	697	32	95	23		24	4	455	50	605
2000	620	28	129	15		26	14	301	43	467
2001	639	15	62	20		14	3	325	47	423
2002	651	18	91	29		6	12	296	35	403
2003	632	12	87	18		8	8	275	9	351
2004	654	3	103	18		14	21	266	13	289
2005	592		94	35	12	15	45	281	25	287
2006	574		63	72	11	13	51	250	16	246
2007	712		78	62	24	12	55	251	8	253
2008	755		59	72	44	23	76	251	9	290
2009	690		60	48	68	16	37	224	9	315
2010	692		50	31	41	21	28	211	5	272
2011	697		25	28	45	9	26	196	11	295
2012	744		30	35	26	8	25	209	5	231
2013	1.407		77	30	23	6	17	245	2	366
2014	866		80	55	16	6	18	175	1	241
SKUPAJ	13.821	189	1.501	657	310	354	460	5.905	514	6.734

Varuh ob zaključevanju zadev obravnavano zadevo razvrsti v področje delovanja državnih organov. Razvrstitev je odvisna od problematike zadeve in posredovanja pri pristojnem organu ter njegovi organizacijski povezanosti s pristojnim ministrstvom. Problematika, ki izhaja iz zadev in je vezana na pristojnosti občin, je razvrščena v področje lokalne samouprave.

Varuh je tako v obdobju 1995–2013 z vidika področja delovanja državnih organov največ zadev obravnaval na področjih Privosodja (16.320) in Dela, družine in socialnih zadev (12.955).

Zadnji stolpec (SKUPAJ) kaže število zaključenih zadev v posameznem letu. Varuh je v obdobju 1995–2013 zaključil 56.458 zadev, največ (3.737) v letu 2013. Razlika med prejetimi (54.234) in obravnavanimi (64.658) zadevami je pojasnjena v poglavju Obravnavane zadeve v teh statističnih podatkih. Razlika med prejetimi in zaključenimi (56.458) zadevami pa je posledica obravnave ponovno odprtih zadev. Kot smo že omenili, so to zadeve, pri katerih je bil postopek obravnave pri Varuhu na dan 31. 12. prejšnjega leta zaključen, v tekočem letu pa se je zaradi novih vsebinskih dejstev in okoliščin njihovo obravnavanje nadaljevalo. Teh zadev je bilo v tem obdobju 2.224, kar pomeni, da smo v povprečju ponovno odprli (in obravnavali) 117 zadev.

10. Privosodje	11. Promet	12. Šolstvo in šport	13. Visoko šolstvo, znanost in tehnologija	14. Zdravstvo	14. a Znanost in tehnologija	15. Zunanje zadeve	16. Vlado službe	17. Lokalna samouprava	18. Drugo	SKUPAJ
475	21	23		37		5	8	53	268	1.875
957	27	43		53		10	14	51	373	3.282
1.048	15	58		64	2	4	9	72	367	3.342
1.139	31	63		85	4	8	3	135	342	3.505
1.188	58	53		103	1	7	2	108	222	3.727
1.259	34	52		135	1	25	30	38	226	3.443
1.085	21	47		114	1	7	11	41	257	3.132
983	31	89		88	1	11	10	57	276	3.087
842	60	106		109	1	12	17	36	242	2.825
820	17	87		106	1	13	6	15	219	2.665
843	17	95	11	110		4	7	26	267	2.766
748	24	98	10	137		5	7	28	168	2.521
691	29	89	17	165		5	7	16	178	2.652
733	24	147	27	177		16	9	26	200	2.938
764	19	112	18	161		12	11	23	188	2.775
673	27	100	23	146		4	11	13	242	2.590
650	22	118	27	165		3	10	10	255	2.592
638	29	118	23	126		6	3	37	711	3.004
784	16	133	22	156		5	3	31	414	3.737
651	25	122	12	122		11	3	30	234	2.668
16.971	547	1.753	190	2.359	12	173	181	846	5.649	59.126

