

Poročilo Varuha človekovih pravic o stanju pravne države v Sloveniji, marec 2021

(del poročila Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) o stanju vladavine prava v Evropski uniji in njenih državah članicah)

Vsebina

Mednarodni status akreditacije in priporočila Svetovne zveze nacionalnih institucij za človekove pravice za akreditacijo SCA	2
Vpliv poročanja o pravni državi za leto 2020.....	2
<i>Poročila nacionalnih organov.....</i>	<i>2</i>
<i>Vpliv na delo institucije.....</i>	<i>3</i>
<i>Nadaljnje pobude, ki jih je sprejela institucija</i>	<i>3</i>
Neodvisnost in učinkovitost NIČP.....	3
<i>Spremembe regulatornega okvira za institucijo.....</i>	<i>3</i>
<i>Omogočanje prostora</i>	<i>5</i>
<i>Dosežki, pomembni za neodvisno in učinkovito izvajanje mandata NIČP</i>	<i>6</i>
Zagovorniki človekovih pravic in prostor civilne družbe	7
Sistem zavor in ravnovesij.....	10
Delovanje pravosodja	13
Medijski pluralizem in svoboda izražanja.....	15
Korupcija.....	17
Vpliv ukrepov, sprejetih kot odziv na covid-19, na nacionalno okolje pravne države.....	18
<i>Najpomembnejši izzivi zaradi covid-19 za delovanje NHRI.....</i>	<i>22</i>

Slovenija

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije

Mednarodni status akreditacije in priporočila Svetovne zveze nacionalnih institucij za človekove pravice za akreditacijo SCA

Decembra 2020 je bila nacionalna institucija za človekove pravice (NIČP) v Sloveniji akreditirana s statusom A. Odbor za akreditacijo (SCA) Svetovne zveze nacionalnih institucij za človekove pravice za akreditacijo (GANHRI) je pohvalil ves trud, ki ga NIČP vlaga v zastopanje dopolnitev zakonodaje, ki ji omogočajo delovanje in so bile predlagane leta 2017 ter jih je SCA naslavljal v preteklih priporočilih.

SCA je spodbujal NIČP k zastopanju formalizacije in uporabe jasnega, transparentnega in participativnega postopka za izbiro in imenovanje varuha človekovih pravic. S priznanjem ukrepov, ki jih izvaja NIČP, SCA prav tako meni, da je zmožnost spodbujanja ratifikacije in priključitve k regionalnim in mednarodnim instrumentom za človekove pravice izrecno vključena v zakonodajo, ki omogoča delovanje NIČP.

Še več, SCA je navedel, da bi imel NIČP koristi od dodatnega financiranja za namene nadaljevanja učinkovitega izvajanja celotnega mandata. SCA je spodbudil NIČP, da zagovarja spremembe, ki bi mu omogočile nadaljnjo finančno avtonomijo in samostojnost.

Vpliv poročanja o pravni državi za leto 2020

Poročila nacionalnih organov

Poročilo Evropske komisije o pravni državi za leto 2020 je prejelo veliko pozornosti s strani veliko javnih medijev in neodvisnih novinarjev v Sloveniji. Vendar pa Varuh človekovih pravic Republike Slovenije ni seznanjen z nobenimi poročili nacionalnih organov glede tega poročila ter opozarja, da o tem poročilu ni bilo zadostne širše strokovne razprave v Sloveniji.

Varuh človekovih pravic pozdravlja, da je Evropska komisija vključila Poročilo ENNHRI o pravni državi za leto 2020 v poglavje o stanju pravne države v Sloveniji (1).

Reference

1. Evropska komisija, Poročilo o pravni državi za leto 2020, Poglavje o stanju pravne države v Sloveniji, SWD(2020) 323 final, 30. september 2020.

Vpliv na delo institucije

Varuh človekovih pravic svoje dejavnosti in prioritete utemeljuje na različnih podlagah, vključujoč nadaljnje ukrepe glede ključnih problematik, ki so vključene v Poročilo ENNHRI o pravni državi za leto 2020, še zlasti na področju sovražnega govora, delovanja pravosodja in nadzorovanja vpliva covida-19 in ukrepov, ki si bili sprejeti na področju človekovih pravic.

Nadaljnje pobude, ki jih je sprejela institucija

Varuh človekovih pravic ni sprejel nobenih pobud izključno na podlagi poročila za 2020 zaradi povečanega obsega dela zaradi situacije s covidom-19 ter v neki meri tudi zaradi pomanjkanja človeških virov.

Neodvisnost in učinkovitost NIČP

Spremembe regulatornega okvira za institucijo

Nacionalni regulatorni okvir, ki velja za Varuha človekovih pravic, se od izdaje poročila o pravni državi za leto 2020 ni spremenil. Vendar pa je Ustavno sodišče RS decembra 2020 (1) sprejelo izjemno pomembno odločbo o delu varuha človekovih pravic. S to odločbo je razveljavilo številne predhodne določbe (20. člen, drugi odstavek 40. člena, prvi odstavek 103. člena) Zakona o javnih financah glede proračunskih sredstev, kolikor se nanašajo na državni svet, ustavno sodišče, varuha človekovih pravic in računsko sodišče. Sodišče je sklenilo, da je 1. točka 95. člena istega zakona v neskladju z ustavo. Ustavno sodišče je še posebej odločilo, da sredstva, ki jih prejmejo štiri neodvisne institucije, ne smejo biti odvisne od vlade. Sodišče je poudarilo, da obstoječa zakonodaja omogoča vladi ali finančnemu ministru, da zbira proračunska sredstva, ki se nanašajo na zadevne neodvisne institucije, ker bistveno vpliva na njihovo finančno neodvisnost. Za izvajanje svoje ustavne vloge pa morajo imeti štiri neodvisne institucije zakonit položaj pri pripravi proračuna, ki je enakovreden vladnemu položaju. Do spremembe zakona mora ministrstvo za finance v osnutek državnega proračuna vključiti tudi predloge finančnih načrtov, ki jih pripravijo štiri neodvisne institucije.

Varuh človekovih pravic pričakuje, da bo parlament izvršil omenjeno odločbo v enem letu od njene objave v Uradnem listu RS, in sicer pred 23. decembrom 2021, kot to zahteva ustavno sodišče.

Nadalje varuh človekovih pravic zagovarja spremembo Zakona o varuhu človekovih pravic z namenom skladnosti s priporočilom Pododbora za akreditacijo GANHRI iz decembra 2020

(2). Varuh človekovih pravic prav tako zahteva potrebne zakonodajne spremembe z namenom skladnosti z Beneškimi načeli o varstvu in spodbujanju institucije varuha človekovih pravic (3).

Varuh človekovih pravic je ob številnih priložnostih (4) jasno označil, da je pripravljen prevzeti odgovornost ter misijo neodvisnega organa za spodbujanje, varovanje in za nadziranje izvajanja Konvencije o pravicah invalidov (Konvencija) skladno z drugim odstavkom 33. člena Konvencije. V povezavi s tem konkretni rezultati še niso bili doseženi in Slovenija še ni ustanovila neodvisnega organa skladno s 33. členom Konvencije.

Reference

1. Odločba o razveljavitvi 20. člena, drugega odstavka 40. člena, prvega odstavka 103. člena v povezavi s prvim in z drugim odstavkom 102. člena Zakona o javnih financah, kolikor se nanašajo na državni svet, ustavno sodišče, varuha človekovih pravic in Računsko sodišče, o ugotovitvi, da je prvi odstavek 95. člena Zakona o javnih financah, kolikor se nanaša na državni svet, ustavno sodišče, varuha človekovih pravic in Računsko sodišče, v neskladju z ustavo, in o ugotovitvi, da 5. točka prvega odstavka 3. člena ter prvi in tretji do sedmi odstavek 40. člena Zakona o javnih financah niso v neskladju z ustavo, Uradni list RS, št. 195/20 z dne 23. decembra 2020. Dostopno tudi na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-3501/> (1. marec 2021).

