



REPUBLIKA SLOVENIJA

VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

Letno poročilo 1998

Četrto redno letno poročilo

Ljubljana, april 1999

Republika Slovenija
Varuh človekovih pravic

Letno poročilo 1998 (Četrto redno letno poročilo)

Založil: RS Varuh človekovih pravic, Ljubljana, april 1999

Lektorica: Milojka Mansoor

Oblikovanje in računalniška obdelava besedila: Atelier IM

Tisk: Biro M

Naklada: 1400 izvodov

ISSN 1318-9255

Po mnenju Ministrstva za kulturo Republike Slovenije št. 415-105/99 z dne 02. marec 1999 šteje ta publikacija po 13. točki tarifne številke 3 Tarife davka od prometa proizvodov in storitev in na osnovi Zakona o prometnem davku (Ur. list RS, št. 4/92, 9/92, 14/92, 12/93, 71/93, 26/94, 35/94, 16/96, 18/96, 75/96, 52/97, 57/97, 3/98) med proizvode, za katere se plačuje 5-odstotni davek od prometa proizvodov.



REPUBLIKA SLOVENIJA
VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC
IVAN BIZJAK

Gospod
JANEZ PODOBNIK, dr. med.
predsednik

DRŽAVNI ZBOR
Šubičeva 4
1000 Ljubljana

Ljubljana, 29. april 1999

Spoštovani gospod predsednik,

pošiljam vam četrto redno poročilo varuha človekovih pravic. Poročilo, ki ga Državnemu zboru posredujem v skladu s 43. členom Zakona o varuhu človekovih pravic, se nanaša na delo varuha v letu 1998.

Gospod predsednik, predlagam, da Državni zbor poročilo čimprej obravnava, in vas hkrati obveščam, da želim skladno s 44. členom Zakona o varuhu človekovih pravic osebno predstaviti povzetek poročila in svoje ugotovitve na tej podlagi na seji Državnega zbora.

S spoštovanjem !

Ivan Bizjak
Varuh človekovih pravic

Vsebina

Uvod	7
1. OCENE, UGOTOVITVE IN ANALIZE	8
1.1. Ocene o spoštovanju človekovih pravic in pravni varnosti	8
1.2. Kako do bolj učinkovite in prijazne javne uprave	12
1.3. Dostopnost informacij javnega značaja	17
1.4. Vzpostavljanje učinkovitih pritožbenih poti	25
2. OBRAVNAVANA PROBLEMATIKA	29
2.1. Ustavne pravice	29
2.2. Omejitev osebne svobode	35
2.2.1. Priporniki in obojenci na prestajanju zaporne kazni	35
2.2.2. Osebe z duševnimi motnjami	37
2.3. Sodni in policijski postopki	38
2.3.1. Sodni postopki	38
2.3.2. Policijski postopki	49
2.4. Socialna varnost	53
2.4.1. Delovna razmerja in brezposelnost	53
2.4.2. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje	55
2.4.3. Zdravstveno zavarovanje	56
2.4.4. Zdravstveno varstvo	57
2.4.5. Socialno varstvo	60
2.4.6. Stanovanjske zadeve	62
2.5. Upravne zadeve	65
2.5.1. Državljanstvo	65
2.5.2. Tujci	66
2.5.3. Problematika začasnih beguncev	68
2.5.4. Denacionalizacija	68
2.5.5. Davki in carine	71
2.5.6. Okolje in prostor	73
2.5.7. Druge upravne zadeve	77
3. PODATKI O DELU VARUHA	80
3.1. Organizacija, kadri, finance	80
3.2. Načini in oblike dela	82
3.3. Mednarodno sodelovanje	84
3.4. Statistika	88
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC	96



1949 50 1999



SVET EVROPE

Vsaka članica Sveta Evrope mora sprejeti načela pravne države ter zagotoviti uživanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem ljudem, ki sodijo v njeno jurisdikcijo.

(Iz 3.člena statuta Sveta Evrope)

Uvod

Letno poročilo varuha človekovih pravic je eno glavnih orodij, s katerimi lahko varuh vpliva na delovanje pravne države, spoštovanje in varovanje človekovih pravic, krepitev demokracije, dobro upravljanje in oblikovanje politik. Vsebuje prikaz stanja na področju spoštovanja človekovih pravic in pravne varnosti v državi, prikazuje pa tudi način razrešitve problemov, kar naj služi tudi kot vodilo za ravnanje pristojnih v podobnih primerih. Poročilo vsebuje tudi predloge za odpravljanje obsežnejših pomanjkljivosti in nepravilnosti, ki jih zaznavamo ob obravnavanju pobud posameznikov, ki se obračajo na varuha.

Pričujoče poročilo je že četrto po vrsti. Zato smo se pri njegovi pripravi zavedali nevarnosti, da bi zašli v preveliko ponavljanje ali da bi nekatera vprašanja obravnavali preveč rutinsko. Zato se glede vprašanj, ki smo jih že v prejšnjih poročilih temeljito obdelali, sklicujemo na že predstavljene analize in predloge. Vključili smo tudi nekoliko podrobnejšo analizo treh, po naši oceni ključnih področij, ki jim je v prihodnje treba posvetiti posebno pozornost. Želeli smo pripraviti čim krajše in čim bolj zgoščeno poročilo o našem delu in problematiki, s katero se srečujemo.

V prvem delu poleg ocene stanja na področju spoštovanja človekovih pravic in pravne varnosti podajamo tudi podrobnejši pregled naših predlogov in ugotovitev glede delovanja javne uprave, uresničevanja pravice dostopa do informacij javnega značaja in vzpostavljanja učinkovitih pritožbenih poti. Drugo poglavje predstavlja pregled problematike, s katero se srečujemo, ki vključuje tudi značilne in pomembnejše primere. V tretjem delu pa predstavljamo vse zanimive informacije o delovanju same institucije, vključno s statističnimi podatki. Velja omeniti, da smo pred kratkim pripravili dve posebni poročili, ki vsebujeta predstavitev ugotovitev in predlogov na dveh zaokroženih področjih. Prvo obravnava problematiko obravnavanja oseb z duševnimi motnjami, drugo pa se ukvarja s problematiko ravnanja z zaprtimi osebami. S teh dveh področij zato v poročilu predstavljamo le povzetek naših ugotovitev in predlogov.

Da letno poročilo varuha izpolni svoj namen, je ključnega pomena njegova odmevnost, tako pri odločujočih in tistih, ki jih obravnavana problematika neposredno zadeva, kot tudi v širši javnosti. Zato priporočamo tudi četrto letno poročilo varuha človekovih pravic v čim bolj temeljito in poglobljeno obravnavo.

1. Ocene, ugotovitve in analize

V prvem poglavju to pot poleg ocene o spoštovanju človekovih pravic in pravni varnosti državljanov in drugih prebivalcev predstavljamo tudi tri podrobnejše analize posameznih področij oziroma problemskih sklopov. Takšen pristop ponuja konkretnjšo podlago za izboljšanje stanja. Obdelali smo nekatera vprašanja, pomembna za izboljšanje delovanja javne uprave, za uresničevanje pravice do dostopa do informacij javnega značaja in vzpostavljanje učinkovitih pritožbenih možnosti.

1.1. OCENE O SPOŠTOVANJU ČLOVEKOVIH PRAVIC IN PRAVNI VARNOSTI

Za stanje človekovih pravic v Sloveniji je še naprej značilno nerazumno dolgotrajno odločanje v številnih sodnih in upravnih postopkih. Odločanje o pravicah, obveznostih in pravno zavarovanih interesih v številnih upravnih postopkih poteka daleč zunaj zakonskih rokov, sodno varstvo pravic in odločanje o obtožbah zahteva nesorazmeren čas. Stanje se ne izboljšuje, nasprotno, ponekod se število nerešenih zadev povečuje. Manjša rast nerešenih zadev v celotnem slovenskem sodstvu še ni znak za izboljšanje stanja.

Nujno potrebnih novih in dopolnitev obstoječih zakonov, pomembnih za varstvo človekovih pravic, je bilo sprejetih le malo. Zato sta uveljavljanje nekaterih pravic in varstvo drugih onemogočena ali otežena.

Problemi na področju uveljavljanja človekovih pravic so posledica slabega delovanja države.

Resna prizadevanja za izboljšanje je zaslediti le na nekaterih področjih, rezultate pa komaj kje. Zaradi slabe odzivnosti vlade in parlamenta so neuspešna tudi opozorila varuha, ki terjajo razrešitev znanih sistemskih problemov človekovih pravic v Sloveniji. Utemeljeno je torej vprašanje, ali ni tak odnos do odprtih vprašanj človekovih pravic dejansko oblika njihovega sistematičnega kršenja. Težko je namreč verjeti, da odgovorni niso zmožni določiti pravih prednostnih nalog na tem področju. Zdi se, da mu preprosto posvečajo premalo pozornosti. Zlasti glede stanja v sods-

tvu nastajajo tudi poskusi lepševanja stanja s pretiranim poudarjanjem nekaterih dobro delujočih sodišč in interpretacijo statističnih podatkov. To ni rešitev za probleme, nasprotno, ustvarjanje lažnega vtisa zmanjšuje zavzetost za izboljšanje.

Zakonodaja Številni konkretni problemi, s katerimi se srečujejo posamezniki, imajo svoje korenine v nepopolni in zastareli zakonodaji, ki ni prilagojena veljavnim pravnim temeljem in dejanskemu stanju v družbi. Sprejemanje potrebnih zakonov poteka prepočasi. Niti uskladitev z ustavo še ni izvedena. Uporaba predpisov nekdanje SFRJ postaja čedalje bolj moteča, celo če predpis ni izrazito neustrezen. Počasno je odpravljanje neskladij med posameznimi zakoni in odpravljanje pomanjkljivosti novih zakonov, ki se pokažejo ob izvajanju. Tudi postopek prilagajanja zakonodaje standardom Evropske unije bo prinesel nove praktične probleme ob uvajanju novih predpisov. Zato je treba bolj dejavno upoštevati dejstvo, da zakonodajni postopek ne pomeni le sprejemanja novih zakonov, ampak tudi njihovo prilagajanje in vpenjanje v celovit pravni red. Zdaj pa se celo neustavnosti, ki jih ugotovi ustavno sodišče, pogosto ne odpravijo v postavljenem roku. Odveč je poudarjati, da te neustavnosti prizadevajo interese ljudi, saj sicer ne bi sprožili postopka za presojo ustavnosti.

Navajamo nekatera področja, ki jih je treba na novo zakonodajno urediti, da bi bilo mogoče učinkovito varstvo pravic ali da bi se izboljšal položaj posameznika.

a.) nujni zakoni za uspešno varstvo pravic

1. Na področju ekonomsko socialnih razmerij je ključnega pomena čimprej sprejetje novega zakona o delovnih razmerjih, ki mora primerneje opredeliti pravice zaposlenih in način njihovega varovanja.
2. Na področju dovoljenih posegov v ustavno zagotovljene pravice je nujno v zakonu, ki ureja obveščevalno in varnostno dejavnost, sprejeti ustrezno ureditev pogojev in postopka za dopustne posege in zagotoviti temelje za učinkovit nadzor zakonitosti izvajanja tovrstnih posegov.
3. Brez zakona o skladu za poplačilo vojne odškodnine osebe, ki so jim že posamično priznane pravice po zakonu o popravni krivic in zakonu o žrtvah vojnega nasilja, teh pravic dejansko ne morejo uveljaviti.
4. Zakon, ki bo uredil napotitev, pridržanje, varstvo pravic in zdravljenje oseb z duševnimi motnjami proti njihovi volji, je že vse predolgo v pripravi, brez novega zakona pa to področje ni ustrezno urejeno. Zakon mora urediti pogoje za napotitev na zdravljenje proti volji prizadetega in opredeliti učinkovite postopke za varstvo pravic in preverjanje potrebnosti uvedenih ukrepov.
5. Še vedno ni sprejet nov zakon o izvrševanju kazenskih sankcij. Ker so tudi kazenske sankcije oblika dovoljenega posega v temeljne pravice, mora biti način izvajanja zelo jasno in podrobno opredeljen. Posebej to velja za izvajanje kazni zapora.
6. Ureditev uveljavljanja z mednarodnimi akti zagotovljene pravice do azila ni ustrezna, kar onemogoča izvedbo postopkov v razumnem roku. Ob tem so potrebne tudi spremembe zakona o tujcih.
7. Zakon o ureditvi statusa oseb iz drugih republik nekdanje Jugoslavije, ki so imele ob osamosvojitvi stalno prebivališče v Sloveniji, je edina pot za rešitev tega perečega vprašanja.
8. Jasnejša in podrobnejša ureditev je potrebna glede številnih postopkov na področju socialne varnosti.
9. Postopki za dodeljevanje subvencij in nekaterih drugih oblik državnih pomoči so nepregledni in ne vključujejo mehanizmov za enako varstvo pravic vseh upravičencev.

b.) zakoni, potrebni za izboljšanje pravne varnosti in formalnega varstva pravic

1. Socialni sporazum s Hrvaško je pomanjkljiv, ker ne ureja uveljavljanja nekaterih pravic iz invalidskega zavarovanja.
2. Brezplačna pravna pomoč, ki jo predlagamo za nekatere kategorije in določene postopke, še ni uvedena.
3. Predlog o vzpostavitvi preživitinskega sklada, s katerim naj država zagotovi izboljšanje položaja otrok in mater, še ni uresničen.
4. Sklad za povračilo škode žrtvam nasilnih kaznivih dejanj, omenjen v veljavnem zakonu o kazenskem postopku, še ni ustanovljen. Ponovno predlagamo tudi podpis in ratifikacijo ustrezne mednarodne konvencije.
5. Potrebne so spremembe in dopolnitve organizacijskih zakonov na področju pravosodja, tudi za učinkovitejše izvajanje sodne uprave.

6. Za uresničevanje pravice otroka do stikov z obema roditeljema je treba izboljšati sedanjo neučinkovito ureditev, ki jo opredeljuje zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih.
7. Izboljšanja normativne ureditve pritožbenih možnosti na zdravstvenem področju še ni.
8. Nacionalni stanovanjski program mora zagotoviti realnejše možnosti za pridobivanje socialnih stanovanj.

Delovanje državnih organov

Osrednji problem delovanja državnih organov, ki pomeni tudi očitno kršitev pravic številnih ljudi, **so nerazumno dolgotrajni postopki v sodstvu in upravi**. Pri upravnih postopkih gre tudi za kršitev veljavnih zakonskih rokov. Področja in organe, pri katerih prihaja do najresnejših problemov, navajamo v nadaljevanju.

Pri delovanju državnih organov seveda prihaja tudi do primerov samovolje, prekoračitve pooblastil, nekorektnega ravnanja in kršitve načel dobrega upravljanja. Vendar tako po številu kot po resnosti ne pomenijo množičnega ali sistematičnega pojava. Zahtevajo pa resno obravnavanje in stalna prizadevanja za izboljšanje stanja. Posebno pozornost velja posvetiti sicer razmeroma redkim primerom brutalnosti, prekomerne uporabe sile in ponižujočega ravnanja.

Zaostanki v sodnih postopkih

Zaostanki v sodnih postopkih še vedno ostajajo eden najresnejših problemov na področju spoštovanja človekovih pravic v državi. Potek številnih postopkov na različnih sodiščih je takšen, da pomeni kršitev ustavno zagotovljene pravice do sodnega varstva. V minulem letu se je okrepilo zavedanje resnosti tega problema. Seznanjeni smo z oblikovanjem nekaterih rešitev za izboljšanje stanja, vendar do izboljšanja še ni prišlo. Skupno število nerešenih zadev se je v letu 1998 celo povečalo.

V podkrepitev trditve o kršenju pravice do sodnega varstva in za nazornejši prikaz stanja navajamo nekaj podatkov o zaostankih, ki smo jih pridobili ob obravnavi pobud v letu 1998. Največji zaostanki so na večini okrajnih sodišč, na delovnih in socialnih sodiščih, upravnem sodišču in upravnem oddelku vrhovnega sodišča.

- Na upravnem oddelku vrhovnega sodišča so konec leta obravnavali tožbe, vložene v letu 1995, najprej prednostne. V letu 1998 so obravnavali približno 400 tožb iz leta 1995, ostaja jih še 900.
- Kazenski oddelek vrhovnega sodišča je imel avgusta 1998 423 nerešenih zahtev za varstvo zakonitosti; reševanje traja povprečno dve leti. Stanje se je kasneje še poslabšalo, čeprav gre za prednostne in nujne zadeve.
- Upravno sodišče je konec leta 1989 reševalo predvsem zadeve, vložene še v letu 1996.
- Na delovnem in socialnem sodišču v Ljubljani je predvideni rok za začetek obravnavanja prednostnih zadev glede prenehanja delovnega razmerja dve leti.
- Na istem sodišču od socialnih sporov prihajajo na vrsto tožbe, vložene leta 1995
- Na Okrajnem sodišču v Piranu štirje pravdni sodniki še nekaj let ne bodo mogli rešiti zaostankov.
- Na Okrajnem sodišču v Ljubljani traja tudi leto in pol do izdaje sklepa o izvršbi. Vsak od konca novembra izvoljenih šestih sodnikov je prejel v delo 700 pravnih spisov.
- Izvršilni oddelek Okrajnega sodišča v Mariboru je imel ob koncu leta okrog 25000 nerešenih izvršilnih zadev.
- Na Okrajnem sodišču v Kopru smo izvedeli, da bo pravdna zadeva iz leta 1994 na vrsti čez eno leto in tri mesece, nepravdna iz leta 1995 pa čez leto in štiri mesece.

Zaostanki v upravnih postopkih

Za večino upravnih postopkov velja splošni dvomesečni rok za odločitev. Za denacionalizacijske postopke velja enoletni rok od popolnosti vloge. **Skrb zbujajoče je, da se jasne zakonske določbe kršijo in da iz leta v leto ne prihaja do izboljšanj**, ki bi dokazovala, da si odgovorni vsaj prizadevajo spoštovati veljavne zakone. Navajamo nekaj primerov.

- Pritožbeno odločanje na ministrstvu za okolje in prostor traja več kot dve leti.
- Davčna uprava rešuje pritožbe, ki po zakonu ne zadržijo izvršitve odločbe, več kot dve leti.
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve rešuje pritožbe v različnih postopkih bistveno dlje, kot je zakonsko določeni rok.
- Pri izvajanju zakona o denacionalizaciji ni zaznati bistvenega napredka. Naleteli smo na primere, ko o vlogah, ki so bile že leta 1992 popolne, še vedno ni odločeno.
- Nerazumno dolgotrajni so nekateri postopki centrov za socialno delo, kar je posebej nesprejemljivo, ko gre za vprašanja, ki posegajo v pravice otrok.
- Kljub izboljšanju stanja pri obravnavanju vlog za sprejem v državljanstvo so še vedno zaostanki in še ni dokončno odločeno o številnih zelo starih vlogah, celo o nekaterih po 40. členu Zakona o državljanstvu iz leta 1991.

- Odločanje o dovoljenju za začasno in stalno prebivanje v številnih primerih traja krepko prek zakonskega roka.
- Zakonski rok je resno prekoračen pri odločanju o zahtevkih po zakonu o popravi krivic. Ker gre praviloma za starejše osebe, je negotovost, ali bodo odločitev sploh dočakali, posebej boleča, za državo pa neugledna.
- Dolgotrajnost odločanja o pravicah iz tako imenovanih vojnih zakonov je v nekaterih primerih privedla do očitnega materialnega prikrajšanja. Ob sočasno vloženi vlogah primerljivih upravičencev eden že nekaj časa prejema mesečne prejemke, drugi pa sploh še ne.

Z ustreznimi organizacijskimi pristopi je mogoče odpraviti ali ublažiti zaostanke v upravnih postopkih. Doslej smo naleteli le na en tak primer pri obravnavanju vlog za sprejem v državljanstvo. Takšen pristop je nujen in posebej smiseln zlasti tam, kjer je zaostanek za zakonskim rokom stalen (Ministrstvo za okolje in prostor, davčni organi). **Priča smo nedopustni sprizanjeno-sti s protizakonitim načinom poslovanja.**

Socialni problemi Različnim oblikam socialnih problemov bo še naprej treba posvečati posebno pozornost. Izstopajo primeri socialne izključenosti zaradi dolgotrajne brezposelnosti in primeri revščine. Posebej je občutljiv položaj otrok v družinah, ki se srečujejo s temi problemi. Ti očitno nimajo enakih hodiščinskih možnosti kot njihovi vrstniki.

Osamosvojitvena problematika V vseh poročilih posebej omenjamo probleme, povezane s slovensko osamosvojitvijo. V letu 1998, sedem let po osamosvojitvi, je le prišlo na tem področju do pomembnih premikov, vendar problemi še niso dokončno razrešeni. Sprejet je bil zakon o vojaških pokojninah, katerega izvajanje pa odpira nekaj novih težav. Vlada je sprejela odločitve in merila, ki naj razrešijo problem vojaških stanovanj, pridobljenih z odločbami JLA v času brionskega moratorija, vendar postopki še niso stekli. Ministrstvo za notranje zadeve je oblikovalo zakon o ureditvi statusa oseb iz drugih republik nekdanje Jugoslavije, ki so imele ob osamosvojitvi stalno prebivališče v Sloveniji, vendar je še negotovo, kdaj bo sprejet. Pospešeno je potekalo obravnavanje vlog za sprejem v državljanstvo. Znatno del zaostalih zadev je bil rešen, vendar pa celo o nekaterih vlogah po 40. členu zakona o državljanstvu iz leta 1991 ni dokončno odločeno. Pri vseh navedenih problemih je očitno, da se je začelo reševanje, ki pa ga je treba pospešeno pripeljati do konca.

Odzivnost organov iz pristojnosti varuha Odzivanje organov, ki spadajo v pristojnost varuha, na poizvedbe in druge zahteve, je večinoma dobro. To velja tudi za upoštevanje mnenj, predlogov in priporočil, razen že omenjenega preskromnega in prepočasnega odpravljanja sistemskih nepravilnosti. Smo se pa srečali s posameznimi primeri neodzivnosti ali počasnega in izmikajočega odgovarjanja na naše zahteve. Ker je takšen odnos nesprejemljiv in v nasprotju z zakonom o varuhu človekovih pravic, navajamo tiste organe, pri katerih smo naleteli na neustrezno odzivnost.

V več primerih smo naleteli na težave z odzivnostjo ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v zvezi s postopki na podlagi tako imenovanih vojnih zakonov. Uprava za varstvo narave v okviru ministrstva za okolje in prostor se ni odzivala vse do intervencije pri ministru. Na težave z odzivnostjo smo naleteli v posameznih zadevah tudi pri ministrstvu za kulturo (denacionalizacijska zadeva), ministrstvu za obrambo, ministrstvu za zdravstvo, škofjeloški izpostavi davčnega urada, stanovanjskih skladih mestnih občin Ljubljana in Maribor in pri nekaterih manjših občinah. V prvi polovici leta je bilo nekaj težav tudi z Glavnim davčnim uradom. Sodišča korektno odgovarjajo na naše poizvedbe z izjemo okrajnih sodišč v Brežicah in Piranu. Čeprav je vlada s svojim sklepom posebej opozorila ministrstva, da so zavezana odgovarjati varuhu, pa smo v nekaj primerih naleteli na neodzivnost celo v uradu predsednika vlade in pri generalnem sekretarju vlade.

1.2. KAKO DO BOLJ UČINKOVITE IN PRIJAZNE JAVNE UPRAVE

(France Jamnik, namestnik varuha)

Državni zbor je 19. novembra 1997 po obravnavanju poročil o delu varuha človekovih pravic v letih 1995 in 1996 med drugim sprejel naslednja sklepa:

- Izboljšanje učinkovitosti ter dograjevanje novega upravnega sistema v procesu približevanja Evropski uniji je ena od bistvenih nalog na področju varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave. Dolgotrajni in neučinkoviti postopki upravnih organov terjajo dosledno uresničitev nalog, ki so vključene v projekt reforme javne uprave v Republiki Sloveniji.
- Delo javnih uslužbencev je potrebno usmeriti k uporabniku in upoštevajoč priporočila Varuha človekovih pravic strankam v postopkih uveljavljanja njihovih pravic oziroma upravičenih interesov zagotoviti poleg kvalitetnih storitev tudi korekten odnos.

Ob splošni ugotovitvi, da v letih 1997 in 1998 glede varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsaj na sistemski ravni ni bilo večjih premikov, bomo v tem delu skušali na kratko, a vendar nekoliko natančneje pogledati problematiko, v katero posegata citirana sklepa. Po uvodu (I.) se bomo dotaknili nekaterih vprašanj v zvezi z materialnimi in postopkovnimi predpisi, ki urejajo delovanje javne uprave (II.), ter vprašanj v zvezi z organizacijo in kadri na tem področju (III.), posebej pa se bomo pomudili pri odnosu upravnih organov do posameznika, ki se obrača nanje zaradi uveljavljanja svojih pravic in pravnih koristi ali zaradi izpolnjevanja obveznosti v upravnih stvareh (IV.).

1. Da ne bi bralec pod tem naslovom pričakoval preveč, moramo takoj povedati, da si nikakor ne domišljamo, da bi lahko zapisali popoln seznam receptov, po katerih bi javna uprava delovala bolj ažurno, kakovostno in z boljšim odnosom do posameznika. Naš namen je skromnejši: na podlagi obravnavanja pobud v zvezi z delom upravnih organov na kratko povedati naša opažanja oziroma - če smo bolj pogumni: ugotovitve, ki bi lahko pomenile nekaj elementov za take recepte.
 2. V prejšnjih poročilih smo že opozorili, da se zavedamo, da je naš vpogled v delo upravnih organov samo delen in enostranski: ukvarjamo se s primeri, v katerih je (dejansko ali vsaj po mnenju prizadetega posameznika) prišlo do kršitve človekovih pravic ali druge nepravilnosti. Na tej podlagi ni mogoče dajati splošne ocene o kakovosti dela naše javne uprave, poudarjeno vključujoč tudi njen odnos do posameznika. Niso nam znani rezultati morebitnih raziskav ali primerjalnih študij s to tematiko. Niti številčni podatki, ki bi kazali obseg dela upravnih organov in še posebej število zadev, v katerih se posamezniki obračajo nanje, niso popolni in ne povsem ažurni. Če upoštevamo zadnje podatke o letnem številu zadev, obravnavanih po zakonu o splošnem upravnem postopku, in k tem prištejemo še t. i. akte poslovanja in drugo delo upravnih organov, pri katerem ti prihajajo v stik s posameznikom, lahko rečemo, da je teh stikov ogromno. Gre za eno poglobitvenih področij, kjer se kaže odnos države do državljanov in drugih prebivalcev na njenem območju, odvisno od tega pa se v pomembni meri oblikuje tudi odnos posameznika do države.
 3. Če ob takem številu stikov posameznika z upravnimi organi presodimo število pobud, ki jih prejema varuh s tega področja, ali če npr. pogledamo odstotek zadev v upravnem postopku, v katerih je bilo uporabljeno pravno sredstvo, je utemeljen že večkrat zapisani in povedani sklep, da (tudi na področju javne uprave) ne prihaja do množičnega ali sistematičnega kršenja človekovih pravic, z delno izjemo glede kršitve zakonskega roka pri reševanju upravnih zadev na nekaterih področjih. Še več, ti podatki najbrž dovoljujejo oceno, da uprava kot celota ne deluje tako slabo, kot je neredko mogoče brati ali slišati. Ker so naša poročila sicer polna opisovanja kršitev človekovih pravic in drugih nepravilnosti, bodi na tem mestu povedano, da pri stikih z upravnimi organi tako pri predstojnikih kot pri uslužbencih neredko naletimo na primere v vsakem pogledu zelo dobrega odnosa do dela in tudi ustrezne usposobljenosti zanj.
 4. Po drugi strani pa smo prepričani, da se niti zdaleč vsi, ki bi za to imeli utemeljen razlog, ne poslužijo pravnih sredstev, še manj pa obrnejo na varuha človekovih pravic. Zaradi tega in pa znanih zaostankov oziroma prekoračevanja rokov za odločitev na prvi ali drugi stopnji na celih področ-

jih (ki jih naštevamo na drugem mestu), ugotovljenih kršitev materialnih in postopkovnih predpisov, drugih nepravilnosti, malomarnega dela in neustreznega odnosa do posameznikov pa je dovolj utemeljena zahteva po večji učinkovitosti in sploh kakovosti dela javne uprave, v tem okviru pa še posebej po izboljšanju odnosa javnih uslužbencev do strank. Če k temu dodamo še popravljanje pomanjkljivosti materialnih in postopkovnih predpisov ter nujne ukrepe za boljšo organiziranost upravnih organov in boljšo usposobljenost njihovih uslužbencev, res lahko govorimo o preobrazbi javne uprave kot procesu, ki je nujen, pa ne samo zaradi vključevanja v Evropsko unijo.

- II. 5. Glede materialnih predpisov, to je predpisov, ki vsebinsko urejajo posamezna širša ali ožja pravna področja, navajamo samo nekaj opomb. Predvsem opažamo, da njihova kakovost ni vselej taka, kot bi bilo želeli, saj se zgodi, da je treba predpis spreminjati, še preden se je začelo njegovo izvajanje. Med vzroki za to je po našem mnenju dejstvo, da večkrat izostane predhodna temeljita analiza stanja na področju, ki naj bi ga predpis uredil. Poleg vsebinske popolnosti in ustreznosti mora biti predpis tudi pravno oziroma nomotehnično dognan, tako v vseji vsebini kot glede vpetosti v celoten pravni sistem države. Nismo prepričani, da se v tem pogledu dovolj sliši glas stroke pri spreminjanju besedila predpisa med postopkom njegovega sprejemanja, ne bi pa radi ugibali o vzrokih za tako stanje.