Poslovanje zunaj sedeža Varuha

Kot zadnji sklop statističnih podatkov o delu Varuha podajamo statistični prikaz poslovanja zunaj sedeža. To je ena od posebnih oblik dela Varuha, ki je bila vpeljana že ob začetku delovanja institucije in se je skozi obdobja delovanja pokazala kot dobrodošla in učinkovita. Glavni namen je državljanom omogočiti neposredne pogovore z varuhom oziroma varuhinjo in njegovimi oziroma njenimi namestniki. Obiski so vedno napovedani v lokalnih javnih glasilih, da bi se lahko zainteresirani posamezniki za pogovor pravočasno prijavili. Poleg pogovorov s posamezniki je cilj institucije pri poslovanju zunaj sedeža pridobiti čim več informacij o težavah, s katerimi se srečujejo prebivalci iz obiskanega kraja in so hkrati vezani na področje delovanja Varuha. Ker pogovori navadno

potekajo na sedežu občin, se je s prakso uveljavilo pravilo, da varuh oziroma varuhinja pred sprejemom najavljenih posameznikov opravi pogovor z župani in njihovimi ožjimi sodelavci. Po končanih pogovorih je za lokalne medije organizirana tiskovna konferenca, na kateri se predstavijo ugotovitve.

Kot smo omenili že v uvodu, smo pri zajemanju podatkov o poslovanju Varuha zunaj sedeža naredili izjemo in v nadaljevanju podajamo podatek za obdobje od leta 1995 do vključno oktobra 2014. V tem obdobju je Varuh posloval v 53 različnih krajih po Sloveniji. Skupno so bili izvedeni 204 dnevi poslovanja, v okviru katerih so varuh oziroma varuhinja in njegovi oziroma njeni namestniki opravili 4.009 osebnih razgovorov s posamezniki.

Slika 4: Grafični prikaz poslovanja zunaj sedeža v obdobju od 1995 do vključno oktobra 2014 Vir VČP, 2014