2. Globalno zavezništvo nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI), Poročilo in priporočila virtualnega zasedanja Pododbora za akreditacijo (SCA), 7.–18. december 2020, str. 22–24, dostopno tudi na <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20Report%20December%202020%20-%2024012021%20-%20En.pdf> (1. marec 2021).

3. Načela o varstvu in spodbujanju institucije varuha človekovih pravic (»Beneška načela«), ki jih je Beneška komisija sprejela na svojem 118. plenarnem zasedanju (Benetke, 15.–16. marec 2019), ki jih je podprl Odbor ministrov na svojem 1.345. zasedanju namestnikov ministrov (Strasbourg, 2. maj 2019), dostopno tudi na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e) (1. marec 2021).

4. Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za 2019, dostopno tudi na https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2019/Annual_Report_2019.pdf (1. marec 2021).

Omogočanje prostora

Na splošno je omogočanje prostora za varuha človekovih pravic zadovoljivo, vključujoč dostop do zakonodaje in politik, prav tako pa tudi glede ravni sodelovanja med različnimi organi za človekove pravice. Glede priporočil, ki jih je varuh človekovih pravic dal državnim organom, še zlasti vladi in tudi parlamentu, sodiščem in drugim organom, je varuh človekovih pravic v svojem zadnjem letnem poročilu navedel, da več kot 200 priporočil ni bilo upoštevanih ali pa so bila upoštevana le delno. Nekatera priporočila se ponavljajo že od leta 2013 in pristojni organi k njim niso resno pristopili. Varuh človekovih pravic pa je v svojem zadnjem letnem poročilu izdal kar 158 novih priporočil, s katerimi naslavlja številne in pogosto nove izzive, s katerimi se spoprijema slovenska družba (1).

Varuh človekovih pravic kot slovenska nacionalna institucija za človekove pravice (NIČP) je deloval z namenom pridobitve akreditacije institucije s statusom A skladno s Pariškimi načeli iz leta 1993, ki se nanašajo na status in delovanje nacionalnih institucij za človekove pravice. Med krizo zaradi virusa covid-19 je varuh človekovih pravic poglobil svoje delovanje na mednarodni ravni, in sicer s sodelovanjem z globalnimi in regionalnimi mednarodnimi organizacijami ter mrežami NIČP. Njegov cilj je bil spodbujanje mednarodnih standardov za človekove pravice na nacionalni ravni. Glede akreditacije je bilo zasedanje Pododbora za akreditacijo (SCA) preloženo z marca 2020 na december 2020. Januarja 2021 je slovenski varuh človekovih pravic prejel priznanje SCA, tj. da izpolnjuje Pariška načela, saj je institucija varuha človekovih pravic v Sloveniji pridobila status A (1). Tako je bilo uradno potrjeno, da varuh človekovih pravic izpolnjuje najvišje standarde učinkovitosti neodvisne nacionalne institucije za varstvo in spodbujanje človekovih pravic. Za varuha človekovih pravic je ta na novo pridobljeni status načelno izjemno priznanje dela, opravljenega do zdaj, saj mu bo omogočalo polno udeležbo na različnih zasedanjih v okviru Združenih narodov, na regionalni ravni ter v okviru Globalnega zaveznitstva nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI) in Evropske mreže nacionalnih institucij varuhov človekovih pravic (ENNHRI), kjer je pridobil glasovalne pravice (2).

SCA pa redno poudarja, da morajo tudi institucije, ki so pridobile status A, razvijati učinkovitost in neodvisnost ter uresničevati priporočila GANHRI (2). Varuh človekovih pravic se strinja s komentarjem SCA, vendar opozarja, da bosta za uresničevanje zastavljenih ciljev potrebni pozornost in prava podpora organov, še zlasti vlade in zakonodajalcev. Akreditacija varuha človekovih pravic bo znova pregledana čez pet let. Varuh človekovih pravic se zavezuje, da bo svoje delo izvajal skrbno in strokovno. Varuh človekovih pravic podpira vsa

priporočila SCA: o postopku izbire in imenovanja varuha človekovih pravic ter njegovih namestnikov, finančni avtonomiji institucije in o pristojnostih za spodbujanje ratifikacije ali priključitve k sporazumom o človekovih pravicah (3).

Reference

1. Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za 2019, dostopno tudi na https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2019/Annual_Report_2019.pdf (1. marec 2021).
2. Globalno zavezništvo nacionalnih institucij za človekove pravice (GANHRI), Poročilo in priporočila virtualnega zasedanja Pododbora za akreditacijo (SCA), 7.–18. december 2020, str. 22–24, dostopno tudi na <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20Report%20December%202020%20-%2024012021%20-%20En.pdf> (1. marec 2021).
3. Izjavo varuha človekovih pravic za medije si oglejte na povezavi <https://www.varuh-rs.si/en/news/news/hro-slovenia-with-the-paris-principles-highest-status/> (1. marec 2021).

Dosežki, pomembni za neodvisno in učinkovito izvajanje mandata NIČP

Center za človekove pravice, organizacijska enota institucije varuha človekovih pravic, je močno povečala število dejavnosti v letu 2021 na naslednjih področjih:

- raziskava (tj. nadaljevanje analize prakse tožilstva glede sovražnega govora; analiza šolanja romskih otrok med epidemijo covid-19, analize situacije s covid-19 in nasilje), kratka raziskava dostopa do sodišč);
- promocijske dejavnosti (tj. informacije o položaju mednarodnih organizacij o pristopu, ki temelji na človekovih pravicah pri reševanju epidemije, projekt »Če vidiš krivice, uporabi pravice!« (1) o pravicah otrok decembra 2020, kratek vodič varuha človekovih pravic »Kako in kdaj se lahko posameznik zaradi kršenja človekovih pravic obrne na organe ZN za človekove pravice« (2));
- nadzorne dejavnosti (npr. Poročilo varuha o nameščanju pridržanih oseb v centru za tujce v Postojni z dne 10. novembra 2020 (3), posvetovanje varuha človekovih pravic s predstavniki GREVIO v oktobru 2020 (4));

- usposabljanje (tj. spletni seminar o mehanizmi pritožb posameznikov skladno s sistemom organov ZN (5));
- mnenja (tj. o dostopnosti spletnih strani za ranljive skupine je zaveza držav članic EU);
- mednarodno sodelovanje in poročanje (tj. o situaciji covid-19, o vprašalnikih posebnih poročevalcev ZN o človekovih pravicah; ZN, FRA, EU, Svetu Evrope (alternativno poročilo Odboru za socialne pravice in druge globalne ali regionalne organizacije/mreže).

Varuh človekovih pravic je prav tako vzpostavil nova delovna mesta za odzivanje na količino dela in naloge institucije.

Reference

1. Glejte: <https://www.varuh-rs.si/za-otroke/> (1. marec 2021).
2. Glejte: <https://www.varuh-rs.si/vodic-mednarodne-pritozbe/?categories=%2F> (1. marec 2021).
3. Glejte: <https://www.varuh-rs.si/en/news/news/the-ombudsmans-report-on-the-placement-of-detainees-at-the-postojna-aliens-centre/> (1. marec 2021).
4. Glejte: <https://www.varuh-rs.si/en/news/news/the-ombudsmans-submission-to-greivio/> (1. marec 2021).
5. <https://www.varuh-rs.si/projekti/projekt/pritozbeni-postopki-po-mednarodnih-pogodbah-o-clovekovih-pravicah-zdruzenih-narodov/> (1. marec 2021).

Zagovorniki človekovih pravic in prostor civilne družbe

Med epidemijo covid-19 je varuh človekovih pravic ugotovil primere, pri katerih so zakoni, ukrepi in prakse lahko negativno vplivali na civilni prostor in zmanjševale dejavnosti zagovornikov človekovih pravic.