6. Predpisi bi morali biti realni, kar pomeni, naj bi določali tisto in tako, kot je dejansko izvedljivo, tudi v materialnem pogledu. Zdi se, da je tudi analiza finančnih in drugih posledic posameznega predpisa pogosto pomanjkljiva. Če se omejimo na področja, s katerimi prihajamo v stik, lahko rečemo, da bi bilo v razmerju do posameznikov bolj pošteno, če bi predpisi zagotavljali samo tiste pravice, do katerih bi upravičenec res prišel v zakonskem oziroma razumnem roku. Bilo bi bolje, če bi predpisi obljubljali oziroma na pogled zagotavljali manj, ne pa da se izpolnitvi nerealno (?) določenih upravičenj po sprejetju predpisa država izogiba tako, da ne sprejme drugega potrebnega predpisa ali podzakonskih aktov ali da se pri izvajanju oklepa interpretacij, ki v nasprotju z duhom, včasih pa tudi črko predpisa ter v nasprotju z nekaterimi pravnimi načeli posamezniku zanikajo njegovo pravico. Elemente takega ravnanja imamo pri denacionalizaciji, popravljanju krivic, žrtvah vojnega nasilja, stanovanjskem zakonu, lastninjenju in še kje.

7. Glede razlage predpisov bi radi opozorili še na nekaj. V prejšnji ureditvi je veljalo, da ima "splošni družbeni interes" prednost pred posamičnim. V sedanjem pravnem redu, ki med drugim temelji na varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, je položaj drugačen. Posegi v te pravice in svoboščine so dopustni samo na podlagi zakona, ki take posege lahko določi le zaradi varstva "javne koristi" v primerih, določenih z ustavo in mednarodnimi pravnimi akti o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, ki obvezujejo Slovenijo. Javna korist mora torej priti do izraza z nedvoumno zakonsko ureditvijo. Ker gre pri posegih v pravice in svoboščine za izjemo, je treba možnost posegov razlagati restriktivno, kar pomeni, v dvomu predpise razlagati v korist posameznika. Povsem drugačne razlage so bile npr. uveljavljene pri izvajanju zakona o tujcih, o čemer smo že obširno pisali, pa tudi sicer so razlage večkrat toge, v škodo posameznika, čeprav je ta v razmerju do države šibkejša stran. Le izjemoma se razlaga opre na ustavo ali ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe, ki se po ustavi uporabljajo neposredno.

8. Pri procesnih predpisih se moramo seveda dotakniti predvsem zakona o splošnem upravnem postopku. Sedaj veljavni oziroma uporabljeni jugoslovanski ZUP (zadnje prečiščeno besedilo iz leta 1986) na splošno velja za razmeroma sodoben primer kodifikacije upravnega postopka. Ko bo očiščen terminoloških neustreznosti in bodo izboljšane nekatere ureditve, kot je predvideno v besedilu, ki je bilo novembra 1998 končno predloženo v obravnavo Državnemu zboru, bo ob dobrem poznavanju omogočal učinkovito vodenje upravnih postopkov brez nepotrebnega odlaganja, seveda s pogojem, da se bodo razmere pri upravnih in drugih organih uredile tako, da bo lahko v celoti zaživel v praksi, kar se doslej ni zgodilo (npr. glede učinkovitih ukrepov v primeru molka organa). Od prej omenjenih izboljšav se nam glede na problematiko, s katero se srečuje varuh, zdijo pomembne zlasti opredelitev upravne stvari, zmanjšanje možnosti za oviranje upravnega postopka brez utemeljenih razlogov oziroma iz nagajivosti, zmanjšanje števila izrednih pravnih sredstev, poenostavitev vročanja in boljša ureditev upravne izvršbe.

9. Oceno, da je ZUP razmeroma ustrezen zakon, potrjuje ugotovitev, da njegova vsebina ne odstopa veliko od Načel upravnega prava glede razmerij med upravnimi organi in posamezniki, ki jih je leta 1996 v posebnem priročniku (*Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook*) izdal Svet Evrope, da bi -

med drugim - pomagal državam srednje in vzhodne Evrope, ki usklajujejo svoj ustavni, pravni in upravni sistem z načeli in standardi Sveta. Ob tem, da torej posegi v ZUP ne spreminjajo njegove osnovne vsebine oziroma načina ureditve posameznih procesnih institutov, je tem manj razumljivo, da se je treba še po osmih letih sklicevati na zakon SFRJ, kar nekatere državljane izredno moti. Ob rob, a ne za šalo, naj zapišemo, da je samo besedilo, "ki se na podlagi prvega odstavka 4. člena Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije uporablja kot republiški predpis" ali podobno kot skoraj obvezna sestavina vseh upravnih aktov in sodb v upravnih sporih terjalo na tisoče strani papirja in veliko nepotrebnega pisanja. Kot vsa leta doslej: **pričakujemo, da bo slovenski ZUP čimprej sprejet.**

10. V zvezi z odločanjem v upravnih stvareh bi radi opozorili, da se je z novim zakonom o upravnem sporu povečalo število instanc, tako da so zdaj v večini primerov kar štiri redne: dve pri upravnih organih in dve v upravnih sporih. Enako število stopenj je v večini sporov na področju socialne varnosti, kjer pod zakonskimi pogoji nastopi peta, to je odločanje o zahtevi za revizijo. Kadar se uveljavlja kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, je na voljo še ustavna pritožba. Varuh človekovih pravic bi bil seveda zadnji, ki bi se zavzemal za preozko izvajanje ustavne pravice do pravnega sredstva, vendar bi po našem mnenju kazalo ponovno proučiti, ali ni sedanja ureditev nekoliko zanihala proti drugi skrajnosti in ali ne bi bolj ustrezalo življenjski realnosti, racionalnosti pa tudi pravni varnosti, da bi bilo o posameznih pravicah in obveznostih nepreklicno odločeno v postopku, ki bi imel kako stopnjo manj, ne da bi to pomenilo kršitev navedene ustavne pravice.

11. Posamezna vprašanja postopka se lahko z zakonom, ki ureja določeno področje, zaradi posebnosti tega področja uredijo drugače od splošne ureditve. Po našem mnenju bi bilo take posebnosti dopustno urejati samo z zakonom in pri tem ne bi smeli uvajati rešitev, ki bi posegale v temeljna načela upravnega postopka. Po drugi strani pa se zavzemamo za to, da **se dejanske posebnosti bolj kot doslej tudi zakonsko normirajo**, začeniši z realnimi roki za dokončanje različnih vrst postopkov (ki pa bi morali temeljiti na objektivni oceni časa, potrebnega za izvedbo postopka, ne pa morda na razmerah pri reševanju zadev na posameznem področju, npr. dolgoletnih zaostankih). Tako bi se izognili pojavom, da se posebnosti izrazijo prek raznih pravil, navodil ali samo s prakso. Zdi se, da v tem pogledu niso povsem ustrezno normirana nekatera vprašanja na področju socialne varnosti.

- III. 12. Pomanjkljivosti sedanje organiziranosti in delovanja javne uprave ter neustrezne rešitve mnogih vprašanj glede uslužbencev na tem področju so v precejšnji meri splošno znane. Skoraj odveč je poudarjati, da oboje močno občutijo posamezniki, ki imajo opravka pri upravnih organih. Potrebni ukrepi so določeni v dolgoročni strategiji reforme javne uprave v Sloveniji, nosilec aktivnosti pa je Urad za organizacijo uprave v Ministrstvu za notranje zadeve. Čeprav se s temi vprašanji ukvarjamo iz svojega zornega kota, to je glede na njihov vpliv na položaj ter uveljavljanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin državljanov in drugih prebivalcev Slovenije, se lahko tako rekoč v celoti strinjamo z ukrepi, predvidenimi v normativnih, organizacijskih in drugih projektih, kot so doslej pripravljene v okviru omenjene strategije. Naše zadoščenje, da smo na velik del poglobitvenih problemov opozorili že v prvem letnem poročilu o delu varuha človekovih pravic, je pomešano z obžalovanjem, da do reforme prihaja tako pozno, in zato tudi s pričakovanjem, da bo faza izvedbe projektov čim krajša, seveda ne na račun kvalitete.

13. Zelo velik del pobud varuhu je v zvezi s postopki upravnih organov na prvi stopnji, to pa so praviloma decentralizirane enote državne uprave: upravne enote in funkcionalne enote na področju inšpekcij, financ (davčna služba), geodetske službe in obrambe, zato bi radi poudarili, da tudi po naših ugotovitvah povsem drži ocena državnega sekretarja, pristojnega za upravo, da je državna uprava na lokalni ravni organizacijsko in funkcionalno povsem razdrobljena in nepovezana, kar se neposredno odraža v njeni učinkovitosti. Dodali bi, da je taka organiziranost tudi v materialnem pogledu neustrezna. Če še upoštevamo, da so upravne enote obvisle nekako v zraku (v nasprotju s 121. členom Ustave, po katerem naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva) in da je pogosto izostala ali pa morda sploh ni bila mogoča redna koordinacija, usmerjanje in kontrola decentraliziranih enot, je naravnost presenetljivo, da državni upravni organi na lokalni ravni zagotavljajo sedanjo učinkovitost in kakovost pri izvrševanju zakonov. To je najbrž mogoče zato, ker so ob reorganizaciji državne uprave in lokalne samouprave konec leta 1994 te enote prevzele velik del usposobljenih uslužbencev. V zvezi s tem poudarjamo, da bi se pri zaposlovanju v državni upravi morali v večji meri kot doslej zavedati, da gre za posebno strokovno delo in da za njegovo

opravljanje, kaj šele (strokovno) vodenje, ni sposoben kdorkoli. Predpisi glede delavcev v državnih organih iz minulih dveh let so po našem mnenju naravnani v pravo smer, ki jo bo moral zakon o javnih uslužbencih (eventualno pa delno tudi novi zakon o upravi) še določneje začrtati.

14. Samo v telegrafskem slogu naštevamo področja oziroma ključne probleme, glede katerih pričakujemo izboljšanje sedanjega položaja:

- racionalna organizacija javne uprave v najširšem pomenu (skoraj bi napisali: racionalna organizacija države),
- gibčnost in prilagodljivost organizacije spremenjenim razmeram oziroma potrebam ter lažja "premakljivost" uslužbencev,
- usklajenost dela znotraj ministrstev in še posebej med ministrstvi,
- mentorska, usklajevalna in nadzorna vloga ministrstev v razmerju do decentraliziranih upravnih organov,
- izvajanje upravne inšpekcije,
- organizacija splošnih, to je čim popolnejših, decentraliziranih enot državne uprave,
- njihova optimalna velikost ob hkratni zagotovitvi dostopnosti vseh služb, ki imajo pogoste stike s strankami, najmanj na dosedanji ravni,
- prenos vseh upravnih zadev na prvi stopnji z ministrstev na te enote,
- njihova organizacijska vključitev v ministrstvo, pristojno za upravo,
- boljše izvajanje postopkov upravnih organov na vseh področjih javne uprave in na vseh ravneh,
- ureditev enotnega sistema javnih uslužbencev,
- depolitizacija javne uprave.

IV. 15. V dosedanjih letnih poročilih, še posebej v poročilu o delu v letu 1996, smo opisovali ugotovljene kršitve ZUP in druge nepravilnosti v upravnih postopkih. Med njimi imajo velik delež in posebno mesto tiste, ki neposredno kažejo odnos upravnih organov oziroma uslužbencev do strank v postopku, kot npr.:

- neodgovarjanje za dopise,
- odklanjanje sprejema vlog,
- zanikanje pravice do udeležbe v postopku,
- nezadostno upoštevanje položaja stranke, potem ko ji je ta priznan,
- neupoštevanje temeljnih načel pomoči neuki stranki in varstva pravic občanov,
- neustrezno vabljenje,
- zamude pri odstopanju vlog zaradi nepristojnosti in zaradi procesnih povezav med organi različnih stopenj,
- nalaganje predložitve dokaznih listin samo strankam itn.

Neredke so tudi pritožbe naših pobudnikov glede ravnanja oziroma vedenja posameznih uslužbencev pri osebnem stiku s stranko (npr. povzročanje nepotrebnega čakanja, arogantno, poniževalno, nestrpno ali naveličano vedenje, neprimerne pripombe, odklanjanje informacij, zburjanje vtisa, kot da gre za izkazovanje milosti in podobno).

16. Spredaj (8. in 9. točka) smo zapisali, da je ZUP razmeroma sodoben in ustrezen zakon. Vendar pa dobro zakonsko besedilo nič ne pomaga, če se njegove določbe in zlasti tudi načela ne upoštevajo in izvajajo v konkretnih postopkih. Po naših opažanjih v tem pogledu položaj pri ministrstvih sploh ni boljši kot pri upravnih enotah. Prvostopenjski postopki so pri ministrstvih razmeroma redki in so v okviru celotnega delovnega področja ministrstva nekako obrobni, stranke pa skoraj moteče. Občevanje z njimi se v precejšnji meri odvija prek upravnih enot in stranke težko pridejo do uslužbenca, ki vodi postopek v njihovi zadevi. Postopek na drugi stopnji pa skoraj v celoti poteka daleč od stranke. Tudi postopki nekaterih javnih služb, tako gospodarskih kot negospodarskih, so daleč od neoporečnih. Pri službah s področja socialne varnosti se večkrat zdi, kot da na odnos do posameznika vpliva dejstvo, da gre za priznavanje materialnih pravic, včasih tudi za neposredne dajatve iz javnih sredstev. Nasprotno pa v davčnih postopkih, kjer se denar posamezniku jemlje, ni zaslediti poudarjene obzirnosti uslužbencev.

17. Če bi vse ravnanje upravnih uslužbencev ne samo temeljilo na posameznih določbah ZUP, temveč bi bilo tudi prežeto z "duhom" tega zakona, bi odpadla velika večina problemov pri sti-

kih med posamezniki in upravnimi uslužbenci, ki rešujejo njihove vloge. Žal pa smo še daleč od tega. Zdi se, da je v tem pogledu za zdaj na splošno celo slabše kot pri izvajanju konkretnih zakonskih določb oziroma uveljavljanju konkretnih procesnih institutov. Posamezniku gre res predvsem za to, da v postopku uveljavi pravico oziroma vse (zanj koristne) okoliščine, ki vplivajo na določitev obveznosti, toda izredno pomembno je (za nekatere celo nič manj kot prvo), kako pri tem ravna uslužbenec, ki vodi postopek. Kljub vsem materialnim in procesnim predpisom je precej možnosti za nepravilno ravnanje, ki ne pomeni neposredne kršitve kake določbe ali pa je kršitev težko ugotoviti (npr. glede vljudnosti, uslužnosti, informiranja, svetovanja, nevtralnosti - s prednostnim obravnavanjem ali odločanjem na podlagi diskrecijske pravice itn.). Ali bo do takega ravnanja prišlo, je odvisno od moralne držbe uslužbenca.

18. Čeprav je zakonodaja, zlasti procesna, izredno pomembna za ustvarjanje etičnega okolja, pa v njej niso neposredno predpisane vse etične sestavine, ki bi morale biti vodilo pri delu javne uprave, da ne bi prihajalo do samovolje ali drugače neustreznega ravnanja v razmerju do posameznika. Etika upravnih uslužbencev je odvisna od številnih dejavnikov (tradicija, mentaliteta, pravna in siceršnja kultura itn.), je pa v pretežni meri izraz etike določene družbe nasploh. Na ravnanje uslužbencev torej pomembno vplivajo splošno sprejeta moralna načela. V času tranzicije, ko se vrednote spreminjajo, je še večja nevarnost, da bi javna uprava ravnala v nasprotju z nekaterimi etičnimi načeli. Iz teh razlogov se zavzemamo za to, da bi tudi v Sloveniji prišli do **kodeksa etike upravnih uslužbencev ali (in) državljske listine**, torej dokumentov, ki jih poznajo v demokratičnih državah. V njih bi bilo treba natančneje razčleniti zakonske določbe, ki so posebnega pomena za položaj posameznika v razmerju do uprave, poleg tega pa določiti etična pravila obnašanja uslužbencev, ki jih predpisi ne vsebujejo. S tem bi imel tudi varuh boljšo podlago za presojo ravnanja organa oziroma njegovih uslužbencev v posameznem postopku ne samo glede zakonitosti, ampak tudi korektnosti.

19. Tukaj seveda ne moremo obravnavati posameznih pravil. Izhodišče zanje bi po našem mnenju moralo biti takole:

- v javnih zadevah država in posameznik nista v prirejenem položaju, ker država lahko uveljavi svojo voljo s prisilnimi sredstvi,
- to pa v pravni državi ne sme omogočati samovolje državnih organov, saj so pravice in obveznosti določene z zakoni, ki vežejo ne samo posameznika, ampak tudi te organe,
- posamezniki se morajo podrežati individualnim aktom, ki imajo podlago v zakonih, to pa ne pomeni nobene podrejenosti uslužbencem, ki take akte pripravljajo oziroma izdajajo.

Javni uslužbenec in posameznik sta torej enakopravna subjekta, tudi ko gre za stranko v postopku. Njun položaj je določen s predpisi. Posameznikove ustavne pravice in temeljne svoboščine so še posebej varovane. Glede na to, da je država zaradi ljudi in ne nasprotno, javni uslužbenec pa naj bi ljudem zagotavljali (čim bolj kakovostne) storitve države, mora biti primeren tudi osebni odnos uslužbenca do posameznika - najbrž ni naključje, da ima beseda "uslužbenec" isti koren kot besedi "služiti" in "uslužen".

20. Za položaj posameznika v razmerju do javne uprave je posebnega pomena še dvoje. Eno je odprtost javnega sektorja, preglednost njegovega delovanja in zagotavljanje informacij javnega značaja oziroma omogočanje dostopa do njih. Drugo pa je zagotovljenost znanih in učinkovitih pritožbenih poti, če pride do nepravilnosti pri delu organov javne uprave, in to ne samo glede odločitev o pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih posameznika, temveč tudi glede vsega drugega, kar zadeva posameznika (dostopnost služb, ravnanje in odnos uslužbencev itn.). Prvo je obravnavano posebej v prispevku pod 1.3., drugo pa pod 1.4. Na splošno lahko rečemo, da na marsikaterem področju pritožbene poti niso zadovoljivo urejene - niti tako, da bi bila ustrezno zagotovljena ustavna pravica do pravnega sredstva, še manj pa so utečeni pritožbeni postopki glede ravnanja javnih uslužbencev.

1.3. DOSTOPNOST INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

(Jernej Rovšek, namestnik varuha)

I. Uvod Že v poročilu za leto 1997 smo na podlagi obravnavane konkretne pobude ugotovili, da ustavna določba drugega odstavka 39. člena, ki vsakomur daje pravico dobiti informacijo javnega značaja, ni realizirana z zakonom. Hkrati smo ugotovili, da je neposredno uveljavljanje te ustavne pravice 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 dobitve informacije javnega značaja, poleg tega pa tudi primere, v katerih je mogoče informacijo odreči. 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. Zato smo že v tem poročilu napovedali, da bomo uresničevanju te pravice posvetili več pozornosti, zlasti z vidika odprtosti državnih organov glede informacij javnega značaja v razmerju do posameznika.

Dostopnost informacij javnega značaja je v **Ustavi RS** opredeljena kot človekova pravica in temeljna svoboda. V 39. členu se 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. Te svobode opredeljuje prvi odstavek tega člena. Navezuje pa se tudi na uveljavljanje neposredne demokracije, ki jo državljani in državljanke izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (drugi odstavek 3. člena ustave), na sodelovanje pri upravljanju javnih zadev (44. člen), pravico do peticije (45. člen), varstvo osebnih podatkov (38. člen), pravico do pravnega sredstva (25. člen) in do sodnega varstva (23. člen). Uveljavljanje neposredne (ljudske) demokracije, ki jo v skladu s 3. členom ustave, državljani in državljanke izvršujejo neposredno in z volitvami, je teže uresničljivo brez odprtosti in preglednosti delovanja nosilcev vseh vej državne oblasti.

Predstavitev tako široke teme, kot je dostopnost informacij javnega značaja, terja določena **terminološka pojasnila**. V ustavi in zakonodaji, pa tudi v literaturi in praksi se za opredelitev pojmov na tem področju uporabljajo različni izrazi: javnost dela, svoboden dostop do informacij, pravica do obveščeniosti in drugi. Za ta prispevek v najširšem pomenu uporabljamo **ustavni termin dostopnost informacij javnega značaja**. Ta izraz **obsega** aktivni in pasivni del. V tuji literaturi se pri tem največkrat izhaja iz vira informacij kot subjekta. **Aktivni** del dostopnosti tako vsebuje obveznosti vira informacij, da dejavno in aktivno širi informacije s svojega področja in tako obvešča javnost. **Pasivni** element pa pomeni obveznost vira informacij, da odgovori na posebno zahtevo za pridobitev informacije javnega značaja. V besedilu 39. člena ustave je aktivni del zajet v prvem odstavku, pasivnega pa ureja drugi odstavek. V angleškem jeziku se kot najširši termin, ki vsebuje tako aktivno kot pasivno komponento, uporablja "svoboda obveščanja": *freedom of information*.

* * *

Javnost dela državnih organov, njihova odprtost in preglednost (transparentnost), v povezavi z možnostjo dostopa do podatkov in informacij javnega značaja so pomembni **elementi sodobne demokratične in pravne države**. Z ustreznim obveščanjem, odprtostjo in možnostjo nadzora se krepi 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 določenega 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.

Ustrezno obveščanje, javnost dela državnih organov in omogočanje dostopa do informacij javnega značaja pa niso pomembni le z vidika posameznika kot pogoj za njegovo sodelovanje pri upravljanju javnih zadev, ampak je pomembno tudi za organizirane **skupine posameznikov, nevladne organizacije, druga društva in gospodarske družbe**.

Natančne in korektne informacije so pogoj za sprejemanje pravih **političnih odločitev** in za nadzor pri izvajanju sprejetih odločitev. Pomembne so za politične stranke, poslance in druge, ki imajo na podlagi objektivnih in celovitih informacij več možnosti za sprejemanje optimalnih odločitev. Nosilec posameznih vej oblasti, predvsem zakonodajne in izvršilne, pa omogoča izvajanje nadzorne funkcije. Javnost dela in možnosti za javni nadzor so pomemben element, ki pripomore k večji odgovornosti posameznih nosilcev oblasti v državi ter hkrati predstavlja pogoj za vzpostavljane mehanizmov medsebojnega omejevanja in nadzora (*checks and balances of powers*).

Na drugi strani so zapiranje informacij pred javnostjo, dajanje nepopolnih in le "uradnih" informacij ter postavljanje posrednikov med viri informacij in javnostjo značilnosti zaprtih, nedemokratskih in avtoritarnih sistemov. V takšnih okoljih se praviloma dogaja največ nepravilnosti in kršitev pravic posameznikov. Tudi na podlagi dosedanje prakse varuha človekovih pravic lahko ugotovimo, da je zaprtost, nepreglednost in neodzivnost na zunanje pobude in zahteve značilnost tistih državnih organov, kjer je največ nezakonitosti, nepravilnosti in slabega odnosa do posameznikov. Na drugi strani je odprtost in preglednost delovanja znak, da odgovornim v državnem organu ni vseeno, kako javnost gleda nanje, in kaže na pripravljenost, da izboljšajo svoje poslovanje in svoj ugled med "uporabniki" svojih storitev in v širši javnosti.

Tega se v sodobnih demokratičnih državah dobro zavedajo, zato je **politika odprte in pregledne oblasti** (*open government policy*) sestavni del politike tako strank, ki so na oblasti, kot tistih v opoziciji. Sestavni del sodobnih političnih procesov je zavzemanje za javnost dela državnih organov, za omogočanje javnosti, da dobi informacije javnega značaja, ter za vzpostavitev mehanizmov, ki omogočijo uveljavljanje te pravice.

II. Nekaj elementov primerjalne ureditve

Omejitve obsega tega prispevka ne omogočajo celovitega prikaza primerjalne ureditve tega področja, zato se omejujemo predvsem na predstavitev dokumentov na meddržavni ravni. Na tej ravni je pravica dostopa do informacij javnega značaja nedvomno opredeljena kot ena temeljnih pravic in svoboščin.

V konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin Sveta Evrope (EKČP) se pravica do obveščeniosti povezuje s pravico do svobodnega izražanja, ki obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje. Judikatura Evropskega sodišča za človekove pravice sicer pravice do sprejemanja in sporočanja obvestil brez vmešavanja javne oblasti ne razlaga tako, da bi bile na tej podlagi države zavezane posameznikom posredovati informacije, vendar pa poudarja, da je ta pravica temelj demokracije in pogoj za uživanje številnih drugih pravic in svoboščin, ki jih zagotavlja konvencija. Deseti člen EKČP je torej mogoče razumeti tako, da je tedaj, ko država z zakonom ali ustavo zagotavlja pravico do obveščeniosti, ta pravica lahko omejena le iz razlogov, ki jih določa drugi odstavek tega člena. Poleg tega morajo biti te omejitve določene z zakonom in slediti legitimnim ciljem, ki so v demokratični družbi nujni.

Odbor ministrov Sveta Evrope je že 25. novembra 1981 sprejel priporočilo¹ državam članicam, naj uresničevanje pravice dostopa do informacij državnih organov uredijo v zakonodaji in praksi v skladu s priloženimi načeli. Ta načela določajo, da ima vsakdo (vsaka fizična in pravna oseba) pravico, da na zahtevo dobi informacijo v posesti državnih organov (*held by public authorities*). Za uresničitev te pravice morajo biti zagotovljena ustrezna sredstva in poti, informacije morajo biti dostopne vsakomur pod enakimi pogoji, kot pogoj za vložitev zahteve pa se ne sme terjati poseben interes. O zahtevi mora biti odločeno v razumnem času. Razlogi za zavrnitev morajo biti obrazloženi. Zagotovljena mora biti tudi pravica do pritožbe in do sodnega varstva.

Pravico do prostega iskanja, sprejemanja in širjenja vsakovrstnih informacij in idej v ustni, pisni, tiskani ali drugi obliki zagotavlja tudi 19. člen **Pakta OZN o državljanskih in političnih pravicah**. Tudi pakt določa legitimne omejitve te pravice, ki pa morajo biti izrecno določene v zakonu in

¹ Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the Access to Information held by Public Authorities

potrebne zaradi spoštovanja pravice ali ugleda drugih ali zaradi državne varnosti, zavarovanja javnega reda, javnega zdravja in morale.

Tudi parlamentarna skupščina **Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE)** je v tako imenovani "Varšavski deklaraciji", sprejeti 8. julija 1997, v 136. točki pozvala parlamente držav članic, naj na ustrezen način zagotovijo dostop do informacij javnega značaja in postopek uredijo z zakonom.

Evropska unija (EU) daje pri urejanju dostopa do informacij poudarek predvsem enakopravnosti vseh subjektov in preprečevanju neupravičenih konkurenčnih prednosti, ki bi izhajale iz diskriminatornega ali selektivnega obveščanja. Zaveda se, da so različne možnosti obveščanja lahko podlaga za različne pojavne oblike nepravilnosti in koruptivnosti pri virih informacij. Večina držav Evropske unije (po podatkih iz leta 1996 devet od petnajstih članic EU) ima poseben zakon o uresničevanju pravice do obveščeniosti. Nekatere to pravico uresničujejo na podlagi posebnih kodeksov ravnanja organov javne uprave na tem področju.

Državljanom EU zagotavlja pravico do obveščeniosti v razmerju do parlamenta, sveta in komisije EU nova določba 191.a člena pogodbe EU, ki je bila podpisana v Amsterdamu. Ta člen določa, da ima vsak državljan EU in vsaka fizična ali pravna oseba, ki se nahaja ali ima sedež v kateri od držav članic, pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Evropskega sveta in Komisije v skladu z načeli in pogoji, ki jih sprejmejo omenjene institucije.

Na tej podlagi sta Evropski svet (20. decembra 1993) in Evropska komisija (8. februarja 1994) sprejela svoja pravila, ki urejajo dostop do njihovih dokumentov. Sprejet je bil tudi poseben kodeks (*Code of Conduct*), ki ureja ravnanje organov komisije in sveta z zahtevami javnosti do dokumentov, s katerimi razpolagajo.

Ombudsman Evropske unije je kmalu po začetku svojega dela sprožil posebno preiskavo o uresničevanju te pravice in predlagal njeno širitev tudi na druge organe EU in ne le na parlament, svet in komisijo. Na predsednika Evropskega parlamenta je 15. decembra 1997 naslovil **posebno poročilo**, v katerem je predlagal razširitev možnosti za dostop do dokumentov EU tudi na druge organe EU, med drugim na Evropsko sodišče, Računsko sodišče, Evropski monetarni inštitut in različne komisije in odbore EU. Iz njegovih poročil za javnost, ki so dostopna na njegovi domači strani na internetu, je razvidno, da je odprtost in preglednost delovanja organov EU eno glavnih področij njegovega dela. Med drugim je predlagal Evropski komisiji, naj vzpostavi javne registre svojih dokumentov (sporočilo št. 1/99) in omogoči dostop do vseh gradiv pri zaposlovanju v organe EU (sporočilo št. 3/99). Kot je razvidno iz njegovega sporočila št. 2/99, pa je Evropski svet na podlagi obravnave pobude britanskega novinarja sprejel njegov predlog, da se omogoči javni dostop do seznama vseh ukrepov, sprejetih v EU na področju pravosodja in notranjih zadev, s katerimi razpolaga njen generalni sekretariat.