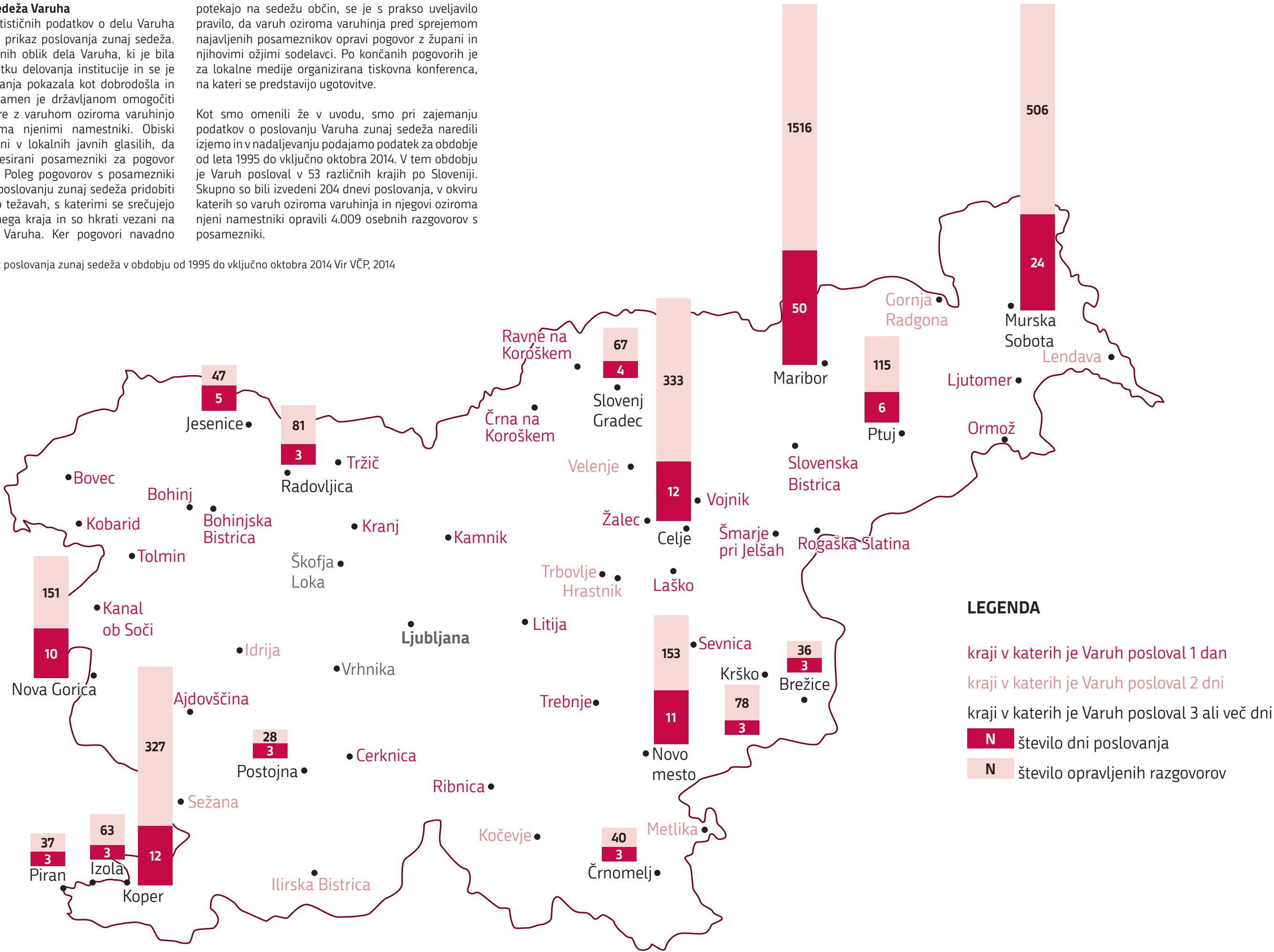


Tabela 4: Poslovanje zunaj sedeža Varuha v obdobju od leta 1995 do vključno oktobra 2014

		ŠTEVILO DNI POSLOVANJ ZUNAJ SEDEŽA/ŠTEVILO OPRAVLJENIH RAZGOVOROV																						Skupno št. dni poslovanj	Skupno št. opravljenih razgovorov
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	I-X 2014			
Ajdovščina	št. dni poslovanj																	1					1		
	št. razgovorov																	2						2	
Bohinj	št. dni poslovanj																					1	1		
	št. razgovorov																					8		8	
Bohinjska Bistrica	št. dni poslovanj														1								1		
	št. razgovorov														7									7	
Bovec	št. dni poslovanj																					1	1		
	št. razgovorov																					4		4	
Brežice	št. dni poslovanj										1							1				1	3		
	št. razgovorov										23							5				8		36	
Celje	št. dni poslovanj		1	1	1	1	1	2	1					1	1				1		1		12		
	št. razgovorov		39	31	64	29	37	29	18					26	19				18		23			333	
Cerknica	št. dni poslovanj																		1				1		
	št. razgovorov																		6					6	
Črna na Koroškem	št. dni poslovanj																1						1		
	št. razgovorov																8							8	
Črnomelj	št. dni poslovanj			1						1							1						3		
	št. razgovorov			20						12							8							40	
Gornja Radgona	št. dni poslovanj		1																	1			2		
	št. razgovorov		21																	12				33	
Hrastnik	št. dni poslovanj									1												1	2		
	št. razgovorov									7												10		17	
Idrija	št. dni poslovanj																1				1		2		
	št. razgovorov																1				8			9	
Ilirska Bistrica	št. dni poslovanj																	1				1	2		
	št. razgovorov																	6				7		13	
Izola	št. dni poslovanj										1						1					1	3		
	št. razgovorov										37						19					7		63	
Jesenice	št. dni poslovanj					1					1				1				1		1		5		
	št. razgovorov					10					7				6				7		17			47	
Kamnik	št. dni poslovanj																			1			1		
	št. razgovorov																			7				7	
Kanal ob Soči	št. dni poslovanj															1							1		
	št. razgovorov															7								7	
Kobarid	št. dni poslovanj									1													1		
	št. razgovorov									4														4	
Kočevje	št. dni poslovanj										1										1		2		
	št. razgovorov										5										16			21	
Koper	št. dni poslovanj	1		1	1	1	2	1	1						1				2		1		12		
	št. razgovorov	18		51	12	35	69	31	38						13				32		28			327	
Kranj	št. dni poslovanj																		1				1		
	št. razgovorov																		11					11	
Krško	št. dni poslovanj			1	1										1								3		
	št. razgovorov			51	10										17									78	