Varuh človekovih pravic je prejel številne komentarje o domnevni kontroverzni naravi 42. člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije covid-19 ((ZIUZEOP-A) (1). Varuh človekovih pravic je poudaril, da je v interesu vseh, da se gospodarstvo okrepi čim hitreje po krizi covid-19, vendar da so ukrepi, ki omejujejo udeležbo javnosti v okoljskih zadevah brez naslavljanja drugih razlogov za trajanje procesa, nesprejemljivi za zdajšnje in prihodnje

generacije. Varuh človekovih pravic je ugotovil kršitev vladavine prava (2. člen ustave), kršitev pravice do sodnega varstva (23. člen ustave), kršitev pravice do zdravega življenjskega okolja (72. člen ustave) in kršitev prepovedi povratne veljave pravnih aktov (155. člen ustave). Organi se niso odzvali in zadevo zdaj obravnava ustavno sodišče (2). V omenjenem primeru ZIUZEOP-A o vključitvi civilne družbe in nevladnih organizacij v okoljske zadeve je varuh človekovih pravic ministrstvu za okolje in prostor posredoval svoje ugotovitve in predlog za odpravo nepravilnosti. Pritožil se je na ministrstvu, da bi obravnavalo pripravo predloga za spremembo, preklic ali odpravo 42. člena ZIUZEOP-1 ob upoštevanju negativnih mnenj Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora in Komisije za preprečevanje korupcije. Varuh človekovih pravic je prepoznal številne kršitve človekovih pravic in zahteval odpravo prepoznanih neskladij z Ustavo Republike Slovenije in Konvencijo iz Aarhusa s (ponovnim) zagotavljanjem zadostne in učinkovite javne udeležbe v vseh upravnih in sodnih postopkih, ki imajo ali bi lahko imeli vpliv na okolje, zadostnega in učinkovitega pravnega varstva in odpravo drugih pomanjkljivosti (spodaj), ki jih ne poudarja samo institucija varuha človekovih pravic, ampak tudi drugi že omenjeni organi (3).

Varuh človekovih pravic je svojo pozornost prav tako posvetil svobodi zbiranja in pravici do miroljubnega protestiranja. Od pomladi 2020 je potekalo več različnih in rednih protestov. 19. junija 2020 je varuh človekovih pravic preveril policijske postopke pri ugotavljanju identitete med protestom v Ljubljani. Menil je, da na primer gibanje v smeri protestnega shoda ali zadrževanje na mestu protestnega shoda nemudoma pred protestnim shodom ali med njim ni zadosten razlog za sum, ki pa je pogoj za izvedbo postopka identifikacije, ki je opredeljen v Zakonu o nalogah in pooblastilih policije. Varuh človekovih pravic je opozoril, da v primerih, pri katerih se lahko različna policijska pooblastila uporabljajo za uspešno izvedbo policijske naloge, policisti morajo uporabiti tiste, ki imajo najmanj škodljivih posledic. Škodljive posledice se merijo po intenzivnosti poseganja v človekove pravice in temeljne svoboščine. Varuh človekovih pravic je opozoril, da mora biti vsak ukrep sorazmeren (4). Glede junijskih protestov v Ljubljani leta 2020 je varuh človekovih pravic 22. junija 2020 posredoval podrobno poizvedbo ministrstvu za notranje zadeve z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Okoliščine, ki jih je policija upoštevala pri identifikaciji posameznikov, so bile po mnenju varuha človekovih pravic tako splošne, da bi jih zelo verjetno lahko pripisali vsem protestnikom, ki jih je bilo okoli 7.000. Zato ni povsem jasno, na kateri osnovi je policija dejansko ugotavljala identiteto 69 ljudi izmed vseh protestnikov. Varuh človekovih pravic je znova priporočil, da morajo policisti vedno izvajati skrbno oceno pogojev, kot jih opredeljujejo zakon in drugi predpisi za izvrševanje policijskih pooblastil in izvrševanje pooblastila za identifikacijo (5).

Varuh človekovih pravic je ministrstvo za kulturo pozval, da pristopi k konstruktivnemu dialogu z nevladnimi organizacijami, ki delujejo na naslovu Metelkova 6, katerim je ministrstvo oktobra 2020 posredovalo predlog za sporazumno prekinitve najemne pogodbe in poziv, da stavbo zapustijo do konca januarja 2021. Glede na priporočilo Sveta Evrope (6) je varuh človekovih pravic poudaril, da imajo državni organi dolžnost odpravljanja vseh nepotrebnih, nezakonitih ali arbitrarnih omejitev civilnodružbenega prostora, še zlasti glede svobode zbiranja, miroljubnega združevanja in izražanja. Ministrstvo se na poziv varuha človekovih pravic k dialogu ni odzvalo (7).

Glede drugih ukrepov, povezanih z miroljubnim protestiranjem, ki jih je izvajala vlada, je varuh človekovih pravic ob več priložnostih poudaril, da sta svoboda izražanja in svoboda zbiranja integralni pravici. Zato se lahko, tudi zaradi epidemioloških razlogov, lahko omejujeta, le če je to sorazmerno in potrebno za doseganje legitimnega cilja. Zato morajo biti tudi sankcije sorazmerne. Omejevanje svobode zbiranja tudi ne sme biti diskriminatorno; zato epidemiološka situacija ni podlaga za predpise, ki omejujejo miroljubne proteste na takšni osnovi, in ti se upoštevajo kot problematični (8).

Varuh človekovih pravic je želel opozoriti na nujnost dialoga med organi oblasti in nevladnimi organizacijami. Kot je varuh človekovih pravic javno napisal, sta, da ne bi zašli še v krizo vrednot, na vseh področjih nujni aktivna dvosmerna komunikacija in dialog (9). Kriza covid-19 ne sme in ne more biti opravičilo za pomanjkanje dialoga, arbitrarno sprejemanje odločitev ali za posege vanje s pozicije moči. Ne nazadnje je družbeno odgovorna skupnost tista, ki prispeva k soustvarjanju pozitivne družbene klime in kulture dialoga. Le tako bo tudi proces okrevanja po pandemiji koronavirusne bolezni lahko učinkovit.

Reference

1. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije covid-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo – ZIUZEOP-A, Uradni list Republike Slovenije, št. 61/2020, z dne 30. aprila 2020, dostopen tudi na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO8190> (1. marec 2021).
2. <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/mop-ni-uposteval-varuha-naj-s-spremembo-42-clena-ziuzeop-a-znova-zagotovi-sodelovanje-javnosti-v-ok/> (1. marec 2021).
3. <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/mop-ni-uposteval-varuha-naj-s-spremembo-42-clena-ziuzeop-a-znova-zagotovi-sodelovanje-javnosti-v-ok/> (1. marec 2021).

4. https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/napovednik/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=5748&cHash=2ff02e01c1f6ad406aa8d534c8b8c384 (1. marec 2021).

5. https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/napovednik/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=5748&cHash=2ff02e01c1f6ad406aa8d534c8b8c384 (1. marec 2021).

6. Priporočilo Odbora ministrov Sveta Evrope CM/Rec(2018)11 o nujnosti krepitev zaščite in promocije prostora civilne družbe v Evropi, , ki ga je sprejel Odbor ministrov 28. novembra 2018 na 1.339. seji namestnikov ministrov.

7. Glejte https://www.varuh-rs.si/index.php?id=1320&L=306&tx_news_pi1%5Bnews%5D=5949&tx_news_pi1%5Bday%5D=30&tx_news_pi1%5Bmonth%5D=12&tx_news_pi1%5Byear%5D=2020&cHash=781e05d02de31bdec8369f11c5f602b2 (1. marec 2021).

8. Glejte: <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-svetina-v-dz-o-svobodi-mirnega-zbiranja-in-zdruzevanja/> (18. marec 2021).

9. Poslanica varuha človekovih pravic Republike Slovenije Petra Svetine ob mednarodnem dnevu človekovih pravic, 10. decembra 2020, dostopno tudi na <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/poslanica-varuha-clovekovih-pravic-ob-mednarodnem-dnevu-clovekovih-pravic/> (1. marec 2021).