III. Ureditev v Republiki Sloveniji

Dostopnost informacij javnega značaja v Sloveniji, kot rečeno, ni celovito urejena z zakonom. Največ določb o tem vsebuje **24. člen Zakona o javnih glasilih**, pa še te, kot je razvidno iz konteksta, so namenjene le novinarjem. Ta določba v prvem odstavku zavezuje državne organe, organe lokalnih skupnosti, posameznike, ki opravljajo javne funkcije, javne zavode in podjetja ter druge osebe, ki opravljajo javno službo, da morajo zagotavljati javnost svojega dela z dajanjem pravočasnih, popolnih in resničnih informacij o vprašanih s svojega delovnega področja.

Drugi odstavek zavezuje te subjekte, da s svojimi akti uredijo način zagotavljanja javnosti dela, način dajanja informacij za javnost ter določijo osebo, ki je odgovorna za zagotavljanje javnosti dela. Večina organov razume to določilo le kot obveznost ustanovitve službe za odnose z javnostmi. Te službe pa včasih bolj kot k dostopnosti informacij javnega značaja prispevajo k omejitvam in so posrednik med avtentičnim virom in novinarji. Pogosto je resničnost in popolnost informacij mogoče preveriti le neposredno pri viru ali z vpogledom v izvorne dokumente.

Tretji odstavek določa izjeme od pravila javnosti dela. Določa, da se novinarjem lahko odreče dajanje informacij le v primerih, ko so te na **predpisan način** določene kot državna, vojaška, uradna tajnost ali poslovna skrivnost, ali če bi to pomenilo kršitev tajnosti osebnih podatkov ali škodilo sodnemu postopku. Na zahtevo novinarja mora vir informacij v osmih dneh pisno obraz-

ložiti razloge za zavrnitev. Ta člen vsebuje tudi določbe o povrnitvi stroškov za prepis zahtevane informacije (stroški se lahko zahtevajo le za informacije, ki obsegajo več kot pet tipkanih strani) ter o odgovornosti za vsebino informacije. Novinar, ki je dobil informacijo od odgovorne osebe pri viru, ni kazensko odgovoren, če je vsebinsko točno objavil tako pridobljeno informacijo. Vendar pa omenjeni 24. člen zakona o javnih glasilih ne vsebuje nobenih določb o uveljavljanju pravice do pritožbe, če vir informacij novinarju neupravičeno odreče zahtevano informacijo, ter določb, ki bi napotovale na nadaljnje uveljavljanje te pravice po sodni poti.

Noben drug zakon (razen Zakona o varstvu okolja, ki ga navajamo v nadaljevanju) pa ne ureja uresničevanja te pravice za vse državljane, čeprav ta obveznost nedvoumno izhaja iz določbe drugega odstavka 39. člena ustave. Nimamo tudi 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 določa Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP).

IV. Predlogi in priporočila

Že iz doslej povedanega je razvidno, da gre za kompleksen, večplasten in prepleten sistem pravic in obveznosti ter ustreznih formalnih in neformalnih postopkov. Zato v nadaljevanju to široko temo delimo na štiri sklope vprašanj. Začenjamo s pasivnim delom pravice dostopa do informacij javnega značaja, obveznostjo državnih in drugih organov javne uprave, da na posebno zahtevo zagotovijo informacije javnega značaja (1), ki je z vidika posameznika najpomembnejša. Nadaljujemo z aktivnim elementom te pravice, obveznostjo teh organov, da seznanjajo javnost z vsemi podatki javnega značaja z njihovega delovnega področja (2). Zaključujemo pa s posebnima vidikoma te pravice, dostopnostjo predpisov (3) in informacij o okolju (4). Po predstavitvi vsakega od teh vprašanj ponujamo svoje predloge in priporočila državnim in drugim organom javne uprave za izboljšanje stanja na teh področjih.

1. Obveznost državnih organov, da na posebno zahtevo zagotovijo informacije javnega značaja

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, običajno zaradi varovanja državne, vojaške ali uradne tajnosti, varstva osebnih podatkov ali varstva poslovne skrivnosti. Gre za najpomembnejšo, vendar pa ne edino pravico v tem okviru. Ta pravica je bila prvič uzakonjena že leta 1766 na Švedskem, ko je bil sprejet prvi zakon, ki je uredil dostop vseh državljanov do informacij, s katerimi razpolagajo državni organi. Na tem mestu ni prostora za podrobnejši prikaz primerjalne ureditve pasivne oblike dostopa do informacij oziroma pravice do obveščeniosti v ožjem pomenu, ki je razširjena zlasti v ZDA, kjer je zakon (*Freedom of Information Act*) uveljavil pravilo pravice posameznika do dostopa do vseh informacij državnih organov, izjeme pa so določene s posebnim predpisom predsednika ZDA. Lahko pa navedemo, da ima večina evropskih in bolj razvitih držav v svetu zakonsko urejeno pravico državljanov do dostopa do informacij javnega značaja.

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 (člen 15/2). Pravila igre, ki določajo dostop do podatkov javnega značaja, ter razloge, zaradi katerih se dostop do posameznih informacij lahko omeji zaradi varnosti države, drugih javnih interesov, varstva osebnih podatkov, avtorskih pravic, poslovnih skrivnosti, ali varstva drugih legitimnih interesov, je treba natančno predpisati z zakonom. Omejitve ustavne pravice do obveščeniosti **lahko določi samo zakon**.

Zakon, ki bo urejal uresničevanje te pravice, bo 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. Primerjalni podatki kažejo, da se v veliki večini držav ne zahteva poseben pravni interes pri zahtevi za informacije javnega značaja, saj to lahko pomembno zoži možnost uveljavljanja te pravice. Rešitev je mogoče iskati v črtanju besedila "za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes" 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 menimo, da bi ob upoštevanju 15. člena ustave, da nobene človekove pravice ali svoboščine ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri, zakon lahko dal več pravic posameznikom na račun varovanja državnega interesa. Menimo, da ni mogoče pristati na razlago, da zakon posameznikom ne bi mogel dati več pravic, kot izhaja iz besedila ustave.

Razlogi, zaradi katerih je dopustna odklonitev zahteve za pridobitev informacij javnega značaja, morajo biti čim bolj natančno in nedvoumno opredeljeni z zakonom. Pri tem sta mogoča dva pristopa. Po enem zakon taksativno in zelo podrobno določa razloge, zaradi katerih je mogoče legitimno odreči posamezne informacije. Po drugem pa zakon določa le temeljna načela, na podlagi katerih lahko pristojni organ oziroma imetnik informacije to pravico odreče ali omeji. V vsakem primeru pa normativna ureditev pri tem pušča veliko prostora diskreciji pristojnih organov javne uprave, zato je treba natančno opredeliti pritožbene postopke in organe, ki pri tem sodelujejo. Poleg obveznega pritožbenega postopka znotraj državnega organa - vira informacij, je treba predvideti tudi sodno varstvo. Posebnost te ureditve kliče k ustanovitvi posebnih **organov za neformalno varstvo pravic državljanov**. Pri tem gre za ombudsmana ali ombudsmanu podoben organ z velikimi preiskovalnimi pooblastili, ki lahko na tej podlagi hitro in učinkovito preveri utemeljenost zavrnitve zahtevanih informacij. Nekateri nacionalni ombudsmani (irski, britanski in švedski) delujejo tudi kot posebni ombudsmani za nadzor nad izvajanjem pravice do obveščeniosti. Drugje (na primer v Avstraliji in Kanadi) pa so z zakonom oblikovani posebni ombudsmani za nadzor nad uveljavljanjem pravice do obveščeniosti. Eden izmed treh parlamentarnih ombudsmanov na Madžarskem se ekskluzivno ukvarja z varstvom osebnih podatkov in uveljavljanjem pravice dostopa do informacij javnega značaja; med drugim ga zakon pooblašča, da lahko z državnih dokumentov umakne opredelitev tajnosti.

Pri nas je poseben problem tudi **določitev informacij, ki so opredeljene kot tajne**. Ustava zahteva, da podlago za določitev tajnosti določa zakon. V Sloveniji v tem trenutku nimamo zakona, ki bi celovito opredelil merila za določitev tajnosti podatkov, zato se določajo v podzakonskih predpisih praviloma brez zakonske podlage, kar je v nasprotju z ustavo. Predlagamo, da vlada čimprej pripravi, državni zbor pa sprejme zakon o urejanju in varovanju različnih vrst tajnosti v državnih organih Republike Slovenije.

Pomembno omejitev pri dostopnosti zahtevanih informacij lahko predstavljajo **stroški**. Zato ni nujno, da vsa priporočila meddržavnih organov in zakoni držav, kjer so jih sprejeli, določajo, da stroški ne smejo predstavljati omejitve pri možnostih dostopa v informacije. Večina zakonov določa, da lahko organ zaračuna le dejanske stroške, pri manjših zahtevah (do nekaj strani) pa se mora zagotoviti brezplačnost. Pomembno vlogo pri opredelitvi meril za dopustno zaračunavanje stroškov ima ombudsman ali druga institucija za neformalno varstvo pravic posameznikov. Dostopnost lahko pomembno poceni možnost posredovanja podatkov v elektronski obliki, po elektronski pošti ali svetovnem spletu.

Z dostopom do podatkov javnega značaja, s katerimi razpolagajo organi javne uprave, sta povezani tudi **urejenost njihovega poslovanja in dostopnost registrov podatkov**. Če posameznik ne more opredeliti dokumenta, ki ga zahteva, je možnost, da ga dobi, zelo majhna. Zato zakonodaja in institucije za neformalno varstvo te pravice zahtevajo urejenost in dostopnost registrov podatkov javnega značaja. Gotovo bo tudi pri nas, ko bo splošna dostopnost omogočena z zakonom, ta možnost pripomogla tudi k boljši urejenosti pisarniškega in drugega poslovanja državnih in drugih organov.

Ne glede na to, da še nimamo zakona, ki bi urejal pravico zahtevati informacijo javnega značaja, menimo, da bi državni organi že danes, ob upoštevanju načel dobrega upravljanja in celovitega obveščanja o svojem delu, morali posamezniku na zahtevo posredovati informacije javnega značaja. Res je, da se tem nastanejo dodatne obveznosti in dodatno delo v organih javne uprave, vendar pa bi se stroški in število posebnih zahtev zmanjšali, če bi se informacije, ki se največkrat zahtevajo, objavljale tudi na spletnih straneh. Naše izkušnje kažejo, da takšnih zahtev tudi ni veliko, pri čemer gre razloge pripisati predvsem slabi informiranosti o teh možnostih in prejšnji miselnosti, ko je bilo uveljavljeno pravilo zaprtosti dela državnih organov in nedostopnosti informacij javnega značaja. Zato je pomembno, da to prakso spremenimo in uveljavimo pravilo javnosti dela in dostopnosti podatkov.

Na tem področju predlagamo, da:

- vlada pripravi zakon, ki bo na podlagi drugega odstavka 39. člena ustave uredil način urničevanja pravice do pridobitve informacij javnega značaja,
- se prouči vzpostavitev organa, ki bo zunajsodno skrbel za izvajanje zakona o dostopu do informacij javnega značaja,
- se čimprej 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. Odprtost in preglednost delovanja državnih organov

Državni organi, organi lokalnih skupnosti in drugi organi, ki izvajajo javna pooblastila, bi morali delovati v demokratičnem okolju odprto in pregledno. To pomeni, da javnost tekoče in čim bolj popolno obveščajo o svojem delu, o svojih ciljih, politiki na posameznih področjih, o podatkih in analizah, na katerih temeljijo njihove odločitve, predpisih, ki jih pripravljajo, in o drugih podatkih, ki so pomembni za javnost. To še posebej velja za njihovo delovanje na področjih, ki zadevajo pravice in obveznosti posameznikov. Tisti oblastni organi, ki želijo, da bi se njihovi predpisi in ukrepi v praksi uresničevali, imajo interes, da o svojih odločitvah na ustrezen način prej obvestijo posameznike, ki z njimi neposredno ali posredno stopajo v stik, ter jih obveščajo o razlogih in namenih posameznih ukrepov. Dobra informiranost je pogoj za to, da se njihove odločitve v veliki večini spoštujejo in upoštevajo prostovoljno, brez angažiranja represivnega aparata.

Klasični načini obveščanja javnosti, kot so različne novinarske konference, tiskana gradiva s predstavitvijo institucij, njihove dejavnosti in ciljev, pravil in postopkov ravnanja s strankami, se danes nadgrajujejo z **novimi možnostmi**, ki jih ponujajo **informacijska omrežja**, medmrežja in svetovni splet. Številni državni organi v Sloveniji se že zavedajo pomena teh novih možnosti, zato že ponujajo kvalitetne predstavitve svojega delovanja na svojih domačih straneh. Nekateri ne ponujajo le osnovne informacije o svojem delu in pristojnostih, pač pa tudi o predpisih, ki sodijo v njihovo področje, ter informacije o pravicah posameznikov ter postopkih in načinih njihovega uresničevanja. Pohvaliti moramo tiste upravne enote, ki na svojih straneh ne ponujajo le osnovnih informacij, pač pa tudi vzorce vlog za najpogostejše postopke in omogočajo njihovo vložitev v elektronski obliki. Pohvaliti moramo tudi ministrstva (na primer za okolje in prostor), ki na svojih domačih straneh objavljajo vse predpise na svojem področju v polnem besedilu. Nekateri državni organi pa sploh še niso začeli delovati v tej smeri, zato so njihova imena na vladnem strežniku še vedno brez možnosti povezave.

Predlagamo, 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,**
- **vsii 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, naj v postopek priprave vključijo strokovno in drugo zainteresirano javnost; ministrstva, ki tega še niso storila, naj sprejmejo pravila o načinu vključevanja strokovne javnosti v pripravo predpisov na svojem področju.**

3. Dostopnost predpisov

Star rimski pravni izrek **ignorantia iuris nocet** - *nepoznavanje prava škoduje* v osnovi pomeni, da se v pravnih postopkih nihče ne more uspešno sklicevati na nepoznavanje predpisov. Pravna država izhaja iz domneve, da vsi subjekti poznajo vse predpise in so se dolžni po njih ravnati. Vendar pa delovanje sodobne demokratične pravne države ne more temeljiti na tej domnevi, zato si morajo državni in drugi organi aktivno prizadevati, da bi čim več subjektov dejansko poznalo predpise in se po njih ravnalo. Zlasti je pomembno, da so državljani čimprej in čim boljše seznanjeni z novimi predpisi, po možnosti že v postopku njihove priprave, ter pravi čas pred njihovo uveljavitvijo. Temu je namenjen *vacatio legis* - čas od objave do uveljavitve predpisa.

V Republiki Sloveniji se zakoni in drugi akti državnega zbora, ratificirane mednarodne pogodbe, akti državnega sveta in predsednika republike, predpisi in drugi akti vlade in ministrov in drugi splošni akti, izdani za izvrševanje javnih pooblastil, objavljajo v Uradnem listu RS (7. člen ZUL). V uradnem listu se objavljajo tudi predpisi in drugi akti lokalnih skupnosti, če tako določajo njihovi statuti. Vendar pa razširjenost uradnega lista ni takšna, da bi zagotavljala ustrezno obveščenost o novih predpisih. Zakon o uradnem listu RS sicer ima določbo, da **mora biti pri vsakem državnem organu, ki ima določene uradne ure za poslovanje s strankami, na razpolago med uradnimi urami uradni list za brezplačen vpogled** (6. člen ZUL). Posameznik, ki poskuša uveljaviti to pravico, največkrat na koncu pristane v javni knjižnici², saj pri večini državnih organov te pravice v praksi ni mogoče uveljaviti.

² Več o tem mag. Janez Toplišek: *Kdo bo prodajal zakone?*, *Pravna praksa, priloga*, št. 7/97.

Zakon o avtorski in sorodnih pravicah v 9. členu določa, da uradna besedila z zakonodajnega, upravnega in sodnega področja avtorskopravno niso varovana. To daje možnost za čim širši brezplačen dostop do teh besedil. Država pa mora v okviru svojih pristojnosti preprečiti vse poskuse, da ta besedila zaradi komercialnih ali podobnih razlogov ne bi bila splošno dostopna.

V Sloveniji v tem trenutku niso brezplačno na voljo vsi veljavni zakoni prek interneta. Uradni list RS je ob uvedbi elektronskega poslovanja za določen čas poskusno zagotavljal brezplačen vpogled v elektronsko izdajo uradnega lista na svoji domači strani, vendar pa je bila ta možnost kmalu opuščena. Uradni list, ki je javno podjetje v državni lasti, sedaj zagotavlja elektronski dostop do svojih izdaj le naročnikom. Tudi sicer brezplačni dostop do polnih besedil veljavnih predpisov Republike Slovenije v tem trenutku ni zagotovljen prek interneta. Dostop do posameznih predpisov omogočajo na svojih straneh na internetu državni zbor in nekatera ministrstva, vendar pa je celotna zakonodaja dostopna le prek komercialnega ponudnika pravnih informacij. V tem pogledu se Slovenija razlikuje od večine razvitih držav v svetu in tudi od Evropske unije, ki določen čas (45 dni po sprejetju) zagotavlja brezplačen dostop do novih predpisov.

Temeljni pogoj za lažji dostop do želenih predpisov je **dostop do registra veljavnih predpisov**. ZUL v drugem odstavku 2. člena določa, da služba vlade, pristojna za zakonodajo, izdaja register pravnih predpisov, objavljenih v uradnem listu. Čeprav gre pri registru veljavnih predpisov za osnovno informacijo, ki omogoča nadaljnje iskanje želenih predpisov (v Uradnem listu RS), država ne zagotavlja možnosti brezplačnega dostopa do registra. Dobijo ga le naročniki uradnega lista tako v papirni kot elektronski obliki. Pri tem sta se vladna služba za zakonodajo in Uradni list povezala s komercialnim ponudnikom pravnih informacij. Menimo, da bi Uradni list RS in Služba vlade za zakonodajo morala register državnih predpisov zagotavljati prek interneta.

Poseben problem je tudi **dostop do predpisov lokalnih skupnosti**. Posameznik, ki želi osnovno informacijo o posamezni občini oziroma o njenih predpisih in aktih, ne more na enem mestu dobiti niti osnovnih informacij, na primer o tem, kje je objavljen statut občine. Del občin objavlja svoje predpise in druge splošne akte v Uradnem listu RS, preostale pa na različne druge načine, ki so bolj ali manj pregledni in dostopni občanom. Državni register ne vsebuje podatkov o objavi predpisov lokalnih skupnosti. Menimo, da bi moral določen državni organ (morda služba za lokalno samoupravo) zbirati na enem mestu register in besedila predpisov lokalnih skupnosti.

Na tem področju predlagamo, da:

- **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, zagotovi vpogled v register veljavnih predpisov,**
- **da služba za lokalno samoupravo zagotavlja informacije o dostopnosti statutov in drugih splošnih aktov lokalnih skupnosti.**

4. Dostopnost do informacij o okolju

Občutljivost podatkov o dejavnostih, ki obremenjujejo okolje ali so nevarni za življenje in zdravje ljudi, terja posebno urejanje tega področja. To področje ureja tudi več dokumentov na meddržavni ravni. Najpomembnejša je Konvencija o dostopnosti informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopnosti varstva pravic v okoljskih zadevah³ - **Aarhuška konvencija**. Konvencijo je na ministrski konferenci junija 1998 na Danskem podpisalo 35 držav in EU; med njimi tudi Slovenija. Konvencija podrobno opredeljuje informacije, ki so pomembne za okolje, določa obvezno zbiranje (register onesnaževalcev) in objavljanje določenih okoljskih informacij, način sodelovanja in udeležbe javnosti (nevladnih organizacij) pri določanju politike, programov in pri pripravi predpisov na področju okolja, postopek na zahtevo za dostop do okoljskih informacij, razloge, zaradi katerih se dostop lahko zavrne, in načine pravnega varstva te pravice. Ko bo konvencija ratificirana in uveljavljena, jo bo mogoče neposredno uporabiti tudi v Sloveniji, saj bo postala del pravnega sistema Republike Slovenije. Ob podpisu so se države s posebno resolucijo zavezale, da si bodo prizadevale za čimprejšnjo ratifikacijo konvencije ter za njeno zgodnje uveljavljanje, še pred formalnim začetkom veljavnosti.

Tudi naš **Zakon o varstvu okolja** v 14. členu daje vsakomur pravico do informacij o okolju. Prvi odstavek določa, da so podatki o stanju in spremembah v okolju ter o postopkih in dejavnostih

³ Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters ECE/CEP/43

državnih organov, organov lokalnih skupnosti, izvajalcev javnih služb in nosilcev javnih pooblastil, ki se nanašajo na okolje, javni. Ti subjekti morajo obveščati javnost in dajati podatke zainteresiranim posameznikom in organizacijam na njihovo zahtevo najpozneje v enem mesecu in za ceno, ki ne sme preseči materialnih stroškov. Zadnji odstavek tega člena določa, da morajo zagotavljati javnost podatkov o lastnem obremenjevanju okolja vse osebe, ki pri opravljanju poslovne dejavnosti na kakršenkoli način ali v kakršnikoli obliki obremenjujejo okolje.

Omenjena določba je pomanjkljiva in se po podatkih nevladnih organizacij s tega področja v praksi ne uresničuje. Predvsem zakon ne določa postopka, ki mora biti opravljen na podlagi zahteve za pridobitev informacij, ne določa načina varstva pravic in možnosti sodnega varstva. Prav tako zakon ne določa dovolj jasno in nedvoumno razlogov za odklonitev zahteve.

Natančneje ureja pravico do dostopnosti informacij o okolju Aarhuška konvencija. Ta dokaj podrobno določa postopek na zahtevo za dostop do okoljskih informacij. Pri zahtevi ni treba izkazati nobenega pravnega ali drugega interesa za pridobitev okoljskih informacij. Zavrnitev zahteve mora biti predmet sodne presoje ali presoje pred drugim neodvisnim organom, določenih z zakonom. Ta konvencija je ena tistih, ki način uveljavljanja pravic urejajo tako natančno, da je mogoča njihova neposredna uporaba. Vsekakor to pravico ureja veliko natančneje in popolneje kot ZVO.

Konvencija tudi terja od držav, da omogočijo sodelovanje nevladnih okoljskih organizacij pri pripravi predpisov s področja varstva okolja. Na tej podlagi je minister za okolje in prostor 29. septembra 1998 sprejel Navodilo o postopku priprave splošnih pravnih aktov in drugih dokumentov na MOP, ki določa način in pogoje sodelovanja zainteresirane javnosti pri njihovi pripravi. Navodilo doslej še ni bilo uporabljeno.

Predlagamo, da:

- **državni zbor čimprej 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.**

1.4. VZPOSTAVLJANJE UČINKOVITIH PRITOŽBENIH POTI

(Aleš Butala, namestnik varuha)

1. Ustava v 25. členu vsakomur zagotavlja pravico do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Pravica do pravnega sredstva se uresničuje skladno s procesnimi zakoni, ki določajo potek posameznih vrst sodnih in upravnih postopkov. Poleg formalnih (sodnih in upravnih) poti, ki so običajno dolgotrajne in pogosto drage, morajo biti prizadeti osebi na voljo tudi druge, manj formalne pritožbene možnosti, ki so lahko celo učinkovitejše, predvsem pa hitrejše in cenejše. Kadar posameznik meni, da je funkcionar ali uslužbenec pri obravnavanju in odločanju v njegovi zadevi zagrešil nepravilnost, storil napako ali zgolj nekorektnost, skratka, da njegove pravice niso bile spoštovane, mora biti omogočena pritožbena pot. Pri vsakem delu lahko pride do napak, pomembno pa je, da ima posameznik možnost s pritožbo doseči odpravo napake.

2. Formalne pritožbene poti v sodnih, upravnih in drugih pravnih postopkih praviloma omogočajo preskus pravilnosti in zakonitosti odločbe državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil (v nadaljevanju: organ). S pravnim sredstvom lahko posameznik v predpisanem postopku doseže odpravo, razveljavitev ali spremembo odločbe organa nižje stopnje. Predmet pravnih sredstev, določenih s procesnimi predpisi, je praviloma zgolj (bolj ali manj obsežna) presoja sprejete odločitve, le redko pa tudi samega postopka, neodvisno od preskusa izdane odločbe. Formalne pritožbene poti tako ne obravnavajo ravnanja organa v postopku odločanja, ki pa je za posameznika lahko enako pomembno. Odločanje o pravnih sredstvih (razen redkih izjem) ne vključuje obravnavanja očitkov dolgotrajnosti, ekonomske neučinkovitosti in zlorab procesnih pravic strank ali udeležencev in sploh vseh tistih nepravilnosti v postopku ter kršitev procesnih določb, ki niso v vzročni zvezi s pravilnostjo in zakonitostjo izdane odločbe. Formalna pravna sredstva so neuspešna kot oblika nadzora nad delom uradnika, ki vodi in odloča v postopku: njegov žaljiv odnos, aroganca, nadutost, objestnost, pomanjkanje dolžne vljudnosti in spoštljivosti v razmerju do stranke, opustitve in neukrepanja v postopku so le nekateri primeri okoliščin, ki jih ni moč učinkovito uveljavljati s pravnimi sredstvi, določenimi v procesnih predpisih za posamezne vrste postopkov.

V vseh primerih odločanja o pravicah, dolžnostih in pravnih interesih posameznika bi moral biti določen oziroma predpisan ustrezen postopek za uveljavitev pravice do pravnega sredstva. Čeprav gre za eno temeljnih predpostavk, ki naj zagotovi pošten postopek in pravično odločitev, pa ugotavljamo, da so še področja, kjer pritožbenih poti ni. Tozadevne težave se kažejo zlasti v primerih, ko organ, ki odloča, ocenjuje, da ne gre za upravno stvar in v posledici ne uporablja določb zakona o splošnem upravnem postopku.

Če pritožbene poti, ki se glede pravilnosti in zakonitosti izdane odločbe uresničujejo skladno s procesnimi predpisi, označimo s pojmom formalne pritožbene poti, pa so neformalne tiste pritožbene možnosti, ki so lahko sicer tudi določene s predpisom, vendar njihov namen ni sprememba pravnega razmerja, vzpostavljenega z odločbo organa. Pod pojmom neformalne pritožbene poti razumemo (za potrebe tega prispevka) vse tiste možnosti, ki so posamezniku na voljo v zvezi z (oblastnimi) dejanji in opustitvami organov (na primer pri postopkih policije), na področju različnih storitev (na primer v zdravstveni dejavnosti, pri izvajanju gospodarskih javnih služb, pri odvetnikih in notarjih) 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.

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

3. Številne pobude, ki jih prejme varuh človekovih pravic, so posledica neustrezne komunikacije med organom in posameznikom. Te pobude je praviloma mogoče hitro razrešiti, ko so ugotovljena vsa odločilna dejstva in okoliščine. Izid zadeve je ugotovitev nepravilnosti z ustreznimi posledicami, ali pa, ker se ugotovi, da pobuda ni utemeljena, pritožnik sprejme ugotovitev o pravilnosti odločitve oziroma ravnanja pristojnega organa. Številne pritožbe pobudnikov bi bile lahko na enostaven in učinkovit način razrešene že v postopku pred samimi organi, ne da bi bilo potrebno posredovanje institucij zunaj organa, kjer je do zatrjevanje nepravilnosti prišlo. Tako bi tudi varuh človekovih pravic prejel manj zlasti nezahtevnih pobud, če bi organi zagotavljali učinkovit in kredibilen notranji pritožbeni sistem.

Seveda mora biti javnost seznanjena s pritožbenimi možnostmi, sicer je enako, kot da jih ne bi bilo. Organi morajo poskrbeti, da je sistem pritožbenih poti objavljen in tako potencialnemu uporabniku poznan. Zloženke z vsemi potrebnimi informacijami za vložitev pritožbe, pa tudi obrazci za njeno vložitev, so zato dobrodošli. To velja tudi za plakate in podobna obvestila v prostorih organa, namenjenih poslovanju s strankami. Nadzorstvene in pritožbene možnosti, ne zgolj obstoj nabiralnika za "pohvale in pritožbe", naj bodo navedene tudi v priročniku, ki sicer predstavlja organ, pojasnjuje njegove pristojnosti in druge okoliščine njegovega delovanja. Boljšo dostopnost omogočajo tudi informacije po telefonu, še zlasti na brezplačni telefonski številki. Skratka, ljudi je treba seznaniti s pritožbenimi možnostmi ter pri tem neukim strankam zagotoviti tudi (pravno) pomoč v ustreznem obsegu in na razumljiv način.

4. Pritožbene možnosti pripomorejo k omejevanju samovolje, k temeljitejšemu in kakovostnejšemu delu, pa tudi k temu, da zaradi slabega dela redkih posameznikov niso ožigosani kar vsi, ki na primer delajo v nekem organu. Že dejstvo, da organ prisluhne pritožbi posameznika in jo obravnava, pa slednjemu pomeni vsaj delno zadoščenje in mu da občutek, da organ ni vsemogočen. K moralni zmagi posameznika pa lahko pripomore tudi priznanje organa o storjeni napaki.