		ŠTEVILO DNI POSLOVANJ ZUNAJ SEDEŽA/ŠTEVILO OPRAVLJENIH RAZGOVOROV																						Skupno št. dni poslovanj	Skupno št. opravljenih razgovorov
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	I–X 2014			
Laško	št. dni poslovanj																	1					1		
	št. razgovorov																	2						2	
Lendava	št. dni poslovanj															1						1	2		
	št. razgovorov															24						17		41	
Litija	št. dni poslovanj				1																		1		
	št. razgovorov				3																			3	
Ljutomer	št. dni poslovanj																	1					1		
	št. razgovorov																	14						14	
Maribor	št. dni poslovanj	3	8	9	6	4	3	3		2	1		2	1	1	1		1	2		2	1	50		
	št. razgovorov	95	187	267	190	153	135	123		42	34		72	25	29	13		22	49		50	30		1.516	
Metlika	št. dni poslovanj																	1				1	2		
	št. razgovorov																	7				11		18	
Murska Sobota	št. dni poslovanj	1	2	2	1	1	2	1	1		1		2	1	1		2		1	2	2	1	24		
	št. razgovorov	23	25	38	31	25	30	13	19		35		40	18	20		34		24	47	35	49		506	
Nova Gorica	št. dni poslovanj	1		1	1	1	1			1						1	1		1		1		10		
	št. razgovorov	16		17	12	17	39			14						6	14		9		7			151	
Novo mesto	št. dni poslovanj	1		1	1	1	1	1			1					1			1		2		11		
	št. razgovorov	20		16	13	17	14	13			9					12			7		32			153	
Ormož	št. dni poslovanj																					1			
	št. razgovorov																					11			
Piran	št. dni poslovanj												1	1				1					3		
	št. razgovorov												8	18				11						37	
Postojna	št. dni poslovanj		1										1								1		3		
	št. razgovorov		18										6								4			28	
Ptuj	št. dni poslovanj			2		1					1						1				1		6		
	št. razgovorov			31		8					29						26				21			115	
Radovljica	št. dni poslovanj		1						1					1				1					4		
	št. razgovorov		31						25					10				15						81	
Ravne na Koroškem	št. dni poslovanj																				1		1		
	št. razgovorov																				9			9	
Ribnica	št. dni poslovanj																		1				1		
	št. razgovorov																		3					3	
Rogaška Slatina	št. dni poslovanj																	1					1		
	št. razgovorov																	5						5	
Sevnica	št. dni poslovanj																			1			1		
	št. razgovorov																			16				16	
Sežana	št. dni poslovanj												1							1			2		
	št. razgovorov												14							10				24	
Slovenj Gradec	št. dni poslovanj		1							1						1		1					4		
	št. razgovorov		23							10						25		9						67	
Slovenska Bistrica	št. dni poslovanj																			1			1		
	št. razgovorov																			8				8	
Škofja Loka	št. dni poslovanj																	1		1			2		
	št. razgovorov																	5		4				9	