Sistem zavor in ravnovesij

Varuh človekovih pravic je spremljal in tako poziva k potrebi za izvrševanje odločb Ustavnega sodišča Republike Slovenije ter sodb Evropskega sodišča za človekove pravice. Medtem ko je bil v preteklih letih opažen pozitiven napredek pri izvrševanju sodb Evropskega sodišča za človekove pravice, pa ni bilo opaznega napredka pri izvrševanju odločb ustavnega sodišča (1). Ne glede na to pa je bil dosežen napredek pri izvrševanju odločbe ustavnega sodišča U-I-32/15 z dne 18. novembra 2018 (2). Ustavno sodišče je odločilo, da je 4. člen Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v državni zbor (3), ki določa področje volilnih enot, neskladen z Ustavo. Potrebne spremembe zakona niso bile izvedene do zahtevanega roka, ki ga je določilo ustavno sodišče, saj je potekel 21. decembra 2020. Kljub temu so bile spremembe sprejete februarja 2021 in začele veljati 2. marca 2021 (4).

Prek številnih javnih izjav in intervjujev je varuh človekovih pravic prav tako splošno javnost opozoril na različne problematike (5). Pri izvajanju svojega mandata pa varuh človekovih pravic ni trčil ob večje ovire glede svojih pooblastil pri kontroli vseh treh vej oblasti.

Varuh človekovih pravic je opravil številne klice glede pomanjkanja razčlenjenih podatkov v Sloveniji. Poudaril je, da boj proti diskriminaciji zahteva veljavne, točne in reprezentativne podatke o stanju oseb ali skupin oseb s specifičnimi osebnimi razlogi (zavarovani razlogi) na različnih področjih družbenega življenja. Podatki o enakovrednosti se uporabljajo za določanje trenutnega stanja in trendov glede de facto (ne)enakopravnosti ter so izjemno pomembni za načrtovanje, izvajanje in pregled nediskriminatornih politik, še zlasti glede pozitivnih ukrepov. Takšni podatki in ukrepi za preprečevanje diskriminacije in neenakopravnosti bodo še posebej pomembni v svetu po covidu-19. Študija EU (6) je pokazala, da je zbiranje podatkov o neenakopravnosti v Sloveniji kritično šibko, najbolj med državami članicami EU. Razčlenjevanje podatkov na podlagi zavarovanih razlogov so Sloveniji priporočili številni mednarodni mehanizmi spremljanja, tudi Odbor proti mučenju, Odbor za pravice otroka, Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice, Odbor za odpravljanje rasne diskriminacije in, nedavno, poročevalec ZN za vprašanja manjšin ter Odbor za pravice invalidov (7). V tem smislu je varuh človekovih v okviru 3. cikla Univerzalnega periodičnega pregleda (8) pa tudi v svojem zadnjem letnem poročilu državnemu zboru (9) priporočil naslednje:

– Vlada Republike Slovenije naj pripravi, državni zbor pa sprejme ustrezno zakonodajo o varstvu osebnih podatkov in sektorsko zakonodajo, s katero se določi posebna izjema glede zbiranja razčlenjenih podatkov glede na posamezne osebne okoliščine z namenom spodbujanja enakega obravnavanja in enakih možnosti ob spoštovanju veljavnih domačih in mednarodnih standardov o varstvu osebnih podatkov.

– Varuh priporoča, da naj pristojni organi omogočijo in zagotovijo sistematično zbiranje razčlenjenih podatkov po zaščitene osebnih okoliščinah na vseh področjih družbenega življenja z namenom natančne določitve stanja in trendov glede (ne)enakosti v družbi ter da naj vodenje neformalne delovne skupine za rešitev vprašanja zbiranja razčlenjenih podatkov prevzame resorno pristojno ministrstvo skladno s prvim odstavkom 62. člena ZDU-1, če med ministrstvi ni doseženo soglasje pa naj o spornem vprašanju odloči Vlada Republike Slovenije skladno z drugim odstavkom 62. členom ZDU-1.

Obe priporočili ostajata neizvedeni.

Skladno z različnimi viri pa je med državljani na splošno nizka raven zaupanja v državne organe in v javno upravo, kar vključuje tudi ukrepe za boj proti epidemiji.

Reference

1. Oglejte si primer: Vlasta Nussdorfer: Zakaj se odločbe ustavnega sodišča tako težko uveljavijo, 13. 1. 2021, dostopno tudi na: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/277623> (1. marec 2021).
2. Uradni list Republike Slovenije, št. 82/2018, z dne 21. decembra 2018, dostopno tudi na <https://www.us-rs.si/odlocitev-ustavnega-sodisca-v-zadevi-u-i-32-15/> (1. marec 2021).
3. Uradni list Republike Slovenije, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo.
4. Glejte: Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o določitvi volilnih enot za volitve poslancev v Državni zbor, Uradni list Republike Slovenije, št. 29/2021, z dne 1. marca 2021.
5. Glejte <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/vsa-sporocila-za-javnost/> (1. marec 2021).
6. Evropska komisija, Analiza in primerjalni pregled praks zbiranja podatkov o enakopravnosti v Evropski uniji, kazalniki podatkov o enakopravnosti: Metodološki pristop, pregled po državah članicah EU, tehnična priloga, str. 49, https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=45793 (1. marec 2021)
7. CAT/C/SVN/CO/3 – junij 2011, CRC/C/SVN/CO/3-4 – julij 2013, E/C.12/SVN/CO/2 – december 2014, CERD/C/SVN/CO/8-11 – januar 2016, CRPD/C/SVN/CO/1 – april 2018 in A/HRC/40/64/Add.1 – januar 2019.
8. <https://www.varuh-rs.si/nc/en/about-us/organisational-units-and-hro-council/center-for-human-rights/levi-meni/universal-periodic-review-upr/>.
9. https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2019/Annual_Report_2019.pdf (1. marec 2021).
10. Uradni list Republike Slovenije, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16.

Delovanje pravosodja

Varuh človekovih pravic je nadaljeval spremljanje delovanja pravosodja. V letu 2020 je varuh človekovih pravic opazil znatno povečanje kršitev pravice do sodnega varstva skladno s 23. členom slovenske ustave – leta 2019 je ugotovil šest takšnih kršitev, leta 2020 pa kar 22.

Varuh človekovih pravic poudarja, da na podlagi pritožb sojenje v razumnem času ni več sistemski problem v Sloveniji (kar je navedeno tudi v Poročilu Evropske komisije o pravni državi za leto 2020). Vendar pa so po mnenju predsednika vrhovnega sodišča in varuha človekovih pravic omejitve, ki se nanašajo na epidemijo novega koronavirusa, znatno spodkopale delovanje pravosodja, še zlasti sodišč prve stopnje. To bo vplivalo na podaljšanje reševanja primerov na sodiščih v prihodnosti.

Glede delovanja sodišč pa kljub večkratnim opozorilom sodstva (2) in varuha človekovih pravic (2) še vedno ni otipljivih ukrepov, ki bi izboljšali delovne pogoje, organizacijo poslovanja in finančni položaj sodnikov ter nekaterih skupin pravosodnih zaposlenih. Problem virov za zagotavljanje ustreznega osebja že več let ni rešen – še zlasti glede ustrezne podpore osebja sodišč in prostorskih pogojev. Predlogi glede posameznega sodnika prve stopnje tudi še niso bili izvedeni. Glavni izzivi pravosodja v letu 2020 so vključevali povečano število kompleksnih novih primerov (npr. prenos pristojnosti v družinskih zadevah s centrov za socialno delo, upravni postopki) in pripravo na večje število specifičnih postopkov.

Številna pretekla priporočila varuha človekovih pravic še vedno niso bila izvedena. Varuh človekovih pravic je v svojem zadnjem letnem priporočilu priporočil, da mora Ministrstvo za pravosodje izvesti dodatne ukrepe za povečanje števila sodnih izvedencev na področju družinskih razmerij, vendar to priporočilo še vedno ostaja zelo pomembno. Varuh človekovih pravic prav tako poziva ministrstvo h krepitvi učinkovitosti nadzornih organov za zagotavljanje kakovosti dela sodišč ter omogočanje učinkovitejše in dostopnejše brezplačne pravne pomoči.