Skrbno obravnavanje pritožb je treba sprejeti kot sestavni del prizadevanj organa za prijaznejši odnos s strankami. Zato pritožb ne gre razumeti kot vmešavanje v redno delo ali kot motečo kritiko ravnanja in odločitev, pred katero se morajo prizadeti funkcionarji ali delavci braniti. Nezaдовoljstva strank in njihovih pritožb ni dopustno razlagati kot goli kritikizem. Nasprotno: služijo naj kot spodbuda za izboljšave. Učinkovita interna pritožbena pot prihrani čas in stroške ter spodbuja dobre odnose in komunikacijo z javnostjo oziroma ljudmi kot potencialnimi strankami oziroma uporabniki storitev organa. Pritožbena pot pomaga odkrivati, kje so problemi pri zagotavljanju kakovostnih storitev, kar omogoča njihovo odpravo in izboljšanje kakovosti dela. Učinkovito in nepristransko obravnavanje pritožb pripomore tudi k izogibanju neželjeni negativni publiciteti.

Zlasti s stališča dobrega upravljanja je pomembno, da ima posameznik možnost doseči obravnavanje svojega primera tudi v neformalnem pritožbenem postopku, ki naj, če se le da, omogoči tudi odpravo nepravilnosti, če se ugotovi, da je pritožba utemeljena. Neformalne pritožbene poti zagotavljajo varstvo na področju pravilnega 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 uradnik pri vsakem stiku s posameznikom ravnal pravilno in korektno. Zoper odločitve (akte) organov so v predpisanih postopkih redno na voljo pritožba oziroma druga pravna sredstva. To pa le redko velja za (fizična) oblastna dejanja in opustitve organov. In prav na tem področju gre pogosto za izvrševanje pooblastil, ki neposredno posegajo v tradicionalne in temeljne človekove pravice. Zato je pomembno, da ima posameznik možnost tudi v takšnih primerih s pritožbo doseči obravnavanje njegovega primera.

5. Prizadeti posameznik kot stranka in pritožnik utemeljeno pričakuje, da bo pritožbeni postopek omogočil hitro, ekonomsko dostopno (poceni) in korektno odločitev o pritožbi. Zavezanost načelu učinkovitega obravnavanja pritožb mora biti neločljivi sestavni del delovanja organa. Zaupanje javnosti v pritožbeni sistem bo hitro zapravljen, če ta ne zagotavlja tistega, kar obljublja. Dolgotrajnost pritožbenega odločanja vlagateljem ne zbuja zaupanja in ne kaže na posebno uspešnost in učinkovitost pritožbene poti. Pri tem velja poudariti, da ni moč pričakovati rezultatov brez ustreznih kadrovskih in materialnih pogojev za delo organa, ki obravnava in odloča v pritožbenem postopku.

Temeljno vodilo mora biti, da se pritožba obravnava temeljito in pravično. Uporabnost pritožbenega postopka je še posebej odvisna od zaupanja pritožnika v nepristranost njegovega izvajanja. V ta namen je treba zagotoviti pošteno obravnavanje in utemeljitev pritožbene odločitve z jasnimi razlogi, pa čeprav odločitev za pritožnika ni ugodna. Odločitev pritožbenega organa mora biti pisna in obrazložena, torej utemeljena z razlogi v dejanskem, strokovnem in pravnem pogledu. Pritožnika je treba o sprejeti odločitvi čimprej obvestiti.

Napačen je pristop, ki pritožbo obravnava kot neprijetnost, s katero so se funkcionarji in delavci zavezani soočati le zato, da bi s tem pripomogli k boljši podobi organa v javnosti. Sposobnost priznati, da je bila storjena napaka, pomeni moč, ne pa slabost odgovorne osebe. Stranki je treba s pravilnim pristopom pri obravnavanju njene pritožbe utrditi prepričanje, da se je vredno pritožiti, ter ji hkrati zagotoviti, da ne bo trpela posledic zaradi pritoževanja.

6. Pritožbeni sistem mora biti vsakomur dostopen. V ta namen so potrebna jasna navodila za vložitev pritožbe, vključno z natančno navedbo pritožbenega organa oziroma naslovnika za sprejem pritožbe. Pritožbene poti morajo biti pregledne, brez težav dostopne in preproste za uporabo. V praksi marsikdaj učinkovita pravica do pritožbe ni zagotovljena zaradi ne dovolj jasnih pravil o pristojnosti ter pogojevanja dostopnosti pritožbe s plačilom (nesorazmerno visoke) cene.

Pritožbene poti morajo biti predstavljene in opisane na preprost in prizadetemu posamezniku razumljiv način. Vzpostaviti je treba neodvisne mehanizme in pregledne postopke, ki omogočajo preprosto vlaganje pritožb. Ti mehanizmi morajo zagotavljati, da je informacija o pritožbenih postopkih stranki na voljo in to, kadar je potrebno, skupaj z neodvisno osebo, ki zagotavlja ustrezno (pravno) pomoč s svetovanjem prizadeti osebi glede najprimernejšega načina za ukrepanje.

Razložen mora tudi biti način, kako pritožbeni postopek poteka. Postopek mora biti brez nepotrebnih formalnosti in pritožniku razumljiv, da lahko sledi posameznim fazam ter se tako seznaniti z obravnavanjem vložene pritožbe. Pomembna je hitrost postopka. Če je postopek dolgotrajnejši, je treba pritožnika obveščati o napredku oziroma o posameznih fazah obravnavanja.

Predvsem pa mora biti postopek pošten (fair), nepristranski in zaupen. Odločati morajo osebe, ki niso bile vpletene in niso sodelovale v postopku kritiziranega obravnavanja oziroma odločanja. Pri reševanju pritožbe je treba upoštevati tudi načeli pravičnosti in dobrega upravljanja. Pritožbeni postopek mora biti zaupen, razen če pritožnik želi drugače. Nedvoumno mora biti sporočilo javnosti, da vložitev pritožbe ne bo imela neugodnih učinkov za bodoče stike in odločanje organa v razmerju do vlagatelja pritožbe. 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.

In ne nazadnje: postopek mora biti učinkovit, kar predvideva nepristransko obravnavanje in objektivno odločanje. Če se ugotovi, da je pritožba utemeljena, je treba zagotoviti tudi primerne poti za odpravo napak oziroma za sankcioniranje nepravilnosti. Kadar je le mogoče, je treba pritožniku omogočiti stanje, ki bi bilo, če bi ne bilo nepravilnega ravnanja. Vsekakor gre pritožniku natančno pojasniti zadeve. Pogosto bo na mestu tudi pisno opravičilo. V primeru nastale škode je prav ponuditi ustrezno odškodnino, ali vsaj napotiti pritožnika, da vloži odškodninski zahtevek. Vsekakor velja razumnim in utemeljenim zahtevkom ugoditi brez usmerjanja na sodišče. Pritožnika, ki ni zadovoljen s pritožbeno odločitvijo, pa je treba seznaniti z nadaljnjimi pritožbenimi potmi, vključno z vložitvijo pobude pri varuhu človekovih pravic.

7. Že po naravi stvari velja, da gre največji poudarek interni pritožbeni poti oziroma notranjemu nadzoru. Odločilna dejstva in okoliščine je namreč najlaže ugotoviti neposredno pri vpletenem organu, torej tam, kjer je prišlo do zatrjevane nepravilnosti. Številne pritožbe bi lahko enostavno in v najbolj zgodnjih fazah postopka razrešili znotraj organa, tudi ob sodelovanju prizadetih uradnih oseb. Vendar pa je prav, da odločitev v internem pritožbenem postopku sprejme druga in ne tista oseba, ki je sodelovala oziroma odločala v postopku, ki je predmet pritožbe. Spor, nesporazum oziroma napako bo tako laže odpraviti.

Tudi za pritožbene poti velja načelo subsidiarnosti: ni treba, da o pritožbi odločajo zunanji organi, če se lahko reši znotraj organa, v katerem je prišlo do zatrjevane nepravilnosti. Šele podrejeno pridejo v poštev zunanje pritožbene možnosti. Tu velja zlasti omeniti nadzorne in pritožbene postopke, ki jih zagotavljajo različna stanovska združenja, kot so zbornice (na primer zdrav-

Poglavje 1

niška, odvetniška in notarska), pa tudi društva (na primer častno razsodišče pri društvu novinarjev). Prav različna stanovska združenja bi morala večjo pozornost nameniti zagotavljanju objektivnega izvajanja (javnih) pooblastil na področju pritožbenega obravnavanja in odločanja. Varovanje pravic in interesov svojih članov morajo zbornice in društva podrediti interesom strank njihovih članov oziroma uporabnikov njihovih storitev. Še zlasti zato, ker imajo številna stanovska združenja zunaj sodne veje oblasti tako rekoč monopolni položaj pri odločanju o utemeljenosti vloženih pritožb.

Zaradi zagotavljanja poštenega, pravičnega in objektivnega odločanja je tudi pri neformalni obliki pritožbenih poti zaželeno stopnjevitost odločanja. O pritožbi naj tako najprej odloča organ, kjer je do zatrjevane nepravilnosti prišlo. To je praviloma po stvarni oziroma teritorialni organizacijski delitvi temeljna enota, kot so na primer zdravstveni dom, bolnišnica, upravna enota, organ lokalne samouprave ali koncesionar, ki opravlja javno službo. Naslednja stopnja v (pod)sistemu pa so na primer lahko različna stanovska združenja, ZZS in ZPIZ kot nosilca in izvajalca obveznega zdravstvenega ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja, kakor tudi področna ministrstva.

Vrh stopnjevitosti neformalnih pritožbenih poti pa je varuh človekovih pravic kot neodvisna in nepristranska oblika neformalnega varstva pravic posameznika v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Ta pride praviloma v poštev šele, ko so že bile izčrpane druge pritožbene možnosti, razen, če bi bilo za posameznika nesmotrno začeti ali nadaljevati takšne postopke ali če bi bila s čakanjem posamezniku med tem prizadejana velika ali težko popravljiva škoda.

**Namestniki varuha
(z leve proti desni:
Aleš Butala,
France Jamnik,
Jernej Rovšek)**



2. Obravnavana problematika

Poglavje vsebuje opis problematike, tako širših problemov kot zanimivejših posameznih primerov. Podpoglavja ustrezajo posameznim vsebinskim sklopom problematike in niso togo vezana na področja varuha. Formalno lahko namreč vsebinsko ista problematika spada v različna področja zaradi različnih postopkov in organov, ki jo obravnavajo.

2.1. USTAVNE PRAVICE

Delež prejetih pobud, ki smo jih uvrstili na področje ustavnih pravic, se je ustalil pri približno 50 na leto; v minulem letu se je število zadev nekoliko povečalo. Ko smo na začetku našega dela sprejeli interno klasifikacijo zadev, smo v to področje uvrstili zadeve s področja otrokovih pravic, pravic manjšin, enakih možnosti, etike javne besede, pravice do zbiranja, delovanja varnostnih služb in varstva osebnih podatkov. Dejanska razvrstitev zadev v zadnjem času pa kaže, da je največ pobud zunaj vnaprej sprejete klasifikacije. Pobude so tako raznolike, da jih je težko zbrati pod posamezne skupne naslove. Kljub temu lahko za minulo leto ugotovimo, da je bilo največ zadev s področja uveljavljanja volilne pravice, zlasti v zvezi z lokalnimi volitvami, in s področja varstva osebnih podatkov. Nekaj pobud smo prejeli tudi glede uveljavljanja avtorskih pravic, vprašanja (ne)ustavnosti posameznih predpisov, kršitev pravice do zasebnosti in uveljavljanja svobode vesti in veroizpovedi.

Med pobudami velja omeniti množično pobudo glede ovitka zgoščenke glasbene skupine Strelnikoff. Od 2. marca do 5. maja 1998 smo prejeli skupaj 1383 enakovrstnih pobud oziroma protestov na obrazcu. Vsem, ki so nam posredovali svoje osebne podatke in naslov, smo posredovali odgovor, v katerem smo pojasnili svoje pristojnosti in nadaljnji potek obravnave zadeve pri pristojnih državnih organih. Če bi vsako od teh pobud prikazali posebej, bi se število zadev na tem področju povečalo za 20-krat.

Pri tistih vprašanjih, ki smo jih v minulih letih že podrobneje predstavili, svojih predlogov in stališč ne ponavljamo. V nadaljevanju predstavljamo nekaj najzanimivejših problemov in posamičnih zadev, ki izhajajo iz pobud, obravnavanih v minulem letu.

**Predlog zakona
o Slovenski
obveščevalno-
varnostni agenciji**

V parlamentarni obravnavi je predlog zakona o slovenski obveščevalno-varnostni agenciji. Zakon mora zagotoviti nadzor in odgovornost obveščevalno-varnostne službe, da bo njeno delovanje zares v službi države, zagotavljanja njene varnosti in obstoja. Tudi pri delu varnostno-obveščevalne agencije se srečujemo z načelom sorazmernosti: omogočeno ji mora biti, da deluje učinkovito, vendar le v jasno določenih mejah, v katerih je njeno delovanje nujno za doseg zakonitega cilja. Obveščevalno-varnostna agencija lahko pri svojem delovanju bistveno poseže v zajamčene pravice posameznika. Zato je učinkovit nadzor še posebnega pomena. Ta pa mora biti vsebinski in ne zadostuje zgolj formalno izvajanje nadzora.

**Civilno služenje
vojaškega roka**

Dve od organizacij, v katerih se izvaja nadomestno civilno služenje vojaškega roka (Slovenska Karitas, Združenje za kakovost življenja Ozara) sta se v letu 1998 obrnili na varuha zaradi težav v zvezi s plačevanjem stroškov tega služenja. Obe organizaciji imata sklenjeno pogodbo o medsebojnih pravicah in obveznostih z MNZ. Po pogodbi bi stroške morale poravnati MORS v največ tridesetih dneh po izstavitvi računa, dejansko pa je prihajalo do večjih zamud, kar jim je povzročalo skoraj nepremostljive težave.

MORS smo opozorili, da bi neplačevanje stroškov lahko povzročilo prenehanje izvajanja civilnega služenja, kar bi zelo slabo vplivalo na položaj tistih, ki so uveljavljali ugovor vesti vojaški dolžnosti in s tem pravico do te oblike služenja vojaškega roka. Menili smo, da bi, če glede izvajanja ali financiranja nastanejo težave, to morali urejati z ustrezno spremembo pogodbe, ne pa z neizvajanjem dogovorjenega.

Iz odgovora MORS je bilo razvidno, da so že začeli urejati položaj. Težave so deloma izvirale iz prenizko planiranih sredstev za ta namen v finančnem načrtu ministrstva, ki niso zadoščala za povečano število oseb na civilnem služenju vojaškega roka. Po drugi strani pa se pristojnosti MNZ in MORS na tem področju prepletajo, kar ni v prid učinkovitemu delu. O vlogah za priznanje ugovora vesti vojaški dolžnosti odloča komisija, ki jo imenuje minister za notranje zadeve. Komisija tudi poda predlog napotitve državljanov na opravljanje nadomestne civilne službe. V pristojnosti MNZ je še izbira organizacij in služb, v katerih se bo opravljala nadomestna civilna služba, sklepanje pogodb z njimi ter inšpekcijski nadzor nad izvrševanjem nadomestne civilne službe, nadzor nad porabo finančnih sredstev in posredovanje računov v izplačilo MORS. V pristojnosti MORS pa so upravne zadeve v zvezi s pošiljanjem državljanov na opravljanje nadomestne civilne službe, odlaganjem, prekinitvijo in izvršitvijo te službe, izdaja predhodnega soglasja k pogodbam, ki jih sklene MNZ z organizacijami in službami, načrtovanje porabe finančnih sredstev ter izplačilo računov za opravljanje nadomestne civilne službe.

Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije je v letu 1998 manjkajoča sredstva za plačilo stroškov civilnega služenja vojaškega roka zagotovilo z notranjimi prerazporeditvami finančnih sredstev. Predvideli so celovito ureditev tega vprašanja s prerazporeditvijo pristojnosti med ministrstvom, da v prihodnje ne bi več prihajalo do težav pri financiranju. Pripravili so že gradivo za obravnavo na seji Vlade, vendar so ga pozneje v dogovoru z MNZ umaknili, da bi za Vlado pripravili celovito informacijo v zvezi z uveljavljanjem ugovora vesti vojaški dolžnosti (delo komisije na prvi in drugi stopnji, ugotovitve inšpekcijskih nadzorov itn.) in ne samo o problemih v zvezi s financiranjem. Z MNZ je bilo dogovorjeno, da MORS načrtuje finančna sredstva za ta namen še za leti 1999 in 2000.

Pri obravnavanju pobud posameznikov smo ugotovili, da se napotitve na civilno služenje vojaškega roka večkrat izvajajo z velikimi zamudami, tako da imajo državljani težave pri svojih študijskih in drugih načrtih. Uveljavljali smo mnenje, da gre za enakovredno obliko izpolnjevanja ustavne dolžnosti, tako da ne bi smelo prihajati do razlik v primerjavi z načrtovanjem in izvajanjem napotitev nabornikov na služenje vojaškega roka. Navedene zamude so v nasprotju z določbo Zakona o vojaški dolžnosti, da se nabornik, ki sam prosi, da bi bil poslan na služenje vojaškega roka, pošlje v prvem napotitvenem roku po vložitvi prošnje.

**Razkrivanje
identitete ovadenih
prek obvestil uprav
za notranje zadeve**

Pobudnica je menila, da ji je bila z objavo poročil v zvezi z ovadbo kriminalistov UNZ Slovenj Gradec v medijih povzročena nepopravljiva škoda v zasebnem in službenem življenju. Iz objav je bilo razvidno, da so kriminalisti podali ovadbi zoper direktorja in vodjo računovodskega sektorja zasebne gospodarske družbe zaradi suma storitve kaznivega dejanja oškodovanja upnikov. Ovdena sta bila imenovana z inicialkama, funkcijo in imenom družbe.

V zadevi je šlo za problematiko, ki smo jo že večkrat omenili v naših letnih poročilih. Ministra za notranje zadeve smo ponovno opozorili na naša stališča, na neenotno prakso obveščanja javnosti in ga spomnili na njegov takratni odgovor, da je obveščanje o ugotovitvah s področja gospodarskega kriminala v gospodarskih družbah z družbenim kapitalom utemeljeno z interesom širše javnosti, ter na zagotovilo, da bodo na podlagi strokovnih posvetov ponovno proučili način obveščanja javnosti.

Ministru smo posredovali posebno mnenje. Opozorili smo, da v obravnavanem primeru omenjeni argument ne more biti odločilen, saj je iz objav v medijih mogoče sklepati, da gre za olastnirjeno podjetje. Ponovno smo poudarili, da je sporno navajanje inicialk ovadenih skupaj z njihovo funkcijo in imenom družbe. To posameznika v njegovem socialnem okolju dejansko razkriva. Takšna praksa je za prizadete celo slabša, kot če bi ovadene posameznike navedli s polnim imenom in priimkom. Objava z inicialkami namreč prizadetim dejansko odvzame možnost zahtevati odgovor oziroma popravek v skladu z ustavno pravico do popravka in odgovora (40. člen), ki jo natančneje opredeljujejo določbe 12. do 23. člena Zakona o javnih glasilih (ZJG). Ustavni pravici javnosti, da je obveščena o delu policije, je po našem mnenju zadoščeno s tem, da policija obvešča javnost o pomembnejših pojavih, ki jih ugotavlja pri svojem delu; tudi brez razkritja imen obravnavanih. Pri obveščanju javnosti mora tudi policija spoštovati osebnostne pravice posameznikov in načelo domneve nedolžnosti. Spoštovanje teh načel je še toliko pomembnejše v času, ko kazenski postopek še ni uveden in se posameznik o navedbah, ki ga obremenjujejo, praviloma še ni mogel izreči. Javnost postopka na tem področju je po našem mnenju v celoti zagotovljena šele z javno sodno obravnavo.

Spoštovanje pravice do zasebnosti, časti in ugleda in domneve nedolžnosti terja še posebej skrbno ravnanje državnih organov, kadar se nekomu očita nezakonito ravnanje. Sum, da je posameznik storil kakšno kaznivo ali nezakonito ravnanje, se lahko ugotavlja in potrdi samo v sodnem postopku. Na tej podlagi smo menili, da organi Uprave za notranje zadeve v Slovenj Gradcu v obravnavanem primeru niso ravnali dovolj skrbno, saj so z objavo podatkov, ki razkrivajo identiteto osumljenih, posegli v njihovo zasebnost, čast in dobro ime. Ministru smo predlagali, naj se glede omenjenega primera opredeli, ponovno prouči način obveščanja javnosti ter pri tem upošteva naša stališča.

Minister se v odgovoru glede konkretnega primera ni opredelil, pač pa nam je sporočil, da pripravljajo usmeritve na področju obveščanja javnosti o delu policije. Pri tem bodo upoštevali tudi naša stališča in mnenja.

Spremljanje lokalnih volitev 1998

Na dan lokalnih volitev, 22. novembra 1998, smo organizirali dežurno službo in javno obvestili volivce, da se lahko obrnejo na naš urad, če bi imeli težave pri uresničevanju volilne pravice. Na dan dežurstva smo na našo brezplačno telefonsko številko prejeli 61 telefonskih klicev. Nekaj klicev smo prejeli še tudi pred dnevom glasovanja in po njem. Med 61 klicatelji se jih je večina predstavila, anonimnih klicev je bilo 11. Največ, 30 klicateljev, je pričakovalo določena pojasnila zaradi nejasnosti glede načina volitev, pravic in obveznosti volivcev in volilnih organov in glede morebitnega uveljavljanja varstva volilne pravice. Posredovali smo jim ustrezna pojasnila oziroma jih napotili na pristojne volilne organe. Trinajst klicev se je nanašalo na domnevne kršitve volilnega molka pred volitvami oziroma na dan volitev. Večino smo napotili na dežurno službo ministrstva za notranje zadeve, ki lahko na tej podlagi vloži ustrezne predloge za uvedbo postopka o prekršku na podlagi ZVolK. Šest klicev se je nanašalo na možnost volitev na domu. Posredovali smo jim ustrezna pojasnila in, kolikor je bilo to še mogoče, omogočili volitve prek tako imenovanih letečih volilnih odborov. Trije klici so se nanašali na vprašanja, povezana z volilnim imenikom, dva pa na volitve v ožje dele občin, ki so jih ponekod izvedli hkrati z lokalnimi volitvami. Kar sedem klicateljev pa je ob tej priložnosti protestiralo zaradi nezmožnosti uresničevanja volilne pravice na območju Mestne občine Koper.

Pred dnevom volitev in po njem smo prejeli več pisnih pobud posameznikov in tudi organov posameznih političnih strank. Pred volitvami smo pobudnike, ki so se v glavnem obračali na nas v zvezi z izvedbo kandidacijskih postopkov, napotili, naj uveljavljajo svoje pravice v pritožbenih postopkih, kot jih določata Zakon o lokalnih volitvah (ZLV) in Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ). Pobude na tem področju smo prejeli tudi še po opravljenih volitvah, vendar so bili v večini primerov zakonski roki za uveljavljanje pritožb, ki so zelo kratki, zamujeni.

Posebej opozarjamo na pobudo, ki nam jo je v vednost poslalo Medobčinsko društvo Rom iz Novega mesta. Na občinski svet Novo mesto so naslovili dopis, v katerem izražajo prizadetost, ker

bodo tudi v prihodnjem mandatnem obdobju ostali brez romskega predstavnika v občinskih svetih treh občin na tem območju. Peti odstavek 39. člena ZLS določa, da imajo na območju, kjer živi avtohtono naseljena romska skupnost, Romi v občinskem svetu najmanj po enega predstavnika. Posebno volilno pravico predstavnikom romske skupnosti daje tudi 7. člen Zakona o lokalnih volitvah (ZLV). Doslej je to določbo uresničila Mestna občina Murska Sobota. Župan občine Novo mesto je odgovoril, da je občinska uprava ob obravnavi poročila o romski problematiki sicer pripravila osnutek sprememb in dopolnitev statuta mestne občine, ki je predvideval posebnega mestnega svetnika, ki bi ga na podlagi posebnega volilnega imenika izvolili pripadniki romske skupnosti. Vendar navedene spremembe in dopolnitve statuta niso bile sprejete, ker občinski svet ni bil sklepčen. Menimo, da bi občine, kjer živijo tudi pripadniki romske skupnosti, morale pravočasno predvideti v svojih statutih izvolitev njihovega predstavnika. Tako bi bilo tudi lažje reševati njihove probleme v občinskem svetu kot najvišjem organu odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine (21. člen ZLS).

Nepopolna in nedosledna zakonska ureditev glasovanja po pošti

Že v poročilu za leto 1996 (stran 27) smo ugotavljali, da ZVDZ ne vsebuje rešitev za glasovanje po pošti za tiste volivce, ki na dan glasovanja niso v kraju stalnega bivališča, ker so na primer v oskrbi pri sorodnikih, vendar pa tudi niso oskrbovanci domov za starejše ali v bolnišnici. Opozorili smo, da bo neupravičeno razlikovanje med volivci, ki lahko uveljavljajo pravico do glasovanja po pošti, mogoče odpraviti šele s spremembami in dopolnitvami ZVDZ.

Ob spremljanju lokalnih volitev 1998 pa smo ugotovili tudi razlike pri urejanju tega vprašanja v zakonodaji, navodilih Republiške volilne komisije (RVK) in strokovnih pojasnilih.

Poleg odsotnosti rešitev za volivce, ki so v domači oskrbi, ugotavljamo tudi neenotne normativne in praktične rešitve glede glasovanja po pošti za volivce, ki služijo vojaški rok, in za volivce, ki so zaporniki ali priporniki.

Volivcem, **ki služijo vojaški rok**, omogoča glasovanje po pošti drugi odstavek 81. člena ZVDZ. Zakon o lokalnih volitvah pa z določbo 79. člena omogoča glasovanje po pošti le volivcem, ki so oskrbovanci domov za starejše, in tistim, ki so na zdravljenju v bolnišnicah. Drugih kategorij upravičencev za glasovanje po pošti ta zakon ne omenja. Kljub temu navodilo RVK št. 18-1/96-86/98, ki ga je RVK sprejela leta 1994 in se je uporabljalo tudi za lokalne volitve 22. novembra 1998, že v naslovu omogoča glasovanje po pošti tudi volivcem, ki služijo vojaški rok. V prvi točki navodil pa omogoča tak način glasovanja tudi tistim v zdravilišču.

Glasovanja po pošti za **zapornike oziroma pripornike** pa ne omogoča niti ZVDZ niti ZLV niti omenjeno navodilo. Vendar pojasnilo tajnika RVK Marka Golobiča v knjižni izdaji predpisov o lokalnih volitvah in lokalni samoupravi (ČZ Uradni list RS, Ljubljana 1998) na 30. vprašanje (stran 34) odgovarja, da se tudi pri lokalnih volitvah izvajajo vse oblike glasovanja, ki jih pozna zakon, tudi glasovanje po pošti zapornikom oziroma pripornikom. Iz prakse poznamo primere, ko je bilo glasovanje po pošti omogočeno tudi pripornikom in zapornikom.

Čeprav ne nasprotujemo širitvi primerov, ki omogočajo glasovanje po pošti, saj smo si za to vse skozi sami prizadevali, pa ob tem ugotavljamo pomanjkljivo urejenost tega področja oziroma neuskkljenost med zakonskimi določbami, uradnimi navodili, neuradnimi strokovnimi pojasnili in rešitvami v praksi. Zato ponovno **predlagamo državnemu zboru, naj to vprašanje čimprej uredi s spremembami in dopolnitvami ZVDZ in ZLV.**

Mnenje o izvajanju zakonskih določil za glasovanje po pošti v primeru vojakov iz Novega mesta

Čeprav smo obe pobudi, ki sta se nanašali na odklonitev zahteve za glasovanje po pošti za vojake na služenju vojaškega roka, prejeli le v vednost, smo opravili ustrezne poizvedbe. V obeh primerih so se volilni upravičenci - vojaki pritoževali pristojnim občinskim volilnim komisijam (OVK), da niso prejeli volilnih kart in glasovnic, čeprav so izpolnjene obrazce oddali v zakonskem roku. Kasneje smo v eni zadevi prejeli odgovor OVK Trbovlje na pritožbo. Predsednik komisije ugotavlja, da so iz vojašnice v Novem mestu prejeli štiri izjave z željo po glasovanju po pošti, med katerimi je bila tudi izjava pritožnika. Volilna komisija je izjave prejela 17. novembra 1998, navaja pa, da je upoštevala le izjave, ki so prispele do vključno 16. novembra 1998.

Predsedniku OVK Trbovlje smo na lastno pobudo poslali mnenje, v katerem smo utemeljili razloge, zaradi katerih menimo, da OVK ni ravnala prav, ker ni razlagala zakona v korist uresničevanja ustavne pravice državljanov do volitev glede glasovanja po pošti.

V mnenju smo se sklicevali tudi na "Navodilo za glasovanje volivcev, ki lahko glasujejo po pošti, ker služijo vojaški rok oziroma so oskrbovanci domov za starejše, ki nimajo stalnega prebivališča v domu ali so na zdravljenju v bolnišnici" RVK z dne 9. novembra 1998, ki pa je vsebinsko povzetek navodil, ki jih je RVK sprejela že leta 1994. V 2. točki teh navodil je določeno, da mora OVK ne glede na zakonsko določen rok za pošiljanje zahtevka - sedem dni pred dnevom glasovanja - upoštevati tudi zahteve, prejete po tem roku, če je med drugim "o zahtevi obveščena v roku, ki še omogoča, da bo volivec pravočasno prejel in vrnil volilno gradivo". Menili smo, da zakonske določbe ni mogoče razlagati tako, da mora komisija zahtevkov za glasovanje po pošti prejeti najkasneje sedem dni pred dnevom glasovanja, pač pa da mora volivec v tem roku to "sporočiti". Prav tako po našem mnenju iz navodil izhaja, da je ta zakonski rok instruktivni in ne prekluzivni. Če je komisija zahtevkov prejela v roku, ki bi še omogočal pravočasno pošiljanje volilnega gradiva, bi bila to zavezana storiti. Mnenje smo utemeljili tudi z načelom, da je treba nejasne ali dvoumne zakonske določbe razlagati v korist posameznika in ne državnega organa.