		ŠTEVILO DNI POSLOVANJ ZUNAJ SEDEŽA/ŠTEVILO OPRAVLJENIH RAZGOVOROV																						Skupno št. dni poslovanj	Skupno št. opravljenih razgovorov
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	I-X 2014			
Šmarje pri Jelšah	št. dni poslovanj															1								1	
	št. razgovorov															17									17
Tolmin	št. dni poslovanj																		1					1	
	št. razgovorov																		3						3
Trbovlje	št. dni poslovanj															1					1			2	
	št. razgovorov															6					8				14
Trebnje	št. dni poslovanj																				1			1	
	št. razgovorov																				7				7
Tržič	št. dni poslovanj																1							1	
	št. razgovorov																8								8
Velenje	št. dni poslovanj																				1	1		2	
	št. razgovorov																				6	22			28
Vojnik	št. dni poslovanj															1								1	
	št. razgovorov															10									10
Vrhnika	št. dni poslovanj																		1	1			2		
	št. razgovorov																		11	7					18
Žalec	št. dni poslovanj																1							1	
	št. razgovorov																17								17
SKUPAJ	št. dni poslovanj	7	15	19	13	11	10	8	4	7	8		7	5	7	9	10	12	14	12	16	11	204		
	št. razgovorov	172	344	522	335	294	324	209	100	89	179		140	97	111	120	135	103	180	132	272	162			4.009



mag. Ivan Bizjak
varuh človekovih pravic RS

Matjaž Hanžek
varuh človekovih pravic RS

dr. Zdenka Čebašnik-Travnik
varuhinja človekovih pravic RS

Vlasta Nussdorfer
varuhinja človekovih pravic RS

Jernej Rovšek
namestnik varuha človekovih pravic

Jernej Rovšek
namestnik varuha človekovih pravic

Jernej Rovšek
namestnik varuha človekovih pravic

Jernej Rovšek
namestnik varuha človekovih pravic

France Jamnik
namestnik varuha človekovih pravic

France Jamnik
namestnik varuha človekovih pravic

mag. Kornelija Marzel
namestnica varuha človekovih pravic

mag. Kornelija Marzel
namestnica varuha človekovih pravic

Aleš Butala
namestnik varuha človekovih pravic

Aleš Butala
namestnik varuha človekovih pravic

Ivan Šelih
namestnik varuha človekovih pravic

Ivan Šelih
namestnik varuha človekovih pravic

Tone Dolčič
namestnik
varuha
človekovih
pravic

Tone Dolčič
namestnik
varuha
človekovih
pravic

Tone Dolčič
namestnik
varuha
človekovih
pravic

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

Milan Kučan
Predsednik RS

dr. Janez Drnovšek
Predsednik RS

Franc Horvat
predsednik
Državnega zbora RS

Jožef Školč
predsednik
Državnega zbora RS

Janez Podobnik
predsednik
Državnega zbora RS

Borut Pahor
predsednik
Državnega zbora RS

Franc Horvat
predsednik
Državnega zbora RS

dr. Janez Drnovšek
predsednik Vlade RS

dr. Andrej Bajuk
predsednik Vlade RS

mag. Anton Rop
predsednik Vlade RS

Janez Janša
predsednik Vlade RS

dr. Danilo Türk
Predsednik RS

Borut Pahor
Predsednik RS

Ljubo Germeč
predsednik
Državnega zbora RS

Janko Veber
predsednik
Državnega zbora RS

dr. France Cukjati
predsednik
Državnega zbora RS

dr. Pavel Gantar
predsednik
Državnega zbora RS

dr. Gregor Virant
predsednik
Državnega zbora RS

dr. Milan Brglez
predsednik
Državnega zbora RS

Borut Pahor
predsednik Vlade RS

Janez Janša
predsednik Vlade RS

dr. Miro Cerar
predsednik Vlade RS

mag. Alenka Bratušek
predsednica Vlade RS