Varuh človekovih pravic prav tako redno priporoča, da vsi pravosodni organi še naprej krepijo učinkovitost in transparentnost njihovega dela. Predlagal je, da slovensko sodstvo s premišljenimi ukrepi še naprej zagotavlja primerno obveščanje javnosti in potrebno odzivanje na medijsko izpostavljene očitke glede svojega dela (3). Varuh človekovih pravic je prav tako priporočil Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije, da naj zaradi zagotavljanja enotne sodne prakse vsa sodišča še naprej spodbuja k izboljšanju poslovanja in kakovosti sojenja, ministrstvu za pravosodje pa je priporočal, da še naprej zagotavlja krepitev delovanja pravosodja za učinkovito in kakovostno izvajanje sodne oblasti (4).

Število primerov, ki jih je varuh človekovih pravic obravnaval na širšem področju pravosodja, se je nekoliko povečalo (na skupno 410). Večina pritožb se je nanašala na kakovost sojenja in druga (sodna) vprašanja odločanja. Najpogostejša vprašanja v letu 2020 so bila spet: pravica do sodnega varstva, enako varstvo pravic, pravica do pravnega sredstva, pravna jamstva v kazenskem postopku in druge pravice, vključno z načelom dobrega upravljanja. Nekatera vprašanja na tem področju so bila povezana tudi z obvladovanjem epidemije covid-19. Delež dopustnih pritožb je spet največji na področju postopkov pred delovnimi in socialnimi sodišči, vendar so dejavnosti varuha človekovih pravic na področju sodstva zelo povezane z njegovimi (omejenimi) pristojnostmi v povezavi s to vejo državne oblasti: varuh človekovih pravic lahko posreduje v sodnih postopkih, ki potekajo le ob neupravičeni zamudi pri postopku ali očitni zlorabe moči. Varuh človekovih pravic ni organ, ki bi lahko dal navodila sodiščem za odločanje o zadevah iz njihove pristojnosti, vendar je posredovanje varuha mogoče v vlogi prijatelja sodišča (*amicus curiae*) po 25. členu Zakona o varuhu človekovih pravic. Varuh človekovih pravic tudi ni pooblaščen za ugotavljanje zakonitosti odločb sodišč (in drugih državnih organov). Ob nesoglasju s sodišči ima stranka v postopku na voljo druga pravna sredstva (redna in izredna). V povezavi s sodstvom so lahko dejanja varuha človekovih pravic le taka, da ne ogrožajo neodvisnosti sodnikov pri opravljanju njihovih sodniških funkcij. Poseg varuha človekovih pravic se torej v glavnem nanaša na sodno ali pravosodno upravo.

Pri obravnavanju zadev na tem področju se je varuh človekovih pravic še naprej s svojimi poizvedbami in drugimi posredovanji obračal na predsednike sodišč in druge pristojne (npr. vodje tožilstev), po potrebi tudi na Ministrstvo za pravosodje, kadar je šlo za sistemska vprašanja ali vprašanja glede pravnega okvira za delovanje pravosodja, ter na Ministrstvo za notranje zadeve, kadar je šlo za postopke Policije kot prekrškovnega organa in postopke posamezna redarstva. Varuh človekovih pravic je na splošno zadovoljen z odzivi pristojnih organov pri obravnavi pobud, saj so se večinoma pravočasno odzvali na poizvedbe in druge posege

Sodni svet je septembra 2020 predsedniku republike ponovno predlagal, da naj pospeši pobudo za spremembo ustave in zakona o sodniški službi glede postopka imenovanja sodnikov (5). Sodni svet se je skupaj z Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije in Združenjem sodnikov Slovenije že dolgo zavzemal za umik volitev sodnikov iz državnega zbora, zlasti sodnikov vrhovnega sodišča, saj je tak sistem izjema od pravnega okvira Evropske unije. GRECO je v svojem drugem Poročilu o skladnosti za Slovenijo z dne 23. marca 2018 tudi priporočil, da naj slovenski organi razmislijo o ponovnem pregledu postopka imenovanja sodnikov na vrhovno sodišče, da bi zmanjšali možnosti političnega vpliva (6). Priporočilo GRECO ostaja neizvedeno.

Reference

1. <http://www.sodisce.si/urs/objave/2021021712031513/#>.
2. http://sodisce.si/sodni_postopki/objave/2020021213193911/.
3. Letno poročilo varuha človekovih pravic iz leta 2018 je dostopno na https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP2017_VARUH_ENG.pdf.
4. Letno poročilo varuha človekovih pravic iz leta 2019 je dostopno na:
https://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2019/Annual_Report_2019.pdf
5. Dopis Sodnega sveta, SU 569/2019-55, z dne 16. 9. 2020, dostopno tudi na [http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/cc1b0c2e0c8f0e70c1257aef00442bbd/749059dca573ed12c12585ff004245be/\\$FILE/Pobuda%20Sodnega%20sveta.pdf](http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/cc1b0c2e0c8f0e70c1257aef00442bbd/749059dca573ed12c12585ff004245be/$FILE/Pobuda%20Sodnega%20sveta.pdf) (1. marec 2021).
6. Svet Evrope, GRECO, četrti ocenjevalni krog, Preprečevanje korupcije poslancev, sodnikov in tožilcev, Drugo poročilo o skladnosti, Slovenija, sprejeto v Strasbourgu 23. marca 2018, objavljeno 5. julija 2018; odstavki 22–26; dostopno tudi na <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16808c1a9c> (1. marec 2021).

Medijski pluralizem in svoboda izražanja

Kar se tiče svobode izražanja, se je varuh človekovih pravic osredinil na vprašanje sovražnega govora v Republiki Sloveniji. Center za človekove pravice (organizacijska enota varuha človekovih pravic) je v veliki meri končal svojo analizo pregona kaznivega dejanja iz prvega odstavka 297. člena (javno spodbujanje sovraštva, nasilja in nestrpnosti) Kazenskega zakonika Republike Slovenije, kar bo prva analiza, ki daje notranji pogled državni tožilki in do neke mere praksi sodišč v obdobju 2008–2018.

Razmere na področju svobode izražanja (in svobode medijev) ostajajo močno povezane s trenutnim družbenim razvojem – številčno in vsebinsko – pa tudi z epidemiološkimi razmerami. Varuh človekovih pravic večkrat opozori na potrebo po etiki javne besede(1). Spletno nadlegovanje in grožnje novinarjem ostajajo skrb vzbujajoči. Varuh človekovih pravic že leta priporoča (2), da si ministrstvo za kulturo v okviru svojih pristojnosti po najboljših

močeh prizadeva za določitev glede izvajanja norme o preprečevanju širjenja sovražnega govora v medijih (8. člen Zakona o medijih):

- zaščita javnega interesa (inšpekcijski pregledi, nadzor prekrškov);
- popravni ukrepi (na primer takojšnja odstranitev nezakonite vsebine);
- sankcije za medije, ki dovoljujejo sovražni govor.

Ni presenetljivo, da je javna razprava o potrebni reformi (niza) medijske zakonodaje močno politizirana, zato »status quo« ostaja že vrsto let.

Predlog ministrstva za spremembe treh zakonov, povezanih z mediji, uveden julija 2021, je bil v veliki meri kritiziran, saj je bil predmet zelo kratke javne razprave, pomanjkanja koalicijskega soglasja in je temeljil na vprašljivih načelih: predlogi so prejeli 193 pripomb. Posledično so bile spremembe zakonodaje odstranjene iz nadaljnjih postopkov (3).

Varuh človekovih pravic spremlja razprave o vprašanju svobodnega in pluralističnega medijskega okolja v Sloveniji. Politiki so pogosto v sporu z mediji ali novinarji.