OVK Trbovlje nam je sporočila, da se strinja z našim mnenjem, da bi morali poslati volilno gradivo za glasovanje po pošti, čeprav so zahtevo za glasovanje po pošti prejeli po poteku z zakonom določenega roka. Zamudo so utemeljevali z zgoščenimi in številnimi aktivnostmi OVK v zadnjem tednu pred dnevom glasovanja. Prosijo, da razloge sprejememo, in navajajo, da se zavedajo, da ti sicer ne pomenijo utemeljenega razloga za opustitev pošiljanja gradiva, zato zagotavljajo, da bodo v prihodnje ravnali drugače.

Ob tem pripominjamo, da navedeni pozitivni odgovor OVK Trbovlje, ki ga pozdravljamo, pomeni napredek v primerjavi z odgovorom RVK, ki smo ga opisali v poročilu za leto 1997 v točki 2.1.4 stran 28. Tedaj sta tako pristojna OVK kot RVK preozko razlagali ZVDZ, ko sta zavrnili pravočasno zahtevo za glasovanje po pošti za oskrbovanca, ki je bil v oskrbi pri sorodnikih. V tem primeru sta obe komisiji kljub našemu mnenju in predlogu vztrajali pri ozki razlagi zakona v škodo prizadetega posameznika.

Ker je bilo v obeh primerih volilno gradivo prepozno posredovano iz vojašnice SV v Novem mestu, smo načelniku generalštaba SV predlagali, naj to vprašanje razišče in prouči način omogočanja glasovanja po pošti za volivce, ki so na služenju vojaškega roka zunaj kraja svojega stalnega prebivališča.

Uporaba enotne matične številke v davčnih postopkih

Pobudnica je v svoji pritožbi nad delom davčne uprave med drugim navedla, da se ne strinja s tem, da je Davčni urad Ljubljana na položnici za plačilo dohodnine ob imenu navedel tudi njeno enotno matično številko občana (EMŠO). Ker pobudnica ni želela, da bi v poizvedbah izpostavili njeno ime, smo se odločili, da bomo to vprašanje obravnavali na lastno pobudo. Inšpektorja za varstvo osebnih podatkov smo prosili, naj razišče vprašanje navajanja EMŠO na položnicah davčne uprave ter ugotovi, ali na enak način ravnajo tudi druge izpostave DURS. Prosili smo ga tudi za mnenje o primernosti vzporedne uporabe EMŠO in davčne številke v davčnih postopkih.

Inšpektor za varstvo osebnih podatkov je zadevo raziskal in nam posredoval odgovor glavnega urada DURS, svojo korespondenco z DURS in kopijo odločbe. Zakonsko podlago za uporabo EMŠO v davčnih postopkih sicer daje 29. člen Zakona o davčni službi (ZDS), ki pa v prehodnih in končnih določbah predvideva, da se do uvedbe davčne številke kot davčna številka za fizične osebe uporablja EMŠO oziroma enotna matična številka tujca (prvi odstavek 46. člena). V drugem odstavku tega člena je bilo predvideno, da se po 1. januarju 1999 EMŠO oziroma enotna matična številka tujca črtata iz davčnega registra, vendar pa je bila ta določba s spremembami tega zakona (Ur. l. RS, št. 48/98) črtana. Zakon o davčnem postopku (ZDavP), ki uvaja davčno številko, pa ne predvideva uporabe EMŠO. Ta zakon določa, da mora davčni zavezanec v davčni napovedi, davčnem obračunu in drugih vlogah, naslovljenih na davčni organ, ter na drugih dokumentih, če tako določa zakon, navesti davčno številko. Zakon o varstvu osebnih podatkov določa, da se smejo osebni podatki zbirati, obdelovati, shranjevati in posredovati samo za namene, določene v zakonu, ali za namene, razvidne iz privolitve posameznika in ne smejo biti uporabljeni na način, ki ni združljiv s temi nameni.

Inšpektor za varstvo osebnih podatkov se je postavil na stališče, da niti ZDS niti ZDavP ne določata, da se po uvedbi davčne številke za namene enotne pridobitve in povezave podatkov v davčnih evidencah lahko uporablja tudi EMŠO, ker je v obeh zakonih jasno določeno, da se za te namene in kot identifikacijski znak, ki označuje davčnega zavezanca, uporablja davčna števil-

ka. Na tej podlagi je izdal odločbo, v kateri je odredil, da mora DURS do konca leta 1998 prenehati izpisovati EMŠO na vseh položnicah, ki jih izstavlja davčnim zavezancem, ter v istem roku prenehati uporabljati EMŠO za povezovanje podatkov v davčnih evidencah oziroma kot identifikacijski znak, ki označuje davčnega zavezanca. Zoper to odločbo se DURS ni pritožila, zato je postala pravnomočna.

Pravica do proste izbire prebivališča

Pobudo nam je posredoval pravni zastopnik prizadetega pripadnika romske skupnosti, ki je kupil stanovanjsko hišo v Jelšanah, jo želel adaptirati in se vanjo vseliti. Dne 21. julija 1998 pa je prejel obvestilo vaše skupnosti Jelšane, v katerem ga obveščajo, da vaščani ne želijo "takšnih sprememb, kot bi se verjetno zgodile, če bi se naselili v naši vasi vi s svojo družino". Vaščani so zbirali podpise za peticijo proti naselitvi prizadetega in njegove družine v Jelšanah, ki jo je podpisalo 152 vaščanov. Vaščani so imenovali komisijo, ki je obiskala župana občine Ilirska Bistrica, in grozili z zaporo ceste in dovoza smeti na smetišče, če jim ne bi uspelo "po mirni poti" preprečiti doselitve prizadetega. O sklepih so poleg župana obvestili še načelnika Upravne enote Ilirska Bistrica, komandirja policijske postaje in prodajalca hiše.

Po mnenju odvetnika je edini razlog za nasprotovanje vaščanov romsko poreklo prizadetega.

Ocenili smo, da je ravnanje vaščanov Jelšan primer slabo prikritega rasizma, kakršnih v Sloveniji doslej ni bilo veliko, ki terja takojšnje ukrepanje pristojnih državnih organov, zato smo županu Občine Ilirska Bistrica in ministru za notranje zadeve posredovali svoje mnenje in predloge.

Menili smo, da so vaščani Jelšan s svojim ravnanjem posegli v nekaj temeljnih ustavnih pravic, ki jih varuje Ustava RS. Ustava zagotavlja vsakomur enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik... ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Vsi so pred zakonom enaki (14. člen). Ustava v okviru svobode gibanja zagotavlja vsakomur pravico, da se prosto giblje in si izbira prebivališče (32. člen). Protiustavno je vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva ali nestrpnosti (63. člen). Vsakdo ima pravico, da svobodno izraža pripadnost svojemu narodu ali narodni skupnosti, da goji in izraža svojo kulturo in uporablja svoj jezik in pisavo (61. člen). Nikomur ni mogoče odrekati pravice do izbire prebivališča zaradi drugačne narodnosti, rase ali vere ali katerekoli druge osebne okoliščine.

Župana Občine Ilirska Bistrica smo prosili za informacijo o vsebini pogovora s skupino občanov, ki ga je obiskala, in za odgovor, kaj namerava storiti, da bi prizadeti lahko izkoristil svojo ustavno pravico do proste izbire prebivališča. Župan nam je odgovoril, da je članom komisije vaše skupnosti, ki ga je obiskala, razložil, da je prizadeti slovenski državljan in ima pravico, da kjerkoli v Sloveniji kupi nepremičnine in se vanje vseli. Predsedniku KS pa je tudi svetoval, da naj odstopijo od vsakega nezakonitega posega ali prisile. Svetoval jim je, naj se s prizadetim skušajo dogovoriti, da omenjeni objekt KS odkupi, če bi se s tem strinjal, vendar brez vsakega pogojevanja krajanov, sam pa se bo tudi v prihodnje zavzemal za "zgladitev spora".

Ministrstvo za notranje zadeve nam je odgovorilo, da je prizadeti na upravni enoti pridobil odločbo o priglasitvi gradbenih del za adaptacijo kupljene stanovanjske hiše, vendar pa na tem območju ni prijavil stalnega prebivališča. Opozarjajo na določbe zakona o evidenci nastanitve občanov, ki vsakomur nalaga dolžnost prijave prebivališča. Uprava policije MNZ nam je odgovorila, da so zoper dva občana iz Jelšan dne 29. decembra 1998 vložili kazensko ovadbo zaradi utemeljenega suma storitve kaznivega dejanja iz prvega odstavka 300. člena Kazenskega zakonika Republike Slovenije (zbujanje narodnostnega, rasnega ali verskega sovraštva, razdora ali nestrpnosti).

Uresničevanje pravice do peticije

Prejeli smo več pobud državljanov, ki so se na nas obračali potem, ko od pristojnih državnih organov niso prejeli odgovorov na svoja pisanja. Na tem mestu lahko omenimo dve peticiji, ki ju je pobudnik naslovil na vlado in na ministrstvo za šolstvo in šport. Prva je bila po vsebini zakonodajna pobuda, druga pa se je nanašala na vsebine izobraževalnih programov. Ker pobudnik odgovorov ni prejel, je predlagal naše posredovanje.

Vladi in ministrstvu smo posredovali mnenje, da ustavna pravica do peticije (45. člen Ustave) vsebuje tudi pravico do odgovora. Menimo, da je pravica do odgovora bistven in sestavni ele-

ment pravice do peticije. V nasprotnem primeru bi bila ta pravica le deklaracija, ki pa je po vsebini že zajeta v svobodi izražanja (39. člen Ustave).

Po našem posredovanju je pobudnik prejel odgovora obeh državnih organov, zato sklepamo, da sta sprejela naše mnenje o vsebini ustavne pravice do peticije.

2.2. OMEJITEV OSEBNE SVOBODE

2.2.1. Priporniki in obsojenci na prestajanju zaporne kazni

Analizo stanja na področju izvrševanja pripora in kazenskih sankcij smo podali v posebnem poročilu o problematiki obravnavanja zaprtih oseb. V poročilu smo povzeli ugotovitve, mnenja, predloge in priporočila s tega področja.

V letu 1998 smo opravili štiri podrobnejše preglede zavodov za prestajanje kazni zapora oziroma oddelkov teh zavodov. Posebno pozornost smo namenili Prevzgojnemu domu za mladoletnike v Radečah. Poleg tega smo bili štirinajstkrat še na obiskih v različnih slovenskih zavodih za prestajanje zaporne kazni. Ob obiskih, pa tudi s pisnimi pobudami, se je na varuha človekovih pravic v letu 1998 na takšen ali drugačen način obrnilo kar 344 zaprtih oseb.

Pri oceni stanja na področju izvrševanja pripora se ni mogoče izogniti prostorski stiski in slabim bivalnim razmeram. Priporniki praviloma preživijo v priporniških celicah 22 ur na dan, mnogi brez sleherne zaposlitve. Takšno stanje na fizično in psihično zdravje ne more ugodno vplivati. Korak nazaj pomeni v oktobru 1998 sprejeta sprememba Zakona o kazenskem postopku (ZKP), da je priporniku treba omogočiti delo (le) v skladu z možnostmi zavoda. Bati se je, da bo za pripornike v prihodnje dela še manj, ker se bodo zavodi za prestajanje zaporne kazni pač (prehitro) sklicevali na dejstvo, da tozadevnih možnosti ni. Priporniki pa niso samo brez dela, pač pa pogosto tudi brez prave možnosti za rekreacijo oziroma za telesno razgibavanje zunaj dveh ur sprehoda na prostem. Ob spremembah in dopolnitvah ZKP je bila zamujena priložnost za natančnejšo ureditev stikov pripornika z zunanjim svetom, zlasti glede obiskov. Vse več zavodov za prestajanje zaporne kazni ima pregradne stene v prostorih za obiske, kar onemogoča fizičen stik, če ni mikrofona, pa otežuje tudi pogovor pripornika z obiskovalcem. Tudi ukrepe iz varnostnih razlogov je treba presojeti v skladu z načelom sorazmernosti: dopustne so samo tiste omejitve, ki so določene v zakonu in so nujne za doseg legitirnega cilja. Obiskovanje pripornikov je treba v predpisih urediti tako, da bo onemogočena različna praksa pri določanju trajanja obiskov. Menimo, da bi moral zakon določiti spodnjo mejo trajanja obiska pripornika.

Rdeča nit opozoril varuha človekovih pravic je, da je treba čim prej sprejeti nov zakon o izvrševanju kazenskih sankcij. Gre za zakon, ki je pomemben predvsem s stališča posameznika, saj ga v času izrečene kazni odvzema prostosti oziroma izvajanja kazenske sankcije varuje v razmerju do države kot močnejše strani.

V zvezi z analizo stanja na področju izvrševanja kazenskih sankcij smo v posebnem poročilu podali več mnenj, predlogov in priporočil:

- Z zaskrbljenostjo smo ugotovili, da zavod Dob nima izpolnjenih kadrovskih pogojev za zdravljenje oziroma izvrševanje varnostnega ukrepa obveznega zdravljenja narkomanov. Preseneča praksa, da se ta varnostni ukrep začne izvrševati šele ob koncu prestajanja zaporne kazni. Menimo, da je izvrševanje varnostnega ukrepa obveznega zdravljenja narkomanov treba začeti takoj, ko obsojenec nastopi kazen zapora.
- Varstveni ukrep prepovedi vožnje motornega vozila v postopku o prekršku kot tudi stranska kazen prepoved vožnje motornega vozila v kazenskem postopku se izrekata za določeno časovno obdobje od enega oziroma treh mesecev do največ enega leta. Vendar pa je vpis izrečene prepovedi v vozniškem dovoljenju trajen in brez časovnih omejitev. Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS) namreč ne določa izbrisa vpisa izrečene prepovedi vožnje motornega vozila. Če velja rehabilitacija z izbrisom obsodbe iz kazenske evidence za storilce kaznivih dejanj glede glavne kazni, bi morala primerljiva ugodnost veljati tudi za izbris vpisa prepovedi vožnje motornega vozila iz vozniškega dovoljenja v primeru stranske kazni oziroma izrečenega varstvenega ukrepa v postopku o prekršku. Ministrstvo za pravosodje je naše mnenje upoštevalo. Predlog novega zakona o izvrševanju kazenskih sankcij določa, da lahko oseba, ki ji je bila prepoved vož-

nje motornega vozila vpisana v vozniško dovoljenje po prenehanju ukrepa, zahteva pri pristojnem organu izdajo novega vozniškega dovoljenja.

- Varovanje interesa žrtve kaznivega dejanja mora biti ena temeljnih nalog pravnega reda in še posebej kazenskega prava ter v tem okviru tudi prava izvrševanja kazenskih sankcij. Pomanjkljivost ZIKS je, da med kriteriji za dajanje ugodnosti v času prestajanja zaporne kazni ne upošteva tudi odnosa obsojenega storilca kaznivega dejanja do žrtve oziroma oškodovanca. Zato smo predlagali, da se predlog novega zakona o izvrševanju kazenskih sankcij tako dopolni, da bo eno od meril za dajanje ugodnosti obsojencu tudi njegov odnos do žrtve in povrnitve povzročene škode. Enako merilo pa bi veljalo upoštevati tudi v zvezi z odločanjem o pogojnem odpustu po 109. členu KZ.
- Kritizirali smo izdajo "skupinske" odločbe o začasni premestitvi obsojencev v drug zavod za prestajanje zaporne kazni. Noben od devetih obsojencev ni bil upravičen, da bi se smel seznaniti z osebnimi podatki drugih obsojencev, ki so navedeni v "skupinski" odločbi. Takšna odločba pomeni kršitev pravice do varstva osebnih podatkov, omogoča pa tudi njihovo zlorabo.
- Vlaganje prošelj je pravica obsojenca, in to tudi v obliki vloge, s katero se obrača na pristojen državni organ v upravnem postopku. Niti pogosto vlaganje prošnje za premestitev pristojnega organa ne odvezuje, da odloči o prošnji. Takšno ravnanje zahteva tudi načelo zakonitosti, in to ne glede na dejstvo, da bi se obsojenec lahko poslužil pravice do pritožbe zaradi molka organa.
- Režim bivanja na svežem zraku mora biti za gojence prevzgojnega doma najmanj tako prijazen, kot je to določeno za obsojene mladoletnike, ki prestajajo mladoletniški zapor. Vzgojni ukrep je namreč milejša sankcija kot pa mladoletniški pripor. Zato smo Prevzgojnemu domu za mladoletnike v Radečah predlagali, naj vsem mladoletnikom zagotovi bivanje na svežem zraku najmanj tri ure na dan, in to tudi v času izvrševanja disciplinske kazni, kakor tudi ves čas bivanja na oddelku intenzivne obravnave. UIKS je naš predlog sprejela ter sporočila, da bo v predlogu novega zakona o izvrševanju kazenskih sankcij nedvoumno določeno, da imajo mladoletniki v prevzgojnem domu pravico bivati na svežem zraku najmanj tri ure na dan.
- Pomembna dejavnost slovenskih zavodov za prestajanje zaporne kazni mora biti nenehno izobraževanje za človekove pravice, in to zlasti pri vseh delavcih, ki neposredno in vsak dan delajo z zaprtimi osebami.
- Pomen izobraževanja velja poudariti tudi v razmerju do obsojencev. Če obsojencu pomagamo, da si med prestajanjem zaporne kazni pridobi poklic, mu s tem pomagamo, da ne bo ponavljal kaznivih dejanj, ko bo znova na prostosti.
- Zavodi za prestajanje kazni zapora so zavezani zagotoviti varnost vsem zaprtim osebam. Z vsemi razumnimi ukrepi je treba preprečiti, da bi se fizično in psihično močnejši izživljali ali obračunavali s šibkejšimi.
- Večji poudarek je treba dati pravici do pritožbe pri upravniku zavoda. Treba je spremeniti prakso, da mora obsojenec čakati več mesecev na pogovor z upravnikom. Če je prošelj za pogovor več, pa je treba obsojencu v razumnem času omogočiti pogovor z drugo osebo, ki jo za to pooblasti upravnik.

Analiza stanja na področju izvrševanja pripora in izvrševanja kazenskih sankcij omogoča sklep, da je stanje v slovenskih zavodih za prestajanje zaporne kazni sorazmerno zadovoljivo, zlasti v primerjavi z vzhodnoevropskimi državami, ki se v tranziciji (morda tudi zaradi dediščine preteklosti) srečujejo z več težavami na področju izvrševanja kazenskih sankcij. Množičnih, zavestnih in grobih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin pri obravnavanju zaprtih oseb v Sloveniji ne ugotavljamo. Ugodna splošna ocena stanja pa ne sme zavajati. Sorazmerno veliko pobud s strani zaprtih oseb in mnogi pogovori, ki smo jih opravili z obsojenci in priporniki, kažejo, da je na področju zakonitega in korektnega obravnavanja zaprtih oseb potrebnih še veliko izboljšav.

Posameznika, ki je na prestajanju zaporne kazni ali v priporu, ne zanima splošna ocena o ravnanju z zaprtimi osebami v Sloveniji: zanj je pomemben zgolj in edino njegov primer. Zato se dejansko spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin pri izvrševanju kazenskih sankcij in

še zlasti pri izvrševanju zaporne kazni kaže predvsem v korektnem odnosu do vsakega posameznika, ki je na prestajanju zaporne kazni oziroma v priporu. To merilo je lahko podlaga za pošteno oceno o stanju v slovenskih zavodih za prestajanje kazni zapora.

2.2.2 Osebe z duševnimi motnjami

Varstvu oseb z duševnimi motnjami namenjamo posebno pozornost. Tako smo v letu 1998 nadaljevali z obiskovanjem psihiatričnih bolnišnic in socialnovarstvenih zavodov. O problematiki obravnavanja oseb z duševnimi motnjami smo izdali posebno poročilo, v katerem opozarjamo na pomanjkljivosti tako na normativni ravni, kot tudi pri izvrševanju veljavnih predpisov.

Poročilo namenja posebno pozornost pomanjkljivi zakonodaji na področju varstva v psihiatričnih in socialnovarstvenih zavodih neprostovoljno pridržanih oseb:

- Veljavna zakonodaja praktično ne ureja začetka postopka neprostovoljnega pridržanja in ne določa materialnopravnih pogojev in postopka, da bi bilo mogoče od sodišča zahtevati, naj dredi bodoče pridržanje.
- Neurejen je položaj neprostovoljno pridržanih oseb. Zakon ne določa pravic bolnikov v psihiatričnih bolnišnicah oziroma varovancev v socialnovarstvenih zavodih.
- Varstvo osebnih podatkov v povezavi z zbirko podatkov za bolnike z duševno boleznijo ni ustrezno urejeno.
- Veljavna zakonodaja ne ureja uporabe prisilnih sredstev in omejitev, do katerih prihaja v psihiatričnih bolnišnicah, ter tudi ne določa (sodnega) nadzora pri njihovi uporabi.
- Slovenska zakonodaja praktično ne ureja zdravljenja bolnika z duševno boleznijo proti njegovi volji.
- Naše pravo ne pozna zagovorništva, ki naj pridržani osebi omogoči vzpostavitev "enakosti orožij" za obrambo njenih pravic in interesov v postopku pred sodiščem.

Pri delu psihiatričnih bolnišnic in socialnovarstvenih zavodov smo opozorili, da je treba sodišču poslati obvestilo o pridržanju z vso predpisano vsebino v zakonskem roku, vendar le tedaj, ko je oseba pridržana na zaprtem oddelku brez njene privolitve. Prisilni ukrepi in omejitve so dopustni le, če je to nujno, za najkrajši čas in pod nadzorom. Vsak tak poseg je treba zabeležiti v zdravniški dokumentaciji oziroma v osebnem spisu pridržane osebe. Tudi na odprtih oddelkih, kjer sicer ni sodnega nadzora neprostovoljnega pridržanja, je treba v kar največji meri spoštovati bolnikovo pravico do odklonitve zdravljenja ter iskati njegovo privolitev (soglasje) za katerikoli zdravstveni poseg. Splošni akti, kot sta na primer hišni red in pravilnik o internem strokovnem nadzoru, morajo biti bolnikom in varovancem dostopni, v njih pa je treba urediti tudi pritožbene poti, disciplinski postopek ter določiti disciplinske kršitve in sankcije.

Pri delu okrajnih sodišč v zvezi z obravnavanjem in odločanjem v pridržalnih postopkih smo poleg nespoštovanja zakonskih rokov ugotovili tudi skrb zbujačo pomanjkljivosti v vsebinskem obravnavanju in odločanju. Opozorili smo, da mora sodišče vestno in skrbno presoditi vse izvedene dokaze, vključno z zaslišanjem pridržane osebe. Obrazložitev sklepa o pridržanju je pogosto vse preveč skopa in ne vsebuje dejstev, ki jih za dopustno pridržanje zahteva zakon. Kritizirali smo uporabo obrazca z vnaprej natiskano vsebino obrazložitve, ki ne vsebuje v zakonu predpisanih pogojev za neprostovoljno pridržanje. Tako pomanjkljivo odločanje v pridržalnih postopkih ne služi varovanju bolnikov, s tem pa je izjalovljen namen sodnega nadzora, zaradi katerega je zakonodajalec sploh predpisal pridržalni postopek.

Pravne praznine pri pridržanju in zdravljenju bolnikov z duševno boleznijo ter pomanjkljiva zakonodaja, ki ureja sodni nadzor tega občutljivega področja človekove zasebnosti in osebnostnih pravic, niso primerne za pravno državo. Pripravo predloga zakona z delovnim naslovom "zakon o duševnem zdravju" je ministrstvo za zdravstvo napovedovalo že v letu 1995, vendar je delo pri pripravi predloga zakona kasneje očitno močno zastalo. Zaradi varstva ustavnih pravic, ki se omejujejo pri neprostovoljnem pridržanju, bi bilo nujno, da ministrstvo za zdravstvo več stori za čimprejšnje sprejetje zakona, ki bo celovito uredil to področje.

2.3 SODNI IN POLICIJSKI POSTOPKI

2.3.1 Sodni postopki

Dolgotrajnost sodnih postopkov

Tistih, ki se na varuha človekovih pravic obračajo zaradi sodnih postopkov, je vsako leto več. Sodni postopki pomenijo tudi največji delež med prejetimi pobudami. Kot da več sodnikov in njihova večja storilnost nimajo pravega odmeva. Statistični podatki kažejo, da je ob koncu leta 1998 nerešenih zadev več kot pred enim letom. Slovenska sodišča so leto 1998 zaključila s 590.000 nerešenimi zadevami. Še vedno, ali pa celo še bolj kot prejšnja leta, se soočamo z resnimi zaostanki v sodstvu. Stanje je, z eno besedo: slabo.

Država mora sodstvu omogočiti pogoje za normalno delo. To je povezano tudi s spremembo veljavne materialne in procesne zakonodaje, ki naj pripomore, da bo sodni sistem lahko učinkovitejši. Vzroki za velike zaostanke so v preobremenjenosti sodišč in morda celo v preširokem sodnem varstvu. Večji poudarek je treba dati učinkovitemu zunajsodnemu reševanju sporov ter sodišča razbremeniti odločanja v nepomembnih, preprostih zadevah. Ni pa dvoma, da so vzroki tudi subjektivne narave. Stranke pred sodišči utemeljeno pričakujejo kakovostnejše in hitrejše sodne postopke. Koristen ukrep v tej smeri je 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.

Novi procesni predpisi

Velika pričakovanja so pospremila sprejetje in uveljavitev Zakona o izvršbi in zavarovanju. Nerešeni spisi v postopkih izvršbe in zavarovanja gredo na okrajnih sodiščih v desetisoče. Temeljna načela novega postopka izvršbe in zavarovanja dajejo večji poudarek pravnemu varstvu upnika. Koliko pa bodo nova pravila igre v postopku izvršbe in zavarovanja pripomogla k učinkovitejši realizaciji upnikove terjatve, bo pokazala praksa. Žal so bile nekatere najpomembnejše spremembe v zakon o izvršbi in zavarovanju uvedene šele v sklepni zakonodajni fazi, kar zbuja skrb, ali je zakon glede na vse novote dovolj usklajen ter natančno in zanesljivo izdelan.

Spreminjanje procesnih predpisov je zahtevno delo, ki terja premišljene rešitve in ustrezen čas. V tej zvezi smo v letnem poročilu za 1997 opozorili na izkušnje, povezane s spreminjanjem zakona o kazenskem postopku. Obsežne spremembe in dopolnitve tega zakona, sprejete v letu 1998, prinašajo nekaj omejitev zlasti v razmerju do obdolženca, pa tudi do oškodovanca kot tožilca, in to zaradi poenostavitve postopkov, njihove večje učinkovitosti in ekonomičnosti.

Novela ZKP podaljšuje rok za pisno izdelavo razglašene sodbe. Pred spremembo je 363. člen ZKP določal, da mora biti sodba pisno izdelana v osmih dneh po razglasitvi, v zapletenih primerih pa izjemoma v petnajstih dneh. Nova, za sodnika ugodnejša ureditev pa zahteva, da je sodba pisno izdelana v tridesetih dneh, če je obtoženec v priporu, pa je ta rok petnajst dni. Lahko le upamo, da sodniki ne bodo opisane spremembe razumeli kot privolitev zakonodajalca, da lahko pri izdelavi sodb nastajajo še večje zamude.

Pogoste so namreč pritožbe prav zaradi kršitve zakonskega roka o pisni izdelavi sodbe: tudi za dva meseca in več. V priporni zadevi pod opr. št. K 224/97 Okrožnega sodišča v Celju je tako predsednik senata sodbo pisno izdelal šele po dveh mesecih od njene razglasitve. Ta čas je obtoženec preživel v priporu, in to kljub zakonski zahtevi, da sme pripor trajati le najkrajši potreben čas. Novi, daljši zakonski rok za pisno izdelavo sodbe bo morda prinesel manj kršitev, verjetno pa ne bo vplival na sodnike, da bi to svojo obveznost opravili v krajšem času.

Upravno sodstvo

Reforma upravnega sodstva je prinesla novo prvostopenjsko upravno sodišče. Pa vendar ima upravni oddelek vrhovnega sodišča v začetku leta 1999 v reševanju skoraj devetsto zadev, ki so pripad še iz leta 1995. Čakanje torej traja skoraj štiri leta.

Država ustanovi posebna sodišča, da bi to pripomoglo k učinkovitejšemu pravnemu varstvu. Upravno sodišče pa se že na samem pričetku opravljanja sodne funkcije sooča z velikimi zaostanki: konec leta 1998 rešujejo predvsem zadeve, vložene še v letu 1996. V letu 1998 so rešili manj kot tretjino letnega pripada. Ker zakon o upravnem sporu določa dvostopnost odločanja kot pravilo, se upravni spor ne konča s sodbo upravnega sodišča, kar vpliva na dolgotrajnost postopka, pa tudi na (povečan) obseg dela vrhovnega sodišča kot pritožbenega sodišča v upravnih sporih.

**Zahteva
za varstvo
zakonitosti
v kazenskem
postopku**

Zlasti obsojenci na prestajanju zaporne kazni se pritožujejo, da na odločitev o vloženi zahtevi za varstvo zakonitosti čakajo dve leti in več. Vrhovno sodišče nam je v tej zvezi pojasnilo, da se je z uveljavitvijo ZKP izredno močno povečalo število zahtev za varstvo zakonitosti. S tem pa se je močno povečalo tudi število nerešenih zadev ter hkrati podaljševala povprečna doba reševanja posamezne zadeve, ki je tako sedaj daljša od dveh let. Vrhovno sodišče pričakuje, da se bo v prihodnje ta povprečna doba postopoma skrajševala tudi zaradi novele ZKP, da se sme med kazenskim postopkom, ki ni pravnomočno končan, vložiti zahteva za varstvo zakonitosti samo zoper pravnomočno odločbo o odreditvi in podaljšanju pripora.

Zahteve za varstvo zakonitosti, ki jih vložijo obsojenci na prestajanju zaporne kazni, bi morale vrhovno sodišče reševati prednostno. Toda razen redkih izjem so vse zahteve za varstvo zakonitosti, ki jih obravnava kazenski oddelek vrhovnega sodišča, takšne, da bi se morale reševati kot nujne. To pa pomeni daljše čakanje tudi za prednostne zadeve. Zaradi velikega števila nerešenih zadev, ki so, razen redkih izjem, tako rekoč vse nujne, vrhovno sodišče ne obravnava zadev po vrstnem redu pripada, ampak glede na oceno sodnika, ki mu je zadeva dodeljena, o prednostnem reševanju.

**Pravica
do sodnega varstva
brez nepotrebnega
odlašanja?**

Še vedno zbuja skrb tudi zaostanki pred sodišči, ki odločajo v delovnih in socialnih sporih. Tako je na Delovnem in socialnem sodišču v Ljubljani treba čakati približno dve leti za začetek obravnavanja tožbe v sporu zaradi prenehanja delovnega razmerja. V socialnih sporih je to sodišče decembra 1998 še razpisovalo zadeve, v katerih je bila tožba vložena (že) v letu 1995. Višje delovno in socialno sodišče v Ljubljani pa je konec decembra 1998 obravnavalo pritožbe iz leta 1997.

Posebna zgodba pa so večletni zaostanki na številnih okrajnih ter tudi na nekaterih okrožnih sodiščih v Sloveniji. Posebej velja omeniti okrajna sodišča v Kopru, Piranu, Mariboru, Ljubljani, Domžalah ter Okrožno sodišče v Murski Soboti:

1. Odškodninska tožba pod opr. št. VP 377/95 Okrajnega sodišča v Ljubljani je bila vložena oktobra 1995. Predstojnica sodišča je konec januarja 1999 sporočila, da zadeva še ni na vrsti. Sodnica, ki zadevo obravnava, pa predvideva, da bo zadeva "lahko prišla na vrsto do konca leta 1999". Čakati je treba zato, ker ima sodnik na pravdnem oddelku v delu približno osemsto spisov. Ker pobudnikova zadeva ni prednostna, hitrejšega obravnavanja ni mogoče zagotoviti.

2. Zaradi plačila odškodnine v posledici pasjega ugriza je tožnik 11. oktobra 1988 vložil odškodninsko tožbo, ki jo Okrožno sodišče v Murski Soboti obravnava pod op. št. P 325/95. Ob deseti obletnici sodnega odločanja je predsednica sodišča novembra 1998 sporočila, da je sodnik, ki zadevo obravnava, v bolniškem staležu od septembra 1998. Na pravdnem oddelku pa sta le dva sodnika, od katerih eden obravnava tudi kazenske zadeve. Glede na veliko število starih, in sicer prednostnih zadev, predsednica sodišča ocenjuje, da "zaenkrat ne bi bilo smotno dodeljevati spisa drugemu sodniku".

Ob vložitvi tožbe desetletni tožnik je danes v enaindvajsetem letu starosti. Pasja pravda pa še vedno čaka, da pride na vrsto. Morda v novem tisočletju. Seveda, če bo sodnik zdrav.

3. Predstojnica Okrajnega sodišča v Piranu je aprila 1998 sporočila, da je število nerešenih pravnih zadev doseglo takšen obseg, da tudi štirje pravdni sodniki, ki zdaj obravnavajo te zadeve, v nekaj letih zaostankov ne morejo rešiti.

4. Opr. št. N 46/92 Okrajnega sodišča v Domžalah: zastoj od leta 1995. Kot razlog predstojnik sodišča navaja preobremenjenost sodnice. Zagotavlja, da se bo obravnavanje nadaljevalo marca 1999.

**Pet let in osem
mesecev za začetek
obravnavanja**

Odškodninska tožba pod opr. št. P 147/94 Okrajnega sodišča v Kopru je bila vložena 25. februarja 1994. Na številne urgence sodišče pojasnjuje, da zadeva ni prednostna in da tako še ni na vrsti za obravnavanje.

Na intervencijo varuha človekovih pravic je predstojnica sodišča avgusta 1998 (torej štiri leta in pet mesecev po vložitvi tožbe) pojasnila, da sodišče obravnava zadeve v skladu z določili sodnega reda. Zaradi večjih zaostankov, ki so posledica pomanjkanja kadrov v preteklosti, in seda-

njih daljših odsotnosti zaradi porodniških dopustov, zadeve čakajo dalj časa, da pridejo na vrsto za obravnavanje. Sodnica, ki zadevo obravnava, pa je pojasnila, da ima pri reševanju starejših zadev, kot je pobudnikova, še "za približno leto in tri mesece dela". To pomeni, da bo pobudnikova tožba predvidoma na vrsti za obravnavanje pet let in osem mesecev po njeni vložitvi, torej približno oktobra 1999.

Tako dolgotrajno čakanje na začetek obravnavanja zanika posamezniku pravico do učinkovitega sodnega varstva. Podobno neugodno stanje na Okrajnem sodišču v Kopru spremljamo že nekaj let, vendar ne kaže, da bi prišlo do bistvenih sprememb, ki bi tožnikom dajale upanje, da bodo njihove tožbe obravnavane hitreje in v skladu z utemeljenimi pričakovanji o sodnem varstvu brez nepotrebne odlašanja.

**Načelo
pospešitve
postopka v
delovnem sporu
(drugi del)**

V lanskem letnem poročilu smo pisali o delovnem sporu zaradi prenehanja delovnega razmerja pod opravilno številko Pd 239/97 Delovnega sodišča v Mariboru. Sodni postopek, začel novembra 1990, je imel v letu 1997 desetmesečni zastoj, ker je sodnica, ki zadevo obravnava, spis pomotoma dala v omaro med druge nerešene spise. Po urgenci varuha človekovih pravic je bila napaka ugotovljena in januarja 1998 je bil razpisan nov narok za glavno obravnavo.

Sodišče je 20. januarja 1998 znova odločilo v sporu in ugodilo pobudnikovemu tožbenemu zahtevku, da je bila odpoved delovnega razmerja nezakonita. Pričakovali bi, da bo o vloženi pritožbi Višje delovno in socialno sodišče v Ljubljani odločalo prednostno, upošteva zlasti starost spisa, sporni predmet ter dejstvo, da je bila zadeva v pritožbeno odločanje predložena že tretjič. Na urgenco varuha človekovih pravic oktobra 1998 je predsednik pritožbenega sodišča zagotovil, da je pobudnikova zadeva že na vrsti za reševanje, tako da bo pritožbeni postopek "dokončan v prihodnjem mesecu". Pobudnik nam je sporočil, da je 4. novembra 1998 dobil pravomočno sodbo, s katero je po osmih letih sodnega obravnavanja uspel v delovnem sporu zoper svojega delodajalca. Zdaj z zanimanjem spremljamo izvršitev te sodne odločbe zoper delodajalca, ki je javna gospodarska družba v državni lasti.

**Spoštovanje pravila
o vrstnem redu
reševanja zadev**

Pri tem, kdaj začne obravnavati posamezen spis, mora sodišče spoštovati načelo vrstnega reda reševanja zadev. Kasneje prispeli procesni akti praviloma ne smejo biti na vrsti za obravnavanje sočasno ali celo prej, kot prej vloženi procesni akti. Pa vendar se v praksi dogaja prav to. Kar nekaj je bilo pobud, ko so tožniki čes vložitve svoje tožbe, ki je sodišče še ni začelo obravnavati, primerjali s kasneje vloženo tožbo drugega tožnika, ki je že na vrsti za obravnavanje ali pa je bilo celo v sporu že razsojeno. Takšno neenakopravno obravnavanje lahko pomeni kršitev ustavne pravice do enakega varstva pravic v postopku pred sodiščem.

Stranka, ki mora čakati dlje, kot to zahteva splošno pravilo o reševanju zadev, praviloma ne sprejema pojasnila sodišča, da posamezne zadeve pač rešujejo različni sodniki. Sodniki pa se razlikujejo po sposobnosti učinkovitega obravnavanja in odločanja in tudi spisi, ki so jim dodeljeni v reševanje, so različni glede na zahtevnost in obsežnost. Na časovne okoliščine obravnavanja posamezne zadeve vplivajo tudi stranke z (ne)sodelovanjem v postopku.

Vsekakor velja opozoriti, da sodniki ne bi smeli dodeljenih spisov obravnavati tako različno glede na čas vložitve procesnega akta, da bi bilo v posledici bistveneje kršeno splošno pravilo o vrstnem redu reševanja zadev. Pravilo o vrstnem redu reševanja zadev je treba še posebej dosledno spoštovati tedaj, ko sodišče ne more redno in učinkovito zagotavljati sodnega varstva.

**Dopolnitev sklepa
personalnega
sveta o merilih
za prednostno
obravnavanje
zadev**

Sodni red pooblašča personalni svet sodišča, da določi merila, na podlagi katerih je izjemoma in mimo splošnega pravila o vrstnem redu dovoljeno prednostno obravnavanje posamezne zadeve.

Pobudnica je pred Delovnim in socialnim sodiščem v Ljubljani uveljavljala pravico do družinske pokojnine. Na začetek obravnavanja bi morala čakati več let, kar pa bi bilo glede na njeno socialno stisko in slabo zdravstveno stanje zanjo lahko usodno. Personalni svet sodišča je na pobudo varuha človekovih pravic primer obravnaval ter sprejel dopolnjena merila za prednostno reševanje zadev na področju socialnega varstva, ki upoštevajo izkazano zdravstveno stanje stranke.

Dopolnitev sklepa personalnega sveta o merilih za prednostno obravnavanje je omogočila, da je bilo v socialnem sporu pobudnice odločeno v devetih mesecih po vložitvi tožbe. Tako ugodne ča-

sovne okoliščine sodnega obravnavanja so pobudnici omogočile učinkovito varstvo pri uveljavljanju pravice do družinske pokojnine. Hkrati pa je primer pokazal, da ni vedno mogoče vnaprej predvideti vseh različnih življenjskih situacij, ki lahko utemeljujejo prednostno obravnavanje posamezne zadeve. Zato smo predlagali, naj personalni svet sodišča prouči možnost za dopolnitev svojega sklepa tako, da bi bilo mogoče prednostno obravnavanje posamezne zadeve tudi v primerih, ko obstajajo za to tehtni razlogi, ki narekujejo takšno obravnavanje. Predlog za razširitev prednostnega vrstnega reda je naletel na ugoden odmev. Ob tem je spodbudno stališče Delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani, ki skuša merila za prednostno reševanje zadev uskladiti s sodiščem druge stopnje. Ni namreč dvoma, da je najboljši učinek moč doseči le z usklajenimi stališči o prednostnem obravnavanju med obema sodiščema, ki odločata v postopku do pravnomočnosti posamezne zadeve.

Odločanje o prednostnem obravnavanju

Tožba zaradi ugotovitve obsega in deleža na skupnem premoženju pod opr. št. IP 184/94 Okrajnega sodišča v Ljubljani je bila vložena leta 1989. Zaradi večletnega zastoja je tožnica predlagala pospešitev postopka. Predstojnica sodišča ji je 12. decembra 1997 sporočila, da "se sodnica ni odločila za prednostno reševanje zadeve, zato ni mogoče določiti datuma glavne obravnave". Razočarana nad takšnim odgovorom se je tožnica obrnila na varuha človekovih pravic.

V intervenciji smo opozorili, da je osemletno trajanje postopka verjetno dovolj utemeljen razlog za obravnavanje zadeve. Predstojnica sodišča nam je 21. februarja 1998 sporočila spremenjeno oceno sodnika, ki zadevo obravnava. Sodnik je tokrat ocenil, "da gre za prednostno zadevo glede na to, da je bila tožba vložena že v letu 1989". Predstojnica sodišča je hkrati zagotovila, da bo sodnik narok za glavno obravnavo razpisal junija 1998. To se ni zgodilo, pač pa je sodnik maja 1998 pobudnici sporočil, da bo narok za glavno obravnavo razpisan po sprejemu načelnega pravnega mnenja glede stvarne pristojnosti sodišč za obravnavanje sporov zaradi ugotovitve obsega in deleža na skupnem premoženju zakoncev. Hkrati je sodnik zagotovil, da bo obravnavanje nadaljeval najkasneje po sodnih počitnicah, torej po 15. avgustu 1998.

Ni treba odgovoriti na vprašanje, ali je bilo res nujno, da je sodnik čakal z obravnavanjem skoraj devet let stare zadeve, da bi bilo sprejeto načelno pravno mnenje o stvarni pristojnosti sodišča. Občna seja Vrhovnega sodišča Republike Slovenije je pravno mnenje o stvarni pristojnosti v sporih zaradi ugotovitve obsega in deleža na skupnem premoženju zakoncev sprejela 16. junija 1998. Sodnik pa je potreboval še nekaj mesecev, da je decembra 1998 pobudnici poslal vabilo za glavno obravnavo v marcu 1999.

Primer kaže, da razlogi za neredno in neučinkovito izvajanje sodne oblasti niso vedno samo objektivne narave.

Predodelitev zadeve ali prerazporeditev sodnika?

V delovnem sporu zaradi prenehanja delovnega razmerja je Delovno in socialno sodišče v Ljubljani poslalo pobudniku obvestilo o predodelitvi njegove zadeve pod opr. št. Pd 489/98. V obvestilu je bilo navedeno, da sodišče izvaja program hitrejšega reševanja zaostankov, ter je v tej zvezi sprejelo ukrep prerazporeditve sodnikov iz zunanjih oddelkov, ki nimajo večjega števila nerešenih zadev, na delo na sedež sodišča. Tako so na sedež sodišča v Ljubljano dodatno razporejeni sodniki z zunanjih oddelkov v Novem mestu in Brežicah.

Na podlagi takšnega obvestila je pobudnik utemeljeno sklepal, da gre za program hitrejšega reševanja zaostankov, ki pomeni prihod sodnika z oddelka v Novem mestu na sedež sodišča v Ljubljano. Bil je presenečen, ko je dobil vabilo, da je glavna obravnavo v njegovem delovnem sporu razpisana na zunanjem oddelku v Novem mestu. Pri tem je pobudnik utemeljeno tudi opozoril, da njegova zadeva ne izpolnjuje merila, navedenega v obvestilu za predodelitev zadeve na zunanji oddelek, saj je bil do datuma obvestila o predodelitvi že razpisan prvi narok za glavno obravnavo. Po merilu iz obvestila pa so bile za predodelitev izbrane le zadeve, v katerih še ni bil razpisan prvi narok za glavno obravnavo.

Določitev drugega oddelka znotraj sodišča ne pomeni odstopa spisa drugemu sodišču. Kritizirali pa smo zavajajočo vsebino obvestila o predodelitvi, ki ga je bilo mogoče razumeti tako, da bo obravnavanje delovnega spora pobudnika na sedežu sodišča v Ljubljani, ne pa na zunanjem oddelku v Novem mestu. Predlagali smo, naj sodišče pobudniku zadevo ustrezno pojasni. Ocenili smo, da je to treba storiti že zaradi kredibilnosti sodišča glede na vsebino obvestila o predodelitvi. Sodišče je ugodilo predlogu, da ostane pobudnikov delovni spor v reševanju na sedežu sodišča v Ljubljani.

**Ugotavljanje
očetovstva, hitrost
postopka
in varovanje
otrokovih koristi**

Tožba zaradi ugotovitve očetovstva in plačevanja preživnine pod opravilno številko P 339/95 Okrožnega sodišča v Mariboru je bila vložena 22. junija 1994.

Teče peto leto obravnavanja, vendar sodišče v sporu še ni odločilo. Toženec se spretno izogiba vročitvam sodnih pisanj. Pri tem mu učinkovito pomaga sodni kurir, ki očitno ne pozna predpisov o vročanju. Sodnica, ki zadevo obravnava, je v tej zvezi pojasnila, da njena naloga ni vročanje, temveč sojenje. Kadar vročitev vendarle uspe, pa toženec seveda predlaga preložitev procesnega dejanja. Ko ni šlo drugače, je odvetnik sporočil, da je pooblastilno razmerje med njim in tožencem prenehalo, tako da je bilo treba procesno dejanje preložiti na nov datum.

Toženec se je zavezal plačati predujem za izvedbo dokaza po krvni preizkušnji. Predujma v danem roku, pa seveda tudi kasneje, ni plačal. Pridobil pa je s tem kakšno leto dragocenega časa. Februarja 1997 je predujem plačala otrokova mati. Nov zastoj v postopku je posledica dejstva, da toženec vabila izvedenca ne sprejme ali pa se nanj ne odzove. Zakonita zastopnica je z otrokom že osemkrat prišla iz Maribora k izvedencu v Ljubljano, vendar vedno zaman. Brez toženca pač izvedenstva ni moč opraviti. Pravljica o jari kači se nadaljuje: obravnavanje je določeno za marec 1999.

Tečejo leta, ne da bi sodišče odločilo o tako pomembni zadevi, kot je ugotovitev očetovstva in plačevanje preživnine. Po 10. členu Zakona o pravnem postopku (ZPP) si mora sodišče prizadevati, da se opravi postopek brez zavlačevanja in s čim manjšimi stroški. Hkrati mora onemogočiti vsako zlorabo pravic, ki jih imajo stranke v postopku. Tožba zaradi ugotovitve očetovstva že po svoji naravi terja posebej vestno in skrbno obravnavanje. Izvesti je treba vse dokaze, ki so pomembni za odločitev. Vendar pa interesi otroka hkrati terjajo večji poudarek načela pospešitve postopka in prepovedi zlorabe pravic.

Se bo toženec še naprej norčeval, ali pa bo sodišče le uporabilo svojo avtoriteto, ki jo daje sodna veja oblasti, in zagotovilo uresničitev pravice do sodnega varstva tudi mladoletnemu otroku?

**Hiter postopek
za sodno varstvo
na področju
industrijske
lastnine**

Tožba zaradi kršitve pravic, s katerimi so zavarovani izumi, je bila vložena 27. marca 1995. Ker Delovno in socialno sodišče v Ljubljani tega spora med delodajalcem in delavcem še v marcu 1998 ni začelo obravnavati, se je tožnik obrnil na varuha človekovih pravic.

Na naše poizvedbe je sodišče odgovorilo, da ne gre za prednostno zadevo, po splošnem pravilu o vrstnem redu reševanja zadev pa tožba še ni na vrsti za obravnavanje. Ob takšnem stališču smo opozorili na 98. člen Zakona o industrijski lastnini, ki določa hiter postopek v zvezi s tožbo zaradi kršitve pravic, s katerimi so zavarovani izumi in znaki razlikovanja. S pojmom "hiter postopek" zakonodajalec praviloma določa prednostno obravnavanje, kar je glede na ustavno zagotovljeno varstvo pravic iz ustvarjalnosti (raziskovalne in izumiteljske dejavnosti) tudi povsem logično.

Delovno in socialno sodišče v Ljubljani, ki doslej teh sporov ni obravnavalo kot prednostne, je naš predlog sprejelo z zagotovitvijo, da bodo zahtevo zakona glede hitrosti postopka upoštevali ob pripravi programa reševanja zaostankov ter morda sprejeli tudi sklep o hitrejšem oziroma prednostnem reševanju tovrstnih sporov.

**Zastoj v delovnem
sporu zaradi odmere
nagrade izvedencu**

Delovno in socialno sodišče v Ljubljani je 6. maja 1996 izdalo sklep o odmeri nagrade izvedencu. Pritožba izvedenca je bila skupaj s spisom poslana Višjemu delovnemu in socialnemu sodišču v Ljubljani 11. junija 1996. To sodišče je o pritožbi pod opr. št. I Pdp 756/96 odločilo 14. novembra 1997, torej čez leto in pet mesecev, čeprav je šlo zgolj za sklep procesne narave. Sodišču prve stopnje je spis s pritožbeno odločitvijo vrnilo šele štiri mesece kasneje, 13. marca 1998. Nov sklep o odmeri stroškov je sodišče prve stopnje izdalo 6. julija 1998. Zoper ta sklep pa je pritožbo vložila tožnica. Na urgenco varuha človekovih pravic je predsednik višjega delovnega in socialnega sodišča januarja 1999 sporočil, da je zadeva na vrsti za reševanje in bo rešena v kratkem času.

Zaradi odločanja o stroških je tako prišlo do zastoja za najmanj dve leti in osem mesecev, ko se vsebinsko delovni spor ni obravnaval, pač pa je sodišče odločalo le o procesnem vprašanju. Sodišči prve in druge stopnje bi morali dati večji poudarek hitrosti in prednostnemu obravnavanju sklepa, ki se nanaša zgolj na odločitev med postopkom.

Meje sodnikove neodvisnosti v Brežicah

1. Postopek delitve solastnine pod opr. št. N 35/95 Okrajnega sodišča v Brežicah je bil začel s predlogom v letu 1993. Na naroku 6. februarja 1997 je sodnik zadevo zaključil in naznanil izdajo odločbe. Po številnih urgencah in intervenciji varuha človekovih pravic je sodnik sklep o delitvi solastnine izdal 16. junija 1998, kar je kršitev osemdnevnega zakonskega roka za več kot eno leto in štiri mesece. Očitno je, da obsežnost oziroma zamotanost zadeve ni mogla biti razlog za zamudo. Sklep o delitvi je bil namreč pisno izdelan na slabih dveh straneh, pri čemer obsega celotna obrazložitev sodne odločbe 30 tipkanih vrstic. Pobudnica nam je sporočila, da je sodnik njeno pritožbo, vloženo 22. junija 1998, poslal skupaj s spisom sodišču druge stopnje šele 23. oktobra 1998. Naše posredovanje za pojasnilo zamude in kršitve zakonskih rokov je ostalo brez odgovora.

2. Okrajno sodišče v Brežicah je v zapuščinski zadevi pod opr. št. D 57/92 izdalo sklep o dedovanju 24. junija 1997. Pobudnica sta takoj vložila pritožbo. Februarja 1998 sta prosila za prednostno obravnavanje vložene pritožbe, a se je ugotovilo, da je zapuščinski spis s pritožbo še vedno na Okrajnem sodišču v Brežicah. Namesto da bi poslal pritožbo sodišču druge stopnje, je sodnik nastalo zamudo očitno skušal omiliti tako, da je razpisal (nov) narok v zapuščinski zadevi najprej 24. decembra 1998 in nato ponovno 12. januarja 1999. Predmet obravnavanja na teh narokih pa ni bila morebitna sprememba ali preklic sklepa o dedovanju (za kaj takšnega tudi niso bili izpolnjeni pogoji po prvem odstavku 173. člena Zakona o dedovanju (ZD)). Iz trditev pobudnikov izhaja, da ju je sodnik prepričal, da je najbolje, da pritožbo umakneta. Razočarana nad dolgotrajnostjo in neučinkovitostjo postopka sta januarja 1999 to tudi storila. Varuhu človekovih pravic pa sta sporočila svoje nestrinjanje s takšnim načinom sodnega poslovanja.

3. Pritožbeno sodišče je 8. maja 1996 razveljavilo sklep o dedovanju Okrajnega sodišča v Brežicah pod opr. št. D 227/95 z obrazložitvijo, da je odločitev o nujnem dednem deležu "v nasprotju z vsebino razglašene oporoke". Kljub oporoki, da naj se nujni dedič izplača v denarju, mu je sklep o dedovanju priznal določen del vsake stvari in vsake pravice, ki sestavlja zapuščino. Takšna uporaba 27. člena ZD očitno odstopa od jasne in povsem določene vsebine pravne norme in ustaljene sodne prakse. Strah, da gre za pristransko odločanje, se pobudnikoma povečuje, ker po pritožbeni odločitvi (torej od maja 1996) sodišče (kljub urgencam) še v začetku leta 1999 ni nadaljevalo obravnavanja zadeve.

V vseh opisanih primerih je sodnik predstojnik Okrajnega sodišča v Brežicah. Čeprav ga zavezuje zakon, se na poizvedbe, mnenja in predloge varuha človekovih pravic tako rekoč ne odziva. Njegov molk je še posebej pomenljiv v primerih, ko opozarjamo na kršitve zakonskih rokov, ki jih določajo procesni predpisi zaradi zagotavljanja rednega in učinkovitega sojenja.

Podatki, ki nam jih je uspelo zbrati v navedenih zadevah (kljub nesodelovanju predstojnika sodišča), kažejo, da gre zelo verjetno za neredno opravljanje sodniške službe, kar je lahko podlaga za uvedbo disciplinskega postopka zoper sodnika. Uvedbo disciplinskega postopka zoper sodnika ima pravico zahtevati predsednik sodišča. Zato smo predsedniku Višjega sodišča v Ljubljani predlagali, naj takšno možnost v primeru predstojnika Okrajnega sodišča v Brežicah prouči.

Zamuda pri izdaji sklepa o postavitvi izvedenca

V postopku delitve skupnega premoženja pod opravilno številko N 50/93 Okrajnega sodišča v Kranju je pobudnica plačala predujem za stroške izvedenca - cenilca 25. avgusta 1998 ter dan kasneje sodišču predložila dokaz o plačilu. Ker sodišče še oktobra 1998 ni izdalo sklepa o postavitvi izvedenca, smo prosili za pojasnilo. Sodišče je sporočilo, da pobudnica ni predložila dokaza, da je bil predujem plačan. Pojasnilo je bilo napačno, saj je pobudnica imela uradno potrdilo sodišča z datumom 26. avgusta 1998 o prejemu položnice o plačilu predujma.

Okrajno sodišče v Kranju je naknadno potrdilo točnost trditev pobudnice o datumu predložitve potrdila o plačilu predujma sodišču. Sklep o postavitvi izvedenca je bil torej izdan z zamudo. Zaradi netočnega očitka, da pobudnica sodišču ni poslala dokaza o plačilu predujma, smo predlagali opravičilo sodišča. Sodišče je predlog upoštevalo, saj se je sodnica, ki je zadevo obravnavala, pobudnici za storjeno napako pisno opravičila.

Zastoj v postopku zaradi plačila predujma za stroške izvedenca

Pobudnica je marca 1991 vložila odškodninsko tožbo. V pobudi, poslani varuhu človekovih pravic, je poudarjala počasnost odločanja Okrožnega sodišča v Murski Soboti v njenem sporu pod opr. št. P 469/95. Navajala je, da so doslej v pravdi izvedensko delo opravili že štirje izvedenci ortopedske stroke, med njimi celo konzilij Ortopedske klinike v Ljubljani. Tako je morala že

štirikrat plačati predujem za izvedence, ne da bi to zadostovalo za sodno odločanje. Pobudnica ima le skromno pokojnino, ki komaj zadostuje za njeno preživljanje. Na poziv sodišča, naj plača predujem za stroške za še enega izvedenca, je vložila predlog za oprostitev stroškov postopka, ker teh stroškov ne zmore več plačevati.

Sodišče je določilo 30-dnevni rok za plačilo predujma, pobudnica pa je zatrjevala, da je predlagala oprostitev plačila stroškov postopka znotraj tega roka. Vendar odgovora sodišča ni dobila. Kljub izteku roka za plačilo predujma sodišče obravnavanja ni nadaljevalo. Prav tako ni odločilo o predlogu za oprostitev stroškov izvedenca, s čimer bi bila pobudnica seznanjena s procesnimi posledicami za primer, da bi ne plačala zahtevanega zneska predujma. Sodišče je tako (kljub izteku roka) čakalo na plačilo predujma, pobudnica pa je hkrati pričakovala odločitev sodišča o njenem predlogu za oprostitev stroškov.

Sodišču smo predlagali, naj zastoj v postopku razreši z odločitvijo o predlogu za oprostitev plačila stroškov. Odločitev o predlogu bo pobudnici kašipot, da vendarle morda zbere denar in plača predujem ter tako omogoči izvedbo dokaza z izvedencem. V nasprotnem primeru pa bo sodišče pač odločilo na podlagi načela o dokaznem bremenu. Hkrati smo opozorili na dolžnost sodišča, da zagotovi redno in tekoče obravnavanje, kar zahteva tudi spoštovanje rokov, ki jih v postopku določi samo sodišče.

Po našem posredovanju je sodišče marca 1998 odločilo o predlogu pobudnice za oprostitev plačila predujma za stroške izvedenca. Tako se je postopek lahko nadaljeval. Kasneje nam je pobudnica sporočila, da je bila glavna obravnava končana v začetku januarja 1999.

Pritožba zoper sklep procesne narave je enostransko pravno sredstvo

V delovnem sporu pod opr. št. II Pd 798/96 Delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani je pobudnik 30. junija 1997 vložil pritožbo zoper sklep o mirovanju postopka. V postopku s pritožbo zoper sklep se ne uporabljajo določbe ZPP o odgovoru na pritožbo. Pritožba zoper sklep je torej enostransko pravno sredstvo, kar pomeni, da se ne vroči nasprotni stranki zaradi vložitve odgovora na pritožbo. Takšna ureditev procesnega zakona uveljavlja načeli pospešitve in ekonomičnosti postopka. Zlasti pri sklepih procesne narave bi sodišče moralo dosledno upoštevati, da gre za enostranski postopek, v katerem obravnava pravno sredstvo le z vlagateljem, ne da bi zakon dajal možnost nasprotni stranki, da na pritožbo odgovori.