Reference

1. Za primer si oglejte: <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-svetina-o-etiki-javne-besede/> (1. marec 2021), <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-poziva-organe-odkrivanja-in-pregona-da-zajezijo-epidemijo-nestrpnosti-in-sovraznosti/> (1. marec 2021), <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-svetina-sprejel-varuhinjo-pravic-gledalcev-in-poslusalcev-rtv-slovenija/> (1. marec 2021) in <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/varuh-svetina-razvoj-in-uporaba-digitalnih-tehnologij-naj-bo-skladna-s-clovekovimi-pravicami/> (1. marec 2021).
2. Oglejte si 2020 ENNRHI Poročilo o pravni državi, Slovenija in Letno poročilo varuha človekovih pravic RS za leto 2018, priporočilo, št. 13 (2018), in str. 107, dostopno na http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2018.pdf (1. marec 2021).
3. Za primer si oglejte: <https://www.rtv slo.si/javna-razprava-o-medijski-zakonodaji/svet-delavcev-o-spremembah-medijske-zakonodaje/535517> (1. marec 2021), <https://www.delo.si/novice/slovenija/kritike-kratke-javne-razprave-o-novi-medijski-zakonodaji/> (1. marec 2021), <https://siol.net/novice/slovenija/pivceva-desus-ne-podpira-predlaganih-sprememb-medijske-zakonodaje-531729> (1. marec 2021), <https://www.dnevnik.si/1042938911> (1. marec 2021), <https://www.vecer.com/slovenija/nsi-o-medijski-zakonodaji-predlagali-bomo-popravke-paket-zelimo-se-izboljsati-10206651> (1.

marec 2021), <https://www.amnesty.si/spreminjanje-medijske-zakonodaje.html> (1. marec 2021).

Korupcija

Odgovorna neodvisna institucija za boj proti korupciji v Sloveniji je Komisija za preprečevanje korupcije (1) in ne varuh človekovih pravic.

Varuh človekovih pravic pa ugotavlja, da je novembra leta 2020 sprejel sorazmerno obsežne spremembe Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (2), ki so prinesle več težko pričakovanih sprememb (3). Varuh človekovih pravic tudi ugotavlja, da je Slovenija v indeksu zaznavanja korupcije Transparency International (CPI 2020) dosegla 35. mesto z oceno 60, kar je enako kot leta 2019. To pomeni, da Slovenija od leta 2012 ni napredovala pri indeksu zaznavanja korupcije in je pod povprečjem EU (povprečna ocena indeksa držav članic je 64) in povprečjem OECD (povprečna ocena indeksa držav članic je 67) (4). Leto 2020 je bilo zaznamovano z več očitki o korupciji v povezavi z zagotavljanjem zaščitne in medicinske opreme za preprečevanje in omejevanje okužb s covid-19 – postopki so še v teku.

Do zdaj še ni bil dosežen napredek pri izvajanju direktive EU o zaščiti žvižgačev iz leta 2019 (5). Osnutek predvidenega posebnega zakona o zaščiti žvižgačev v Sloveniji še ni na voljo javnosti niti varuhu človekovih pravic.

Reference

1. Komisija za preprečevanje korupcije Republike Slovenije, oglejte si <https://www.kpk-rs.si/en/> (1. marec 2020).
2. Uradni list Republike Slovenije, št. 158/20, z dne 2. novembra 2020.
3. Za nekatere najpomembnejše spremembe si oglejte <https://www.kpk-rs.si/2020/11/17/od-danes-veljajo-spremembe-zakona-o-integriteti-in-preprecevanju-korupcije/> (1. marec 2020).
4. <https://www.transparency.si/8-novice/471-cpi-2020-slovenija-brez-napredka-ze-od-leta-2012> (1. marec 2020).
5. Uradni list Evropske unije, L 305/17, 26. november 2019.

Vpliv ukrepov, sprejetih kot odziv na covid-19, na nacionalno okolje pravne države

Varuh človekovih pravic pozorno spremlja razmere covid-19 v Republiki Sloveniji in na mednarodni ravni ter ukrepe državnih organov za zaježitev epidemije in zaščito najranljivejših skupin državljanov. V teh izjemno zahtevnih časih morajo nosilci odločanja skrbeti za ravnovesje med družbenimi interesi in pravicami, svoboščinami oziroma interesi posameznikov.

Najpomembnejši vplivi izbruha covid-19 in ukrepi, sprejeti za njegovo obvladovanje pravne države ter varstva človekovih pravic, temeljijo na načinu, kako oblasti izvajajo svoja pooblastila za boj proti epidemiji. Zavedanje, da ukrepi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine in bi zato morali izpolniti test legitimnosti nujnosti, sorazmernosti, nediskriminacije, strokovne upravičenosti, zakonitosti in časovne omejitve, se včasih zdi vprašljivo. V Sloveniji ni razglašeno nobeno izredno stanje in vlada teoretično ne bi smela imeti razširjenih pooblastil.

Na splošno velika večina vladnih uredb trdi, da je njihova pravna podlaga 39. člen Zakona o nalezljivih boleznih (1), ki daje splošno pooblastilo vladi, da odredi nekatere dodatne ukrepe, kadar predpisi tega zakona ne morejo preprečiti širjenja nekaterih nalezljive bolezni, vendar pa vladne uredbe med drugim vključujejo več ukrepov, ki posegajo v človekove pravice in svoboščine (2): obveznost nošenja mask v javnosti, omejitve gibanja občin in/ali statističnih regij (medtem ko v Sloveniji ni določenih političnih regij), policijska ura med 21. uro in 6. uro zjutraj (trenutno velja od 20. oktobra 2020), zaprtje ali omejitve delovanja storitev (trgovine, frizerji itn.), zaprtje šol in šolanje od doma, obveznost razkuževanja stanovanjskih stavb, omejitve pri montaži v javnem prostoru, zaprtje smučišč, zaprtje telovadnic, pogoji za prestop državne meje, omejitve zdravstvenih storitev, obveznost testiranja na covid-19. Od marca 2020 je bilo sprejetih na stotine takih odlokov, sprememb ali sklepov ministrov (3).

Ti ukrepi so imeli zelo omejen parlamentarni ali kakršen koli drug demokratični nadzor in niso bili formalno obrazloženi. Prav tako pa niso niti predmet hitrega sodnega nadzora. Tudi če ukrepi temeljijo na stališčih vladne strokovne svetovalne skupine o covidu-19, sorodne znanstvene analize na splošno niso javno dostopne. Poleg tega se lahko veliko ukrepov spremeni vsak dan ali podaljša na tedenski ravni, zaradi česar je veljavni pravni okvir nepredvidljiv in težko sledljiv. Poleg tega se je obstoječi Zakon o nalezljivih boleznih izkazal za zastarelega in neprimernega za uporabo v tej situaciji. Zaradi tega razloga je ministrstvo za zdravje avgusta 2020 (4) predstavilo osnutek novega zakona, na katerega je varuh

človekovih pravic dal več pripomb in pogledov na ugotovljene pomanjkljivosti glede njegovega izvajanja.

Če bi lahko zgoraj omenjeni pristop in pooblastila vlade nekako dopuščali zaradi epidemije in posebnih razmer v povezavi s covidom-19, bi morali biti, če bi bili sprejeti v dobri veri in omejeni na potrebne ukrepe covid-19, strogo omejeni na boj proti epidemiji/pandemiji in ne postati nova običajnost in splošno veljavni.

Dolgoročna posledica izbruha covid-19 se nanaša tudi na način sprejemanja zakonov v parlamentu. Drugi sklop ukrepov za reševanje razmer na področju covid-19 je državni zbor sprejel v obliki tako imenovanih »omnibus zakonov«, kar pomeni, da en zakon spreminja več drugih sektorskih aktov. Tak pristop se je pred zdravstveno krizo zaradi pravne varnosti redko uporabljal. Od 1. marca 2021 je bilo sprejetih osem svežnjev takšnih zakonov. Ti akti pretežno obravnavajo vprašanja, povezana s covidom-19, kot so: gospodarske razmere, socialne ugodnosti, omejeno delovanje/dostop do sodišč, šolanje od doma itn. (5). Nekateri akti pa obravnavajo tudi vprašanja, ki nimajo neposredne povezave s položajem covid-19, na primer določbe, ki omejujejo sodelovanje okoljskih organizacij civilne družbe pri odločanju (6). Poleg tega so roki za javno razpravo in komentarje pogosto izjemno kratki. Več pozornosti je treba nameniti demokratični udeležbi, ki bi lahko povečala tudi zaupanje javnosti v sprejete ukrepe.