V pobudnikovi zadevi bi sodišče torej moralo pritožbo z vsemi spisi takoj po njeni vložitvi poslati sodišču druge stopnje. Sodišče pa je vloženo pritožbo vročilo nasprotni stranki, enako tudi kasneje vloženo dopolnitev pritožbe, tako da je bil spis poslan s predložitvenim poročilom sodišču druge stopnje šele 27. avgusta 1997. Ob upoštevanju procesnega predpisa, da je pritožba zoper sklep o mirovanju postopka enostransko pravno sredstvo, bi moralo sodišče prve stopnje to storiti v začetku julija, še pred sodnimi počitnicami. Hitrost postopka ima za tožnika v delovnem sporu še posebno težo: bolj ko se postopek zavlačuje, manjšo vrednost ima zahtevano procesno varstvo.

Nezakonito sodnikovo pogojevanje nadaljevanja postopka

Okrajno sodišče v Litiji je v kazenski zadevi pod opr. št. K 20/96 kaznovalo z denarno kaznijo oškodovanca, ker je žalil pričo in s tem motil red na glavni obravnavi. Sklep o kaznovanju je postal pravnomočen 19. marca 1998, vendar oškodovanec izrečene denarne kazni tudi kasneje ni plačal. Predpisi urejajo poslovanje sodišča v takšnem primeru, kar bi moral sodnik upoštevati ter odrediti izterjavo denarne kazni.

Žal je sodnik ubral drugo pot. Na urgenco zaradi zastoja v obravnavanju je 16. septembra 1998 pisno odgovoril oškodovancu, naj plača denarno kazen in predloži dokaz o plačilu, sodišče pa bo razpisalo novo glavno obravnavo takoj po izpolnitvi te njegove obveznosti.

Procesni predpisi omogočajo kaznovanje, da se zagotovi red, ter pogoje za učinkovito obravnavanje. Zato je pojasnilo sodnika, da bo obravnavanje nadaljeval šele po plačilu denarne kazni, v nasprotju s samim namenom kaznovanja kot načinom discipliniranja oseb, ki so navzoče na glavni obravnavi. Takšno ravnanje pa je tudi brez podlage v (procesnem) zakonu. Zato smo v intervenciji opozorili na nezakonnost takšnega sodnikovega ravnanja, ki zgolj povzroča nepotreben zastoj v postopku. Predlagali smo, naj se sodišče oškodovancu opraviči, hkrati pa zagotovi redno in koncentrirano nadaljevanje kazenske zadeve. Predlog je bil upoštevan: predstojnica sodišča je sodnika opozorila na obravnavanje zadeve v skladu s sodnim redom, sodnik pa se je oškodovancu pisno opravičil.

Sodišče ne ve, da je obdolženec na prestajanju zaporne kazni

V kazenskem postopku pod opr.št. I K 776/96 je Okrajno sodišče v Ljubljani sedemkrat razpisalo glavno obravnavo, ne da bi se je udeležil tudi obdolženec. Vabila obdolžencu ni bilo mogoče vročiti. Po opravljenih poizvedbah o njegovem prebivališču je Uprava za notranje zadeve Ljubljana obvestila sodišče, da je obdolženec težko dosegljiv na naslovu svojega stalnega prebivališča. Na urgence oškodovanca je sodišče tako odgovorilo, da datuma glavne obravnave ni mogoče določiti, zoper obdolženca pa je izdana trajna odredba za prisilno privedbo. Datum glavne obravnave bo določen, ko bo obdolženec priveden na sodišče.

Nezadovoljen z zastojem v postopku se je oškodovanec obrnil na varuha človekovih pravic. Omenil je, da je v kazenski pisarni sodišča zvedel, da je obdolženec na prestajanju zaporne kazni. V naši intervenciji smo predstojnico sodišča opozorili na to možnost. Pokazalo se je, da je podatek točen: obdolženec je zaporno kazen prestajal v zavodu Dob. Sodišče je takoj preklicalo odredbo za privedbo in razpisalo glavno obravnavo.

Potrebna je bila torej intervencija varuha človekovih pravic, da je sodišče ugotovilo, da je oseba, ki jo išče, na prestajanju zaporne kazni. Presenetilo nas je, da sodišče nima podatkov o obsojencih, ki so na prestajanju zaporne kazni. Zaradi takšne neuskkljenosti med sodišči in državnimi organi, ki so pristojni za izvrševanje kazenskih sankcij, prihaja do zastojev v rednem in tekočem obravnavanju odprtih kazenskih zadev ter hkrati do nepotrebnega dela in stroškov z iskanjem obdolženca, ki je sicer pod oblastjo države v zavodu za prestajanje kazni zapora.

Okrajno sodišče v Ljubljani nam je pojasnilo, da prejema le podatke o osebah, ki so v priporu, in tako nima seznama obsojencev na prestajanju zaporne kazni. Takšno stanje je seveda treba spremeniti, da bodo imela sodišča na voljo takojšnjo informacijo, ali je oseba, ki jo iščejo, morda na prestajanju kazni zapora. Opisani primer mora biti opozorilo, da se ne sme zgoditi, da desnica ne ve, kaj dela levica. Sodni postopki so dovolj počasni že brez takšnih dodatkov, ki organizacije pravosodja ne kažejo v posebej učinkoviti podobi.

Zamuda roka zaradi nevestnega poslovanja sodišča

Na podlagi že nekoliko pozno vložene pobude za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti je vrhovna državna tožilka 23. marca 1998 poslala Okrožnemu sodišču v Ljubljani zaprosilo za pravdni spis pod opr. št. III P 627/95. Zaradi skorajšnjega izteka trimesečnega roka za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti je vrhovna državna tožilka v zaprosilu opozorila, da je "zadeva zelo nujna". Kljub opozorilu na časovne okoliščine pa je sodišče Vrhovnemu državnemu tožilstvu Republike Slovenije zaprosen spis poslalo z zamudo, ko je bilo že prepozno za vložitev izrednega pravnega sredstva.

Posredovanje varuha človekovih pravic je pokazalo, da je Okrožno sodišče v Ljubljani zaprosilo vrhovne državne tožilke prejelo 24. marca 1998. Sodnica je odredila, da se spis pošlje Vrhovnemu državnemu tožilstvu (še) 3. aprila 1998. Čeprav je strojepiska odredbo sodnice izvršila istega dne, pa je bil spis dejansko odposlan precej kasneje, tako da ga je Vrhovno državno tožilstvo prejelo še 17. aprila 1998 oziroma štiri dni po izteku zakonskega roka za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti.

Zamuda je bila očitno posledica ne dovolj skrbnega poslovanja sodišča. Spodbudno pa je bilo sporočilo v. d. predsednika sodišča, da bodo v tej zvezi izdelali dodatna navodila za poslovanje pisarne, poostriili nadzor nad poslovanjem ter proučili tudi možnost za disciplinsko ukrepanje.

Obravnavanje nerazumljive vloge

Vlogo pobudnice, naslovljeno kot "dopolnilo razdružitvenega predloga", je Okrajno sodišče v Kamniku vložilo v že pravnomočno končan spis o delitvi stvari v solastnini med istima strankama. Hkrati je sodišče pobudnici odgovorilo z dopisom, da mora "formalno ponovno vložiti predlog", če želi, da sodišče "ponovno prične s postopkom".

Ker sodišče o predlogu ni odločilo, se je pobudnica obrnila na varuha človekovih pravic. V intervenciji smo opozorili, da ni moč izključiti možnosti, da je pobudnica s svojo vlogo predlagala nov postopek delitve stvari v solastnini. Čeprav uporablja besedo "dopolnitev", pa vloga vsebinsko predlaga delitev solastnine. Sodišče ne sme odreči odločitve o zahtevku, za katerega je pristojno. Zato zgolj dopis kot odgovor sodišča na vlogo stranke ne zadostuje.

Predlagali smo, naj sodišče njeno vlogo obravnava kot nerazumljivo ali nepopolno ter od pobudnice zahteva, da jo popravi oziroma dopolni. Tudi za nepravdni postopek namreč velja načelo po-

moči prava nevešči stranki po 12. členu ZPP. Ker sodišče ni uporabilo postopka, predpisanega za formalno pomanjkljive vloge, je očitno štel, da je vloga pobudnice razumljiva in popolna. V posledici takšnega odločanja je bila njena vloga brez vsakega uporabnega učinka vložena v že pravnomočno končan sodni spis. Vlagateljica tako ni bila deležna ugodnosti, ki jih zakon daje na področju pomoči prava nevešči stranki.

Sodišče je naše priporočilo upoštevalo. S pisnim sklepom je pobudnici naročilo popravek njene vloge ter ji tako dalo možnost, da formalno pomanjkljivo vlogo ustrezno popravi oziroma dopolni.

Sklenitev poravnave s posredovanjem varuha človekovih pravic

Pobudnik je bil v dolgoletnem sodnem sporu s svojim delodajalcem - javnim zdravstvenim zavodom. Strankama spornega razmerja smo svetovali sklenitev poravnave, da bi na podlagi obojestranskega popuščanja odpravili negotovost in spornost njunega pravnega razmerja.

Varuh človekovih pravic je spodbujal njuna pogajanja ter pri njih aktivno sodeloval, saj bi sklenitev poravnave pomenila zunajsodno razrešitev spornega razmerja. Z medsebojnim popuščanjem in sklenitvijo poravnave bi spremenili sporno razmerje, kar bi za obe stranki pomenilo izboljšanje glede na obstoječe stanje pravne negotovosti. S poravnavo bi se izognili dolgotrajnim, finančno neugodnim in vsaj za eno od strank tudi neuspešnim sodnim postopkom.

V postopku dogovarjanja oziroma sklepanja poravnave smo poudarjali, da gre za svobodno odločitev vsake od strank sporazuma, pri čemer pa bi odločitev za sklenitev poravnave razrešila sporno razmerje v obojestransko korist in zadovoljstvo. Po večmesečnih pogajanjih sta stranki poravnavo sklenili. Z njo se je javni zdravstveni zavod zavezal dokupiti manjkajoča leta zavarovalne dobe do izpolnitve štirideset let pokojninske dobe, kar je pobudniku kot zavarovancu omogočilo starostno upokožitev s polno pokojninsko dobo.

Tožilsko neodzivanje na vloge prizadetih posameznikov

Obravnavali smo več pritožb prizadetih posameznikov, da okrožna državna tožilstva ne odgovarjajo na njihove vloge. Pri tem gre zlasti za pisanja, ki jih okrožna državna tožilstva vpisujejo v vpisnik Ktr (kazenske in splošne zadeve, ki niso vpisane v druge vpisnike: poročila o dogodkih in drugo). Če presodi, da ni zakonskih znakov za uradno ali na predlog oškodovanca pregonljivo kaznivo dejanje, državni tožilec spis zaključi in arhivira, ne da bi o svojih ugotovitvah in odločitvi obvestil osebo, ki je s svojim pisanjem sploh začela postopek pri državnem tožilstvu. Takšno ravnanje smo ugotovili celo v primeru, ko je bila vloga poimenovana kot ovadba ali kot predlog za uvedbo kazenskega postopka. Tako nas ne presenečajo pobude s prošnjo varuhu človekovih pravic za posredovanje, ker se državni tožilci ne odzivajo na njihove vloge.

Država je zaradi državljanov in ne narobe. Državni organi in državni uradniki, vključno s funkcionarji, morajo biti v službi ljudi in pri svojem delu upoštevati pravice posameznika. Zato bi moral državni organ prizadetemu posamezniku kot vlagatelju pisanja pojasniti vsako svojo odločitev, vključno z razlogi zanjo. Ljudje, ki jim pristojnosti državnega tožilstva morda niti niso povsem znane, ne morejo vedeti za prakso, na katero se npr. sklicuje Okrožno državno tožilstvo na Ptuj, da v določenih primerih zadevo zaključi brez sporočila in pojasnila vlagatelju.

Neuki stranki je državni organ zavezan pomagati z zagotavljanjem pravne pomoči v ustreznem obsegu in na razumljiv način. Tudi če gre za zadevo, ki ni v pristojnosti državnega tožilstva, je treba vlagatelju dati ustrezno tozadevno pojasnilo in ga napotiti na pristojni organ. Posameznik se pogosto upravičeno ne znajde v labirintu predpisov in državnih organov. Ne nazadnje pa že sami razlogi vljudnosti terjajo, da vlagatelj v razumnem času prejme ustrezen odgovor državnega organa, na katerega je (čeprav morda tudi napačno) naslovil svojo vlogo. Zato menimo, da bi moralo državno tožilstvo odgovoriti na pisanje prizadetega posameznika tudi če oceni, da gre za izključno civilnopravni spor, ki ne spada v delokrog tega državnega organa.

Zastoj v postopku zaradi preobremenjenosti državnega tožilstva

Z velikim obsegom dela in posledičnimi zaostanki se sooča tudi državno tožilstvo. Tako smo obravnavali pobudo obdolženca, ki je bil v priporu od 8. maja 1994 do 18. junija 1996, torej več kot dve leti. Kljub temu pa odločitve v njegovi kazenski zadevi še januarja 1999 ni bilo. Preiskovalni sodnik Okrožnega sodišča Slovenj Gradec je januarja 1996 končal preiskavo ter vrnil spise okrožnemu državnemu tožilcu v Slovenj Gradcu. Slednji bi moral v petnajstih dneh sprejeti odločitev o zadevi, vendar je šele junija istega leta predlagal dopolnitev preiskave. Preiskava je bila nato končana novembra 1996, ko je preiskovalni sodnik pobudnikov spis znova vrnil tožilcu v odločitev.

Na intervencijo varuha človekovih pravic je vodja Okrožnega državnega tožilstva v Slovenj Gradcu septembra 1998 opozorila na neobvladljiv pripad zadev ter na velike zaostanke. Višje državno tožilstvo v Mariboru pa je novembra 1998 opravilo nadzorstveni pregled poslovanja tožilstva v Slovenj Gradcu. Pri tem je ocenilo, da je zamuda v obravnavanju pobudnikove zadeve tudi posledica odločitve pritožbenega sodišča o združitvi postopka glede kaznivih dejanj, ki med seboj niso povezana, celotna zadeva pa se je zato izjemno razširila in postala objektivno težko rešljiva. Višje državno tožilstvo v Mariboru je zagotovilo, da spremlja potek pobudnikovega postopka, ter je zahtevalo, da Okrožno državno tožilstvo v Slovenj Gradcu stori vse za dokončanje te zadeve. Varuh človekovih pravic je hkrati predlagal sprejem ustreznih ukrepov, da se očitno skrb zbujujoče stanje na Okrožnem državnem tožilstvu v Slovenj Gradcu uredi tako, da ravnanje državnih tožilcev ne bo po nepotrebnem podaljševalo sodnih postopkov.

Pravočasno plačevanje sodnih taks pri odvetniškem zastopanju

Zakon o sodnih taksah določa, da mora predpisano takso plačati tisti, ki predlaga uvedbo postopka ali opravo posameznega dejanja. Pri zastopanju na podlagi pooblastilne pogodbe se odvetnik zaveže opraviti posel v imenu in za račun pooblastitelja. V vlogi pooblaščenca mora poskrbeti za plačilo takse, in to takrat, ko nastane taksna obveznost. Ta praviloma nastane z vložitvijo procesnega akta (npr. tožbe, pritožbe itd.). Posledica nepravočasnega plačila je opomin za plačilo takse, za katerega je treba plačati od 750,00 do 3.000,00 tolarjev opominske takse. Gre torej za znesek, ki za marsikoga ni zanemarljiv. Ob večji disciplini in pravočasnem plačilu sodne takse bi se stranke v sodnih postopkih stroškom za izterjavo neplačane takse lahko izognile. Tako ni presenetljiva pobuda, ki kritizira ravnanje odvetnikov, da sodnih taks ne plačajo pravočasno.

Odvetnik je zavezan pri zastopanju stranke ravnati vestno, skrbno in po načelih odvetniške poklicne etike. Nepravočasno plačevanje sodnih taks ni v skladu z dolžnostmi prevzemnika naročila po mandatni pogodbi, kamor lahko uvrstimo pooblastilno pogodbo med stranko in odvetnikom. Odvetniki opominsko takso praviloma prevale na pooblastitelja, torej na stranko, kar za njo pomeni nepotreben strošek v sodnem postopku.

Ena od nalog odvetniške zbornice je, da spremlja in obravnava problematiko dela odvetnikov. Zato smo predlagali, naj zbornica obravnava tudi problem nepravočasnega plačevanja sodnih taks. Predlagali smo, naj zbornica svoje člane - odvetnike opozori na skrbnost pri pravočasnem plačevanju sodnih taks.

Odvetniška zbornica Slovenije nam je sporočila, da nikakor ne gre za splošen problem, saj zbornica tovrstnih pritožb ni dobila. Odvetniki opozorijo stranko na obveznost plačila sodnih taks in tudi na posledice nepravočasnega plačila, da bo treba plačati opominsko takso. Zato zbornica meni, da neko splošno opozorilo odvetnikom ni potrebno. Ukrepala pa bo, če bo tovrstnih pritožb več.

Zagovornik po uradni dolžnosti

Pobudnik ni bil zadovoljen z delom odvetnice, ki mu jo je sodišče postavilo za zagovornico po uradni dolžnosti. Prvi stik z njo je imel dan pred razpisano glavno obravnavo, in to le po telefonu. Zagovornica je bila z obdolžencem v neposrednem stiku šele pred samim narokom, ko je sodnica z obravnavanjem počakala, da sta se zagovornica in obdolženec lahko pogovorila. Na posredovanje varuha človekovih pravic je odvetnica pojasnila, da je bila določena za zagovornico po uradni dolžnosti, ko je bil pobudnik že zaslišan kot obdolženec in je bil zoper njega že odrejen pripor.

V postopku je bil obdolženec spoznan za krivega in obsojen na kazen desetih mesecev zapora. Po razglasitvi sodbe je dejal, da se ne bo pritožil. S tem se je strinjala tudi zagovornica. Ko pa je prejel pisno izdelano sodbo, se z odločitvijo in sodbenimi razlogi ni strinjal ter je želel vložiti pritožbo. Vendar po prejemu overjenega prepisa sodbe ni več uspel priti v stik s svojo zagovornico. Odvetnica pritožbe ni vložila, niti ni z obdolžencem več kontaktirala po vročitvi overjenega prepisa sodbe. V tistem času, vse do izteka pritožbenega roka, je bila odsotna in obdolžencu nedosegljiva. Pritožba tako ni bila vložena. Ob naši intervenciji je odvetnica pojasnila, da bi pobudnik pritožbo lahko vložil tudi sam tako, da bi jo dal pravočasno na zapisnik v priporu.

Odvetnik, ki je postavljen za zagovornika po uradni dolžnosti, mora v zastopanju obdolženca izkazati vso potrebno skrbnost. Zato menimo, da bi se odvetnica po vročitvi overjenega prepisa sodbe z obdolžencem morala ponovno pogovoriti o morebitni vložitvi pritožbe še zlasti zato, ker

je bil obsojen na zaporno kazen. Stališče, da se ne bo pritožil, lahko obdolženec spremeni po vročitvi sodbe in seznanitvi z razlogi za odločitev, kar se je v primeru pobudnika tudi zgodilo. Zagovarjanje po uradni dolžnosti je bilo v zadevi pobudnika omejeno na obrambo na glavni obravnavi, na nekaj telefonskih pogovorov ter na nekajminutni posvet pred samo glavno obravnavo.

Dejstvo, da gre za uradno postavljenega zagovornika, ne sme vplivati na kakovost odvetnikove storitve. Denar za zagovarjanje po uradni dolžnosti gre v breme proračuna. Tudi zato morajo sodišča zagotavljati ustrezen nadzor nad kakovostjo pri tozadavnem delu odvetnikov.

Še vedno pravna praznina pri ureditvi (brezplačne) pravne pomoči

Rdeča nit prizadevanj varuha človekovih pravic vse od leta 1995 je, da bi bila čim prej urejena (brezplačna) pravna pomoč. Slovenija je pravna in socialna država. Socialni razlogi ne smejo preprečiti posamezniku, da uveljavi sodno varstvo. Brez dostopa do sodišča in s tem do učinkovitega sodnega varstva so ustavna jamstva o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin zgolj mrtve črke na papirju. Žal (brezplačna) pravna pomoč, kot projekt na ravni države, v Sloveniji še ni zagotovljena. Pri tem velja poudariti, da ne gre zgolj za moralno, pač pa za pravno obveznost države, da posamezniku zagotovi dostop do sodišča ne glede na njegovo finančno sposobnost.

V letu 1998 smo ponovili predlog, naj ministrstvo za pravosodje v sodelovanju z ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve sprejme vse potrebne ukrepe, da se na normativni in izvedbeni ravni zagotovi pravna pomoč za socialno šibkejši sloj prebivalstva. Ob naši ponovni urgenci v marcu 1998 je ministrstvo za pravosodje sporočilo, da pripravlja zakon o brezplačni pravni pomoči. Hkrati je zagotovilo, da bo varuha človekovih pravic seznanilo z osnutkom besedila tega zakona takoj, ko bo sprejeto enotno strokovno stališče glede obsega in načina nudenja brezplačne pravne pomoči. Žal se to v letu 1998 ni zgodilo. Tako lahko ponovno izrazimo zaskrbljenost zaradi pravne praznine na tako občutljivem področju, kot je uresničevanje ustavno zagotovljene pravice do sodnega varstva.

Tako rekoč vsakodnevno se srečujemo s primeri, ko se posamezniki ne odločijo za sodno varstvo svojih pravic in pravno zavarovanih interesov le zato, ker ocenjujejo, da ne zmorejo visokega stroška odvetniškega zastopanja. Ni presenetljiva praksa Okrajnega sodišča v Mariboru, za katero ni podlage v zakonu, da vsako sredo v uradnih urah daje pravno pomoč prava nevesčim strankam v izvršilnih postopkih zaradi izterjave preživnine. Očitno so sodniki Okrajnega sodišča v Mariboru zaznali socialno stisko določene skupine prebivalstva, ki bi sicer kot upniki v izvršbi ne izterjali svoje terjatve, pa čeprav gre za preživnino v korist mladoletnih otrok.

Ob bok počasnosti ministrstva za pravosodje pri pripravljanju besedila zakona o brezplačni pravni pomoči pa gre opozoriti na dejstvo, da je minister za pravosodje septembra 1998 dal soglasje za zvišanje vrednosti točke po odvetniški tarifi na 87,40 tolarja, kar je odvetniške storitve podražilo za 14 odstotkov v primerjavi s prejšnjo vrednostjo točke, ki je veljala od januarja 1997.

Tudi v letu 1998 ni bil upoštevan sklep Državnega zbora Republike Slovenije, sprejet na izredni seji 11. julija 1997, ki priporoča vladi, da v sodelovanju z notarsko in odvetniško zbornico doseže znižanje tarif za sestavo, potrjevanje in overitev listin o pravnih poslih. Tozadevno opozorilo v poročilu varuha človekovih pravic za leto 1997 je ostalo brez odmeva.

Spodbudna pa je novela zakona o kazenskem postopku, ki v novem, tretjem odstavku 65. člena določa, da mora imeti mladoletni oškodovanec v kazenskem postopku, ki teče zaradi nekaterih kaznivih dejanj zoper spolno nedotakljivost in kaznivega dejanja zanemarjanja mladoletne osebe in surovega ravnanja, ves čas od uvedbe kazenskega postopka dalje pooblaščenca, ki skrbi za njegove pravice. Če mladoletni oškodovanec pooblaščenca nima, mu ga postavi sodišče po uradni dolžnosti izmed odvetnikov. Stroški takšnega zastopanja bremenijo proračun, če plačilo stroškov kazenskega postopka ni naloženo obdolžencu.

Vrednost točke po notarski tarifi in soglasje ministra

Zakon o notariatu v drugem odstavku 107. člena določa, da Notarska zbornica Slovenije določa tarifo o nagrajevanju notarjev **v soglasju z ministrom, pristojnim za pravosodje**. Zakonodajalec je s tem hotel zagotoviti, da določanje notarske tarife ne bo upoštevalo le interesa notarjev, pač pa tudi javni interes. Notariat je namreč javna služba, notarji pa so osebe javnega zaupanja, ki svoje storitve opravljajo na podlagi koncesije države. Posameznik se v določenih primerih, ko ureja svoja pravna razmerja, mora poslužiti storitev notariata, ki ima tako nekakšen mo-

nopol na področju svoje dejavnosti. Določanje notarske tarife prav zato ne more biti prosto oziroma prepuščeno zgolj samim notarjem oziroma njihovem stanovskemu združenju. Kogentno določilo zakona, ki zahteva soglasje ministra za pravosodje pri določanju tarife o nagrajevanju notarjev, je izraz pravne in socialne države, da se zagotovi dostopnost notariata kot javne službe pod enakimi pogoji za vse državljane.

Notarske storitve se vrednotijo in obračunavajo po notarski tarifi. Cena notarske storitve je v tarifi določena s številom točk. Odmeri se ob upoštevanju vrednosti točke, in sicer tako, da se vsota točk za posamezno notarsko storitev pomnoži z vrednostjo točke. **Vrednost točke je torej eden od elementov za določanje notarske tarife.** Od vrednosti točke, ki je določena v tretjem odstavku 11. člena notarske tarife, je tako odvisna cena (plačilo) za opravljeno storitev notarja.

Določanje tarife o nagrajevanju notarjev po drugem odstavku 107. člena Zakona o notariatu tako zajema tudi spreminjanje vrednosti točke, ki po notarski tarifi služi za odmero cene notarske storitve, torej pristojbine za opravljeno delo notarja. To pa pomeni, da zakon zahteva soglasje ministra za pravosodje **tudi za spremembo vrednosti točke po notarski tarifi.**

Notarska tarifa v petem odstavku 11. člena **ne** določa, da o spremembi vrednosti točke odloči izvršni odbor Notarske zbornice Slovenije v soglasju z ministrom, pristojnim za pravosodje. Zato je takšno določilo splošnega akta notarske zbornice po naši oceni v neskladju z drugim odstavkom 107. člena ZN.

Izvršni odbor notarske zbornice je sprejel dva sklepa o spremembi vrednosti točke, ki sta objavljena v Uradnem listu RS, št. 6/97 (zvišanje na 76,50 tolarja) in št. 65/98 (zvišanje na 87,40 tolarja). Sklepa s spreminjanjem vrednosti točke določata notarsko tarifo, vendar nista bila sprejeta s soglasjem ministra, pristojnega za pravosodje. Sprememba notarske tarife je bila tako določena brez njegovega soglasja, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 107. člena ZN. Tudi sklepa sta torej v neskladju z navedeno določbo zakona.

Po tretjem odstavku 153. člena Ustave morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in zakoni. Ker peti odstavek 11. člena notarske tarife ter sklepa o spremembi vrednosti točke niso v skladu z zakonom, so tudi v neskladju z ustavo.

Ministra za pravosodje in Notarsko zbornico Slovenije smo opozorili na dvomljivost ustavnosti in zakonitosti navedene določbe notarske tarife ter sklepov o spremembi vrednosti točke. Žal odmeva s spremembo navedenih splošnih aktov ni bilo. Zato je varuh človekovih pravic vložil zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti s predlogom, da Ustavno sodišče Republike Slovenije odloči o ustavnosti in zakonitosti petega odstavka 11. člena notarske tarife ter sklepov izvršnega odbora notarske zbornice o spremembi vrednosti točke in jih razveljavi.

2.3.2. Policijski postopki

Zakon o policiji sprejet

Leto 1998 je prineslo sprejem in uveljavitev Zakona o policiji (ZPol). Mnenja in predloge varuha človekovih pravic ob sprejemanju novega zakona, ki ureja delovanje policije, smo predstavili v letnem poročilu varuha človekovih pravic za leto 1997. Prednost nove pravne ureditve je, da so policijska pooblastila v zakonu sedaj določena bolj razumljivo, jasno in podrobno. Seveda pa bo pravi učinek novih predpisov s stališča varstva pred arbitrarnimi posegi v ustavno zajamčene pravice lahko pokazala šele praksa. Zakon je 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. Pri reševanju pritožbe sodelujejo tudi predstavniki javnosti, policija pa mora na pritožbo odgovoriti v tridesetih dneh po njenem prejemu.

Posebno pozornost človekovim pravicam in temeljnim svoboščinam je treba nameniti tudi pri pripravi podzakonskih predpisov, ki bodo sprejeti na podlagi ZPol.

Predlog kot pobuda za disciplinski postopek zoper policista

Za delavce policije se uporabljajo splošni in posebni predpisi, ki urejajo delovna razmerja, če ZPol ni določeno drugače. Tako 49. člen Zakona o delavcih v državnih organih določa, da disciplinski postopek začne predstojnik po lastni odločitvi ali na zahtevo vodje organizacijske enote oziroma višjega upravnega delavca. Vsak delavec v organu pa ima pravico dati pobudo za začetek postopka. Na to zakonsko določilo se je skliceval odgovor UNZ Ljubljana, da prizadeti posameznik ni upravičen podati predloga za uvedbo disciplinskega postopka zoper policista, zoper katerega ravnanje se sicer pritožuje.