Drugo vprašanje se nanaša na dostop posameznikov do učinkovitih pravnih sredstev v povezavi z različnimi ukrepi covid-19 in njihov dostop do sodišč. Čeprav je na ustavnem sodišču že na desetine primerov, povezanih s situacijo covid-19, je to le redko ustavilo izvajanje zadevnih predpisov (7) in do zdaj sprejelo le dve končni odločbi. Prva odločba (U-I-83/20 z dne 27. 8. 2020) ocenjuje ustavnost dveh vladnih uredb, ki omejujeta gibanje na občino prebivališča (8). Sodišče je ugotovilo, da je vlada sledila ustavno dovoljenemu cilju oziroma omejevanju in nadzoru širjenja nalezljive bolezni covid-19 ter s tem varovanju zdravja in življenja ogroženih ljudi. (9) Druga odločba (U-I-445/20 z dne 3. decembra 2020) (10) se nanaša na neobjavljanje vladnih uredb in odločbe ministra za šolstvo glede šolanja od doma. Ustavno sodišče je razsodilo, da so trije odloki vlade in sklep ministra za šolstvo o podaljšanju obdobja izobraževanja na daljavo, objavljeni le na spletni strani ministrstva in ne v Uradnem listu Republike Slovenije, neveljavni. Sodišče je vladi dalo tri dni časa, da ukrepa, kar je tudi storila; v nasprotnem primeru bi se otroci vrnili v šolo. Ta odločitev bi lahko imela posledice tudi na veljavnost drugih odlokov, izvršenih na podoben način. Lahko bi se postavilo tudi vprašanje, ali lahko državljani zahtevajo odškodnino.

Kar zadeva redna sodišča, je upravno sodišče v enem primeru ugotovilo, da slabo utemeljena odločba o karanteni nima učinka (11). Pri prekrškovnih postopkih, povezanih s koronskimi

ukrepi (vključno z nesorazmerno visokimi globami za prekrške), lahko posamezniki izvajajo redne pritožbene postopke (čeprav dolgotrajne in drage). V drugih primerih izpodbijanja domnevnih kršitev človekovih pravic s protikoronskimi ukrepi je bila v praksi edina vidna možnost, da se zadeva predloži ustavnemu sodišču. Pravico do učinkovitega pravnega sredstva štiti 13. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah in bi morala biti kot taka smiselna in zagotovljena tudi med epidemijo.

V povezavi s pravno državo je javno izpostavljeno mnenje varuha človekovih pravic navajalo, da nenošenja maske v zaprtem javnem prostoru takrat zakonodaja ni mogla kaznovati. Varuh človekovih pravic je opozoril, da je sprejetje odloka o obvezni uporabi obraznih mask v zaprtih javnih prostorih temeljilo na členu Zakona o nalezljivih boleznih, ki je bil le splošna določba in prešibka pravna podlaga. Zato je varuh človekovih pravic menil, da posameznik, ki v zaprtem javnem prostoru ni nosil maske za obraz, ne more biti kaznovan zaradi kaznivega dejanja (13).

Že nekajkrat je Varuh človekovih pravic oblasti pozval, da naj se spoštujejo načela nediskriminacije in pravice starejših, ki živijo v zavodih. Center za človekove pravice se je lotil tudi raziskav o nasilju v družini med epidemijo in razpoložljivosti svetovalnih storitev ter dostopnosti kriznih centrov in zavetišč za ženske žrtve nasilja; tudi šolanje romskih otrok na daljavo. Center za človekove pravice je prav tako izvedel javno kampanjo o otrokovih pravicah in možnost, da otroci pri varuhu človekovih pravic vložijo pritožbo pod sloganom »Če vidiš krivice, uporabi pravice!« (14).

10. novembra je varuh človekovih pravic objavil tudi Poročilo varuha o nameščanju pridržanih oseb v centru za tujce v Postojni. Glede na trenutne epidemiološke razmere je varuh človekovih pravic med drugim predlagal, da naj pristojni organi in epidemiološki strokovnjaki pripravijo ustrezno organizacijo režima pridržanja v centru za tujce. Varuh človekovih pravic je ministrstvo za notranje zadeve tudi pozval, da naj ustavi uporabo službenih psov za dejavnosti centra (npr. med obroki), ki vključujejo stike s pridržanimi (15).

Reference

1. Uradni list Republike Slovenije, št. 33/06 – Uradno prečiščeno besedilo, 49/20 – ZIUZEOP, 142/20, 175/20 – ZIUOPDVE v 15/21 – ZDUOP.
2. Oglejte si <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs> (2. 3. 2020).
3. Ibidem. Leta 2020 so izšle 204 izdaje Uradnega lista, do 1. marca 2021 pa že 29 izdaj (medtem ko je povprečje letno od 80 do 90 izdaj).

4. <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=11571> (2. marec 2021).
5. <https://www.gov.si teme/koronavirus-sars-cov-2/odpravljanje-posledic-epidemije/> (2. marec 2020).
6. Oglejte si: Akt o določitvi intervencijskih ukrepov za ublažitev in odpravo posledic epidemije covid-19, Uradni list Republike Slovenije, št. 80/2020. Ustavno sodišče je do končne odločitve (zadeva U-I-184/20, Uradni list Republike Slovenije, št. 101/2020) zadrževalo izvajanje ustreznih določb 2. člena navedenega zakona.
7. Ibidem. Oglejte si tudi: https://www.us-rs.si/neresene-zadeve/?year_nrz= (2. marec 2021).
8. Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih krajih in območjih v Republiki Sloveniji ter o prepovedi gibanja zunaj občin ter Odlok o začasni splošni prepovedi gibanja in zbiranja ljudi na javnih mestih, območja in mesta v Republiki Sloveniji ter prepoved gibanja zunaj občin.
9. Oglejte si <https://www.us-rs.si/odlocba-ustavnega-sodisca-st-u-i-83-20-z-dne-27-8-2020/> (2. marec 2021).
10. Uradni list Republike Slovenije, št. 179/2020, z dne 3. decembra 2020, dostopno tudi na <https://www.us-rs.si/odlocitev/?id=115421> (2. marec 2021).
11. II U 261/2020-18 z dne 2. septembra 2020, dostopno tudi na http://www.sodisce.si/mma_bin2.php?nid=2020090910514762&static_id=202009091036048 8.
12. Oglejte si <https://www.varuh-rs.si/en/news/news/ombudsman-meets-with-directors-of-rtv-sta-and-ukom-on-the-accessibility-of-information-for-vulnerab/> (2. marec 2021).
13. Oglejte si <https://www.varuh-rs.si/en/news/news/ombudsman-says-failure-to-wear-mask-in-enclosed-spaces-cannot-be-penalised/> (2. marec 2021).
14. Oglejte si <https://www.varuh-rs.si/za-otroke/> (2. marec 2021).
15. Oglejte si <https://www.varuh-rs.si/en/news/news/the-ombudsmans-report-on-the-placement-of-detainees-at-the-postojna-aliens-centre/> (2. marec 2021).

Najpomembnejši izzivi zaradi covid-19 za delovanje NHRI

Varuh človekovih pravic je nadaljeval svoje dejavnosti in spodbujal pristop, ki temelji na človekovih pravicah pri ukrepih, sprejetih v povezavi z epidemijo covid-19. Najtežji izzivi, s katerimi se je moral spoprijeti varuh človekovih pravic, so bili povezani z ustreznim, s pravičnim in z legitimnim pristopom k epidemiji covid-19 in ukrepi, ki jih je bilo treba sprejeti. Ravnotežje vrednot, kot so zaščita pravice do življenja, pravice do zdravja pa tudi javnega zdravja na eni strani ter drugih pravic posameznika in temeljnih svoboščin na drugi strani, ni bil lahek izziv. Za varuha človekovih pravic je bila pomembna dilema ugotoviti, kdaj se javno odzvati kritično in kdaj uporabiti druga bolj diskretna sredstva (dialog, neformalni nasveti). Varuhu človekovih pravic so očitali, da ni dovolj aktiven pri zaščiti človekovih pravic, zato domnevno ogroža učinkovitost sprejetih ukrepov za reševanje življenja. Varuh človekovih pravic je začel spodbujati tudi spoštovanje človekovih pravic, temeljnih svoboščin, nediskriminacije, spoštovanja raznolikosti in pravne države v svetu po covidu (1).

Okolje, v katerem deluje varuh človekovih pravic, se je spremenilo zaradi stanja covid-19 in s tem povezanih omejitev. Da bi preprečila širjenje okužb in ravnala odgovorno, je institucija v svojem delovanju v veliki meri (čeprav ne v celoti) ustavila fizične stike. Zato je prenehala sprejemati pritožnike in opravljati terenska dela, namesto tega pa je na voljo po e-pošti, običajni pošti, brezplačnem telefonu in družabnih omrežjih. Leta 2020 je varuh človekovih pravic opazil znatno povečanje števila pritožb (s 4.600 primerov leta 2019 na 6.852 primerov leta 2020). Med letom 2020 je varuh človekovih pravic prejel več kot 1.000 posameznih pritožb v povezavi z ukrepi covid-19. Medtem ko se je obremenitev varuha človekovih pravic med izbruhom covid-19 znatno povečala, je varuhu človekovih pravic vseeno uspelo obdelati vse pritožbe in ugotoviti 150 različnih kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, povezanih z epidemijo koronavirusa (večina kršitev (57) je bila povezana z enakostjo pred zakonom in s prepovedjo diskriminacije). Odprava posameznih kršitev ali nepravilnosti je imela takojšen učinek na pobudnika in tudi številne druge posameznike, družine ali skupine. Varuh človekovih pravic Peter Svetina je podal več javnih izjav in intervjujev za tisk ter več vprašanj, povezanih s covidom-19, in neposredno opozoril na vlado ter druge ustrezne organe. Spodbujal je pristop k reševanju epidemije, ki temelji na človekovih pravicah.

Kljub situaciji covid-19 je Nacionalni preventivni mehanizem (NPM), ki deluje kot organizacijska enota varuha človekovih pravic, obiskal 51 krajev odvzema prostosti in dvakrat spremljal vračanje tujcev (skupno 53). NPM je obiskal 18 policijskih postaj, 10 socialnovarstvenih zavodov (domov za ostarele), 7 različnih izobraževalnih ustanov, 5 zaporov, 5 posebnih izobraževalnih ustanov, 3 psihiatrične bolnišnice, prostore za pridržanje v vojaški policiji, mladinski krizni center in delovne centre za oskrbo. Vsi obiski (razen dveh

spremljanj vračanja tujcev zaradi same narave teh dejavnosti) so bili opravljeni brez predhodnega obvestila.

Od začetka epidemije je varuh človekovih pravic na vlado ali neposredno na predsednika vlade naslovil več kot 40 mnenj, na vprašanja človekovih pravic pa veliko več na ministre in ministrstva. Varuh človekovih pravic se je večkrat sešel tudi s predsednikom vlade, člani vlade, z nevladnimi organizacijami in drugimi zainteresiranimi stranmi, da bi obravnaval aktualna vprašanja. Decembra 2020 se je varuh človekovih pravic na primer sešel z generalnim direktorjem Javne radiotelevizije Slovenija (RTV SLO), direktorjem Slovenske tiskovne agencije (STA) in z direktorjem Urada vlade Republike Slovenije za komuniciranje (UKOM), da bi razpravljal o pomenu dostopnosti informacij za invalide in ranljive skupine (12).

Varuh človekovih pravic je organe opozoril na več vprašanj v povezavi s človekovimi pravicami, dajal javne izjave in pozive ter promocijske dejavnosti. Ozaveščanje o pomenu spoštovanja človekovih pravic in pravne države je ključnega pomena tudi v luči najverjetnejših gospodarskih in političnih kriz, ki bodo gotovo sledile zdajšnji zdravstveni krizi. Zato bodo dejavnosti na področju spodbujanja človekovih pravic prednostna naloga prihodnjih prizadevanj varuha človekovih pravic.

Glede splošnega pristopa k izbruhu covid-19 Slovenija ni razglasila izrednega stanja, kot je dovoljeno v pogojih, določenih v 15. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah (Konvencija) in 4. členu Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, prav tako pa ni niti velika večina evropskih držav. Skladno s konvencijo so za poseganje v več pravic mogoče le take omejitve, ki jih predpisuje zakon in so potrebne v demokratični družbi, med drugim v interesu javnega zdravja (tj. členi 8/2, 9/2, 10/2, 11/2). Ustreznost povečanih izvršilnih pooblastil ali vsaj povečane vladne dejavnosti pri sprejemanju in spreminjanju vladnih uredb bi se lahko vprašala tudi z vidika delitve oblasti. Medtem ko se skladno s 16. členom ustave ni sklicevalo na začasno zadržanje in omejevanje pravic, 15. člen ustave določa, da se lahko način izvrševanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ureja (samo) z zakonom, kadar tako določa ustava ali kadar to je potrebno zaradi posebne narave posameznikove pravice ali svobode. Lahko bi se vprašali, ali sta zdajšnje poseganje v te pravice in način izvrševanja ukrepov v celoti skladna s konvencijo, vendar si je težko predstavljati kakršne koli druge izjemne okoliščine ali izredne razmere v javnosti, razen vojne, ki bi bolj upravičila sklicevanje na 15. člen Konvencije, saj je v zdajšnjih razmerah jasno ogroženo življenje ljudstva.

15. člen (odstopanje v izrednih razmerah) Konvencije omogoča vladam, da v izjemnih okoliščinah začasno, omejeno in nadzorovano odstopijo od obveznosti zagotavljanja nekaterih pravic in svoboščin po Konvenciji v obsegu, ki ga strogo zahtevajo nujnosti razmer (2). Za uporabo 15. člena veljajo postopkovni in materialni pogoji. Medtem ko si težko

predstavljamo, da bistveni pogoji v zdajšnjih razmerah ne bi bili izpolnjeni, bi postopkovni pogoji vključevali zahtevo po popolni obveščeni generalnega sekretarja Sveta Evrope.

Vprašanje pravne države je redko obravnavano, ali so sprejeti ukrepi covid-19, ki posegajo v uresničevanje več človekovih pravic in temeljnih svoboščin za zaščito drugih pravic in javnega zdravja, *de facto* začasna odstopanja več pravic. Če pa se 15. člen o odstopanju v nujnih primerih ne uporabi, se zdi, da se države izogibajo tudi mednarodnim obveznostim poročanja in kakršnim koli drugim postopkom, ki bi se lahko uporabili v takšnih razmerah.

Hitro sprejetje tako imenovanih protikoronskih vladnih uredb, zakonov in njihovih hitrih in včasih nejasnih sprememb je dodatno sprožilo vprašanja v povezavi s pomanjkanjem nadzora ali posvetovanja z ustreznimi zainteresiranimi stranmi. Zato je varuh človekovih pravic pogosto dvignil glas – včasih uspešno, včasih pa ne – v imenu različnih ranljivih skupin, ki so jih ti ukrepi vsekakor prizadeli (3).

Reference

1. Peter Svetina: Do boljšega okrevanja s človekovimi pravicami, Uvodnik, v: Pravna praksa, št. 48/2020, z dne 10. decembra 2020.
2. Evropsko sodišče za človekove pravice, Informativni list – Začasna omejitev pravic v primeru izrednih razmer, september 2020, dostopno na https://www.echr.coe.int/documents/fs_derogation_eng.pdf (2. marec 2021).
3. Za primer si oglejte <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/vlada-ni-sprejela-predlogov-varuha-o-zasciti-otrok-s-posebnimi-potrebami-v-izrednih-primerih/> (1. 3. 2021); <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/pregled-aktivnosti-varuha-pri-zagotavljanju-clovekovih-pravic-invalidov-oktober-december-2020/> (1. marec 2021).