Glede na jasno zakonsko določilo ni dvoma, da posameznik ni aktivno legitimiran za začetek disciplinskega postopka zoper policista. S formalnega stališča je negativen odgovor UNZ Ljubljana torej pravilen. Ob tem pa menimo, da bi se formalno sicer nedopusten predlog prizadetega posameznika lahko upošteval kot opozorilo tistemu, ki je po zakonu pristojen začeti disciplinski postopek, da očitano dejanje policista razišče in ugotovi, ali je podana podlaga za odločanje o disciplinski odgovornosti. Predlog, ki sicer ni v pristojnosti prizadetega posameznika, je torej moč upoštevati kot njegovo pobudo za začetek disciplinskega postopka. Ministrstvu za notranje zadeve smo predlagali, naj v tej smeri upošteva sicer formalno nepravilno naslovljene vloge in pritožnike tudi obvesti o odločitvi pooblaščenega predlagatelja disciplinskega postopka.

Odvzem prostosti pijani osebi

Zakon o prekrških (ZP) v drugem odstavku 108. člena pooblašča policista, da lahko pijano osebo, zaloteno pri prekršku, pridrži do iztreznitve (največ za dvanajst ur), če je nevarnost, da bo s prekrški nadaljevala. Do težav ali vsaj do nasprotujočih si mnenj policistov in prizadetega posameznika prihaja, ker ZP pojma pijanosti ne opredeljuje in ne določa postopka za ugotavljanje, ali je oseba pod vplivom alkohola. Ni določeno, kdaj je oseba pod takšnim vplivom alkohola, da se šteje, da je pijana. Zato zakon policistov tudi ne pooblašča za odreditev preskusa alkoholiziranosti s sredstvi ali napravami za ugotavljanje alkohola. Ker ni meril in postopka za ugotavljanje pijanosti, prizadeta oseba tako rekoč nima možnosti oporekati presoji policistov o njeni vi-jenosti.

Ministrstvo za notranje zadeve je pojasnilo, da policisti v vsakem konkretnem primeru posebej presojujejo, ali gre za pijano osebo, in sicer glede na njeno obnašanje: opotekanje pri hoji, govor - vpitje, zaudarjanje po alkoholu in podobno. V nekem primeru smo od ministrstva dobili pojasni-lo, da se je obdolženec vedel neprimerno in je "celo prepeval, kar je za treznega človeka nena-vadno glede na čas in prostor, v katerem se je nahajal" (bil je v pridržanju na policijski postaji).

Presoja o pijanosti je torej lahko predvsem subjektivna, pa čeprav v postopku sodelujeta tudi dva ali več policistov. Od takšne policistove presoje, ki jo je kasneje izredno težko ali celo ne-mogoče preskusiti, pa je odvisna dopustnost posega v ustavno pravico do osebne svobode z dvanajsturnim odvzemom prostosti. Zato bi zakon moral opredeliti pojem pijanosti ter predpisa-ti postopek za njeno ugotavljanje.

Izvod zapisnika o preskusu alkoholiziranosti tudi za udeleženca v cestnem prometu

Policist lahko zaradi ugotovitve, ali ima udeleženec v cestnem prometu v organizmu alkohol ali več alkohola, kot je dovoljeno, odredi preskus s sredstvi ali napravami za ugotavljanje alkohola. O preskusu sestavi zapisnik, ki ga podpiše tudi oseba, za katero je bil preskus odrejen. Kljub takšni sodelovalni dolžnosti pa smo ugotovili, da policija zapisnika o preskusu ne izroči vedno preiskovancu, pri katerem je bil rezultat preskusa negativen.

Ministrstvo za notranje zadeve je naši kritiki pritrdilo. Soglašalo je, da ni zakonske podlage, ki bi narekovala, da se v takšnih primerih izvod zapisnika ne izroči preiskovancu. Kot vzrok za raz-lično prakso na tem področju pa je navedlo nejasno oziroma kontradiktorno navodilo za izpolnje-vanje zapisnika. Ministrstvo je zagotovilo, da pripravlja novo navodilo, v katerem bo navedeno, da mora policist zapisnik o preskusu izročiti preiskovancu, in to ne glede na rezultat opravljene-ga preskusa.

Večja selektivnost pri izvajanju policijskih racij

Petnajstega maja 1998 v večernem času je bil v organizaciji UNZ Krško izveden poostren nad-zor v štirih gostinskih lokalih v Brežicah. Trije pobudniki, ki so se v tej zvezi obrnili na varuha člo-vekovih pravic, so zatrjevali "izjemno veliko fizično in psihično nasilje nad številnimi občani". Mi-nistrstvo za notranje zadeve očitka enega od pobudnikov, da je bil nezakonito vklenjen, ni mo-glo potrditi ali ovreči, ker poročila o uporabi sredstev za vklepanje in vezanje zoper njega ni bi-lo, prav tako pa ni bilo mogoče ugotoviti, kateri policist je imel v lokalu opravka s pobudnikom. Navodilo o uporabi prisilnih sredstev v 18. točki zahteva, da pooblaščenca uradna oseba o vsa-ki uporabi sredstev za vklepanje in vezanje napiše poročilo in ga izroči neposrednemu predstoj-niku. Če so bila ta sredstva uporabljena množično, pa je treba napisati posebno poročilo.

Policijske racije v lokalih bi morale biti usmerjene le v natančno določen krog osumljenih oseb, ko je pričakovati, da bo s tako poostrenim nadzorom moč pridobiti dokaze za kriminalno dejav-nost. Racija ne sme biti ukrep, ki je usmerjen na splošno, zoper naključne goste v nekem loka-lu. Utemeljena je lahko le ob navedenih pogojih in v primeru hujših kaznivih dejanj, ko rezultata (v skladu z načelom sorazmernosti) ni mogoče doseči na drug, blažji način. Organizacija policij-

ske racije pa mora biti takšna, da se bo ob reševanju morebitnih pritožb vedelo, kje so posamezni policisti opravljali svoje naloge.

Zakon o prekrških je v 241. členu določal, da policist izterja denarno kazen takoj na kraju prekrška od storilca, ki ga zaloti pri prekršku. Če denarne kazni ne plača, mu policist izda plačilni nalog (položnico).

Policist ni spoštoval določb zakona

Policist Policijske postaje Sežana, ki je septembra 1997 v takšnem postopku obravnaval italijanskega državljana, zakonskih določb o izterjavi denarne kazni takoj na kraju prekrška ni spoštoval. Ker tujec kazni ni plačal, mu je zadržal osebni dokument (propustnico), da bi tako zagotovil njegovo prisotnost v postopku o prekršku. Namesto, da bi mu izročil plačilni nalog (položnico), mu je začasno onemogočil vrnitev v domovino.

Po intervenciji varuha človekovih pravic je ministrstvo za notranje zadeve potrdilo, da je policist ravnal neprofesionalno in v nasprotju z veljavnimi predpisi. Zato je predlagatelj predlog za uvedbo postopka o prekršku proti italijanskemu državljanu umaknil. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o prekrških (Ur. l. RS, št. 73/98) pa je postopek pri izterjavi denarne kazni zoper osebo, ki bi se lahko z odhodom zaradi prebivanja v tujini izognila plačilu kazni, spremenil tako, da sme zdaj policist izvesti vse potrebne ukrepe za zagotovitev prisotnosti takšne osebe v postopku o prekršku.

Ohlapno določen obseg hišne preiskave

Hišna preiskava pomeni omejitve ustavne pravice do nedotakljivosti stanovanja. Zato je potrebna posebna skrbnost tudi v fazi predlaganja oziroma odreditve tega preiskovalnega dejanja. Predvsem morata biti iz predloga in še bolj iz odredbe sodišča natančno razvidna predmet preiskave in njen obseg.

V primeru pobudnika je preiskovalni sodnik z odredbo dovolil preiskavo stanovanjske hiše. Hišna preiskava pa je zajela tudi dvornico, garažo s kletjo in vrtnarijo. Pobudnik se je pritoževal, da so vsi ti objekti ločeni od stanovanjske hiše, ter zatrjeval, da je bila hišna preiskava opravljena zunaj obsega, določenega z odredbo preiskovalnega sodnika.

Pojem stanovanja in stanovanjske hiše v kazenskem pravu ni opredeljen. Stanovanjski zakon (SZ) v 2. členu sicer definira pojem stanovanja in pomožnih stanovanjskih prostorov, vendar le za potrebe navedenega zakona, pa tudi ne dovolj natančno, da bi ne bile mogoče različne razlage.

V kazenskem postopku je treba uporabljati jasne in razumljive izraze, tako da ni dvoma o dopustnosti posegov v ustavno zagotovljene pravice posameznika. Zato bi morala tako predlog kot tudi odredba za hišno preiskavo natančno opredeliti in naštetih prostore, ki smejo biti predmet hišne preiskave. Če odredba ni določna in nedvoumna, obstaja možnost preširokega ali celo arbitrarnega tolmačenja sodnikove odredbe in škodo tistega, proti kateremu se preiskovalno dejanje opravlja.

Prostori za pridržanje na policijskih postajah

Zakon o kazenskem postopku v 157. členu določa pogoje, v katerih smejo pooblaščenec uradne osebe organa za notranje zadeve nekomu vzeti prostost in ga pridržati. Pridržanje lahko traja največ 48 ur. Podobno določa tudi ZPol, ki v 43. členu pooblašča policiste, da smejo za največ 24 ur pridržati osebo, ki moti ali ogroža javni red, če javnega reda ne morejo drugače vzpostaviti oziroma če ogrožanja ne morejo drugače odvrniti. Osebo, ki so jo izročili tuji varnostni organi, pa smejo policisti do izročitve pristojnemu organu pridržati največ 48 ur. Policijsko pridržanje za največ 24 ur (oziroma največ 12 ur za pridržanje pijane osebe) določa tudi ZP v 107., 108. in 109. členu.

Nobeden od navedenih zakonov ne določa minimalnih tehničnih pogojev prostorov za pridržanje. Po 21. členu Ustave je zagotovljeno spoštovanje človekove osebnosti in njegovega dostojanstva v kazenskem in vseh drugih pravnih postopkih, in prav tako med odvzemom prostosti in izvrševanjem kazni. Po 18. členu Ustave ne sme nihče biti izpostavljen mučenju, nečloveškemu ali ponižujočemu kaznovanju ali ravnanju.

Pravila za opravljanje pooblastil pooblaščenih uradnih oseb organov za notranje zadeve SR Slovenije (Ur. l. SRS, št. 44/88) zahtevajo v 66. členu vodenje knjige pridržanih oseb, v 75. členu pa določajo, da morajo prostori organov za notranje zadeve, ki so namenjeni za pridržanje oseb, ustre-

zati varnostnim, zdravstvenim in higienskimi pogoji. Hkrati pravila določajo, da je treba osebam, ki so v prostorih organov za notranje zadeve pridržane več kot 12 ur, zagotoviti prehrano. Omenjeni podzakonski predpis, ki ima podlago še v zakonu o notranjih zadevah, tako vsebuje le splošno normo, ki ne pove veliko o nastanitvenih in sploh bivalnih razmerah v prostorih za pridržanje. Ker 137. člen ZPol pravil za opravljanje pooblastil organov za notranje zadeve SR Slovenije ne našteva med predpisi, ki ostanejo veljavni do izdaje novih predpisov po uveljavitvi ZPol (torej od 18. julija 1998), je šteti, da ta pravila niso več veljaven predpis. Po drugem odstavku 29. člena ZPol je določeno, da minister za notranje zadeve na predlog generalnega direktorja policije predpiše način izvajanja policijskih pooblastil. Ker mora po 127. členu ZPol ministrstvo za notranje zadeve uskladiti organizacijo in delo z določbami ZPol najkasneje v enem letu od njegove uveljavitve, je moč sklepati, da mora najkasneje v tem času (torej do 18. julija 1999) minister izdati tudi nov predpis o načinu izvajanja policijskih pooblastil. Predlagali smo, naj ta podzakonski predpis določi tudi minimalne tehnične pogoje za opremo in prostore, ki so namenjeni policijskemu pridržanju. Ministrstvo za notranje zadeve je sporočilo, da je policija začela priprave za izdelavo pravnega akta, ki bo urejal normative prostorov za pridržanje ter druge pogoje za izvajanje pridržanj. Določena vprašanja v zvezi s pridržanjem oseb pa bo urejal tudi pravilnik o policijskih pooblastilih.

Sodna oblast je edina, ki ima pravico odrejati kaj več kot trenutni odvzem prostosti. Zato je policijsko pridržanje izjema, ki jo je treba ozko tolmačiti. Policijsko pridržanje je tako dopustno le za najkrajši, nujno potreben čas. Ta čas določa zakon v urah in s tem poudarja kratkotrajnost tovrstnega odvzema prostosti. Tako ni mogoče pričakovati, da so fizični pogoji za policijsko pridržanje enako zahtevni kot v primeru drugih prostorov za omejevanje prostosti, kjer ostanejo osebe dlje časa. V primerjavi s temi prostori veljajo za bivalne razmere v policijskem pridržanju nižji standardi in manj stroga merila. Seveda pa morajo določene temeljne materialne pogoje izpolnjevati tudi prostori za policijsko pridržanje, in to zlasti tisti, ki so namenjeni pridržanju do 48 ur.

Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja je razvil standarde temeljnih materialnih pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za preprečevanje mučenja in slabega ravnanja s pridržanimi osebami. Tako je Evropski odbor tudi ob obisku v Sloveniji v letu 1995 v svojem poročilu opozoril na tehnične pogoje pridržanja v policijskih objektih. Navaja, da morajo biti celice primerne velikosti za število ljudi, ki v njih bivajo. Biti morajo ustrezno razsvetljene (na primer dovolj za branje, razen v času spanja) in prezračevane; po možnosti naj imajo naravno svetlobo. Prav tako morajo biti opremljene s sredstvi za počivanje (stol ali klop). Osebe, ki so pridržane čez noč, pa morajo imeti na voljo primerno ležišče, čisto žimnico in čiste odeje. Pridržane osebe morajo imeti možnost opravljati naravne potrebe v čistih in primernih prostorih ter morajo imeti na voljo primerne možnosti za umivanje. Poleg tega morajo imeti stalen dostop do pitne vode in dobivati hrano ob primernem času, vključno z enim polnim obrokom na dan. Osebe, pridržane za dalj časa (24 ur ali več), naj bi, če je to mogoče, vsak dan imele možnost gibanja na prostem.

Varuh človekovih pravic vsako leto obiše nekaj policijskih postaj po Sloveniji. Tako smo v letu 1998 pregledali prostore za pridržanje na policijskih postajah v Litiji, Krškem in Kopru.

Na Policijski postaji Litija je prostor za pridržanje brez naravne svetlobe, neogrevan in s slabim prezračevanjem. V celici je tudi stranišče s tem, da je splakovalnik za vodo mogoče sprožiti le iz prostora zunaj celice. Pomanjkljivost je tudi v tem, da prostor za pridržanje ni opremljen s klicnim sistemom. Po trditvah pomočnika komandirja služi prostor le za pridržanje do največ 12 ur. V zimskem času pa prostora ne uporabljajo, ker ni ogrevan.

Policijsko postajo Krško smo obiskali neposredno po času, ko je Sava poplavela tudi prostore za pridržanje. Celici za pridržanje tako v času našega obiska nista bili usposobljeni za uporabo. Naravna svetloba v celicah za pridržanje je tudi tu šibka, tako na primer ne omogoča branja. Mogoče je gibanje na prostem (na ustrezno ograjenem dvorišču), kar je posebej pomembno, ker celici na Policijski postaji Krško služita tudi za daljše, torej 48-urno pridržanje. Posebej pa moramo opozoriti na nepravilnost v obrazcu "Uradni zaznamek o odvzemu prostosti - pridržanju", ki ga uporablja Policijska postaja Krško. Obrazec namreč pod točko A/3 govori o pridržanju "do tri dni" po drugem odstavku 43. člena ZPol. Po določilu zakona, na katerega se obrazec sklicuje, sme trajati pridržanje največ 48 ur, kar je tudi sicer najdaljši, z zakonom določeni čas, za katerega sme policija kot izvršilna veja oblasti odvzeti posamezniku prostost. Uradni zaznamek torej rok, ki ga zakon določa v urah, nepravilno navaja v dnevih, pri tem pa prekorači tudi najdaljši predpisani čas za policijsko pridržanje.

Na Policijski postaji Koper sta dve celici za pridržanje z enim oziroma dvema lesenima ležiščema. Za vsako ležišče sta na voljo po dve odeji, ni pa žimnice, čeprav so celice namenjene tudi pridržanju do 48 ur. Dnevna svetloba je boljša v manjši celici, ki ima zunanjo steno z vzdanimi 20 svetlobnimi kockami. V večji pa je naravna svetloba zelo slaba: le tolikšna, kot jo omogoča 6 svetlobnih kock v steni do manjše celice za pridržanje. V celicah ni ogrevalnih teles, radiator pa je v predprostoru. Po trditvah komandirja policijske postaje ni pritožb pridržanih oseb, da bi jih zeblo. Pridržane osebe na Policijski postaji v Kopru nimajo možnosti za gibanje na prostem.

Vse policijske prostore za pridržanje je treba čimprej urediti v skladu z merili, ki jih uveljavlja evropski odbor za preprečevanje mučenja in nehumanega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja. Prostori za pridržanje na Policijski postaji v Kopru so bili prenovljeni že v času po obisku navedenega odbora, pa je tako zamujena priložnost, da bi adaptacija v celoti upoštevala materialne pogoje pridržanja v skladu s priporočili odbora in njegovimi standardi. Nedvomno pa lahko gornji opis pomanjkljivosti oziroma nepravilnosti, povezanih s pridržanjem na policijskih postajah v Litiji, Krškem in Kopru služi kot priporočilo za čimprejšnjo spremembo oziroma izboljšanje položaja vsaj glede tistih okoliščin fizičnih pogojev pridržanja, kjer večji (na primer gradbeni) posegi niso potrebni.

Predlagali smo, naj Policijska postaja Krško uskladi z zakonom besedilo obrazca "Uradni znanek o odvzemu prostosti - pridržanju". Ministrstvo je ugotovljeno nepravilnost takoj odpravilo ter sporočilo, da je med osnutki obrazcev tudi akt o odvzemu prostosti - pridržanju, ki bo tako enoten za vse policijske enote. Ministrstvo je hkrati zagotovilo, da urejanju in adaptaciji prostorov za pridržanje namenja velik poudarek. Večino neprimernih prostorov je že uredilo, da ustrezajo vsaj minimalnim merilom. Prizadevalo pa si bo, da bodo vsi prostori za pridržanje in drugi pogoji za zagotavljanje pravic pridržanih oseb v čim krajšem času urejeni v skladu s priporočenimi merili.

2.4. SOCIALNA VARNOST

Pravice ekonomske in socialne narave uvrščamo v drugo generacijo človekovih pravic. Te pravice državi in njenim organom nalagajo obveznosti, ki imajo temelj v prirojenem človekovem dostojanstvu. Seveda pa država nima neomejenih sredstev, zato je treba pri pravici do socialne varnosti upoštevati realne ekonomske možnosti. Tako smemo do neke mere na te pravice gledati kot na dolgoročno zelene cilje oziroma pričakovanja. Vendar pa velja poudariti, da brez zagotovljene minimalne človekove socialne varnosti ni mogoče govoriti ne o zadostnem standardu spoštovanja človekovih pravic ne o legitimnosti oblasti, ki tega minimuma ne zagotavlja. Vsakdo ima pravico do takšne življenjske ravni, ki njemu in njegovi družini zagotavlja zdravje in blaginjo, vključno s hrano, obleko, stanovanjem, zdravniško oskrbo in potrebnimi socialnimi storitvami. Država je zavezana sprejeti vse razumne ukrepe, da osebam na njenem ozemlju zagotovi človeškega dostojanstva vredno življenje.

Vlada Republike Slovenije je oktobra 1998 določila besedilo predloga zakona o ratifikaciji (spremenjene) Evropske socialne listine. Tako lahko pričakujemo, da bo ta mednarodna pogodba, ki določa sistem ekonomskih in socialnih pravic, čim prej pravno zavezujoča tudi za Republiko Slovenijo. Pri tem velja pohvaliti, da se bo Slovenija s širokim izborom uvrstila med tiste evropske države, ki so sprejele največ obveznosti, ki jih socialna listina določa poleg obveznega jedra.

2.4.1. Delovna razmerja in brezposelnost

Problematika na področju delovnih razmerij in brezposelnosti, ki se je kazala iz pobud, obravnavanih v letu 1998, se ne razlikuje od tiste v prejšnjih letih, tako da so ugotovitve iz dosedanjih poročil še vedno aktualne. Čeprav bi pričakovali, da so omejene pristojnosti varuha do delodajalcev znane že večjemu krogu ljudi, pa se je število pobud v minulem letu izredno povečalo, kar je več kot verjetno izraz nadaljnjega slabšanja položaja delavcev.

Pravica do nadomestila za brezposelnost po prenehanju delovnega razmerja zaradi negativne ocene poskusnega dela

Varuh praviloma ne obravnava pobud, če o predmetu pobude še teče postopek zaradi vloženega rednega ali izrednega pravnega sredstva. Navajamo pa primer obravnavanja pobude, o predmetu katere je tekel pritožbeni postopek. Enota Zavoda RS za zaposlovanje je odločila, da pobudniku ne pripada pravica do denarnega nadomestila za čas brezposelnosti, ker mu je delovno razmerje prenehalo zaradi negativne ocene poskusnega dela. Razlog za obravnavo pobude pred odločitvijo o pritožbi je temeljil na dveh pomembnejših ugotovitvah. Najprej, Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti v 19. členu tega načina prenehanja delovnega razmerja ne navaja med tistimi, zaradi katerih brezposelna oseba ni upravičena do denarnega nadomestila. Če bi bila volja zakonodajalca, da zavarovanci, ki jim delovno razmerje preneha za-

radi negativne ocene poskusnega dela, ne morejo uveljaviti denarnega nadomestila za čas brezposelnosti, bi prav gotovo ta način prenehanja delovnega razmerja opredelil v zakonu. Druga pomembna ugotovitev pa je, da je bilo v obrazložitvi prvostopenjske odločbe zavzeto stališče, da je prenehanje delovnega razmerja zaradi negativne ocene poskusnega dela škodljivo za posledico krivdnega ravnanja brezposelnega oziroma ravnanja, ki je odvisno od njegove volje. To stališče je bilo splošno in v nadaljevanju obrazložitve niso bile navedene okoliščine, ki bi morebiti le utemeljevale krivdno ravnanje brezposelnega v obravnavanem primeru.

Prav posebej pa je bilo ob obravnavi pobude izpostavljeno vprašanje enotne prakse območnih enot Zavoda RS za zaposlovanje glede tega vprašanja, saj se je ob obravnavi drugih podobnih primerov uveljavilo drugačno stališče. Napačna uporaba zakona se sicer odpravi z odločitvijo drugostopenjskega organa o pritožbi, vendar pa zaradi dolgotrajnosti pritožbenega postopka brezposelna oseba trpi vse posledice nezakonite odločitve, saj ravno v času, ko najbolj potrebuje denarna sredstva, teh ne prejema; prav tako nima zagotovljenega socialnega zavarovanja za čas začasne brezposelnosti.

V konkretnem primeru je Zavod RS za zaposlovanje še pred odločitvijo drugostopenjskega organa Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ) naložil območni enoti, da ponovno prouči podlage za zavrnitev pravice do denarnega nadomestila. Kasneje nas je pobudnik obvestil, da je prvostopenjski organ odpravil napako in izdal odločbo o priznanju pravice do denarnega nadomestila za čas brezposelnosti.

Težave pri uveljavljanju zahtevkov iz Jamstvenega sklada RS

Pobudnica je poskušala uveljaviti zahtevek glede zapadlih plač, regresa in odpravnine po Zakonu o jamstvenem skladu RS. Odločbe ni prejela več kot šest mesecev, zato se je obrnila na varuha. Navajala je, da ji Jamstveni sklad Republike Slovenije (JS) ne more izdati odločbe, ker pristojni v službi JS v Mariboru ne dostavijo potrdila, da je res najprej prek sodišča uveljavljala svojo terjatev iz stečajne mase.

Odgovorna uslužbenka pri službi JS v Mariboru nam je potrdila, da zaradi preobremenjenosti res še ni pridobila od sodišča seznama tistih, ki so uveljavljali zahtevke iz stečajne mase. Na našo intervencijo je takoj našla čas in poslala zahtevani seznam na Jamstveni sklad RS v Ljubljano. Odločba za našo pobudnico je bila nato izdana.

Nadomestilo za čas brezposelnosti

Po navedbah pobudnice ji Zavod RS za zaposlovanje (ZRSZ) ni priznal nadomestila za čas brezposelnosti. Pobudnica ni znala natančno razložiti razlogov. Referentka na pristojni enoti zavoda za zaposlovanje je pojasnila, da je pobudnici delovno razmerje prenehalo očitno nezakonito in je tudi zahtevala sodno varstvo. Menijo, da bo spor po vsej verjetnosti dobila in potem ji bodo izplačane tudi izostale plače. Po dogovoru naj bi v takih primerih na zavodu ne priznavali nadomestila. Po dobljenem delovnem sporu takim delavcem delodajalci izplačajo plače le za čas, ko niso prejeli nadomestila. Tako imajo delodajalci s tem materialno korist, zavod za zaposlovanje pa nepotreben izpad sredstev.

Menili smo, da gre za povsem samovoljno odločitev zavoda, saj riziko, ki z izplačevanjem nadomestila za čas brezposelnosti nastane za zavod, ne sme iti v škodo delavca. Zavod lahko ta del sredstev kasneje izterja. Vodja enote nam je zatrnila, da gre za nesporazum in da pobudnici niso izplačevali nadomestila zato, ker niso vedeli, da je zoper nezakonit sklep o prenehanju res uporabila pravna sredstva v skladu z zakonom. Očitno je šlo vsaj za neusklajenost ravnanja uslužbencev zavoda, saj je bila pobudnica po tej naši intervenciji takoj povabljen na zavod in ji je bilo nadomestilo za čas brezposelnosti tudi priznано.

Pomoč pri zaposlitvi

Pobudnica kljub prizadevanjem že več kot eno leto ni mogla najti ustrezne zaposlitve, pristojni urad za delo pa naj se ne bi hotel poslužiti vseh možnosti, ki jih ima po predpisih o aktivni politiki zaposlovanja.

Po naši intervenciji in predlogu, naj pobudnici ugodijo v njenih prizadevanjih za dodatno izobraževanje, so se takoj odzvali. Poklicali so pobudnico na pogovor in v enem tednu z njo sklenili dogovor o plačilu šolanja, ki si ga je pobudnica želela, in imela tudi zagotovila delodajalca, da se bo po končanem šolanju lahko pri njem zaposlila.

Brezposelnost invalida - tujca

Tudi v letu 1998 so se na varuha obračali delovni invalidi - tujci, ki ob prenehanju delovnega razmerja niso mogli uveljaviti pravic po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ). Zaradi stečaja podjetja je prenehalo delovno razmerje invalidu III. kategorije invalidnosti - tujcu,

dnevnu delovnemu migrantu. Priznana mu je bila pravica do nadomestila za čas brezposelnosti, pravica do nadomestila za čas čakanja na drugo ustrezno delo pa mu je bila zavrnjena. To pravico po ZPIZ pridobi invalid le, če se v 30 dneh po prenehanju delovnega razmerja prijavi na pristojnem zavodu za zaposlovanje kot iskalec zaposlitve. Na zavodu pa je takšna prijava pogojena z veljavnim delovnim dovoljenjem, ki ga delovni invalid - tujec iz razumljivih razlogov ne more dobiti. Tako ostajajo delovni invalidi - tujci, ki so izgubili delo zaradi stečaja delodajalca, po prenehanju nadomestila za brezposelnost brez sredstev za preživljanje, čeprav so 30 ali več let delali v Sloveniji (pogojev za upokojitev še ne izpolnjujejo).

Na problem smo opozorili MDDSZ, kjer so pojasnili, da ob sklepanju socialnega sporazuma med Republiko Hrvaško in Republiko Slovenijo nobena od pogodbenic ni bila za vključitev tega vprašanja v sporazum. Problem je torej ostal nerešen. Oktobra 1998 je o tem razpravljala vlada. Ugotovila je, da po veljavni zakonodaji ni pravne podlage za zagotavljanje pravic delavcem s preostalo delovno zmožnostjo - hrvaškim državljanom, ki ne prebivajo v Republiki Sloveniji. Naložila je MDDSZ, da v sodelovanju z Ministrstvom za zunanje zadeve (MZZ) seznanijo pristojne hrvaške organe s temi ugotovitvami.

2.4.2. Pokojninsko in invalidsko zavarovanje

Družinska pokojnina po zavarovancu, ki je umrl kot civilna žrtev vojne v tujini

Pobudnica je neuspešno uveljavljala pravico do družinske pokojnine po svojem možu, ki je umrl kot civilna žrtev vojne v Bosni in Hercegovini. ZPIZ nima posebnih določb, ki bi prepovedovale priznanje pravice do družinske pokojnine po osebah, ki so žrtve vojnih razmer v tuji državi. Kljub temu pa Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje razlaga zakon tako, da ta ne pokriva rizika zavarovančeve smrti, ki je posledica vojnih razmer na območju druge države. Pri tem se sklicuje tudi na svojo dosedanja prakso, o kateri trdi, da je brez drugačne odločitve sodišča v socialnem sporu ne more spremeniti.

Družinska pokojnina je eden od izrazov pravice do socialne varnosti, ki v sistemu pokojninskega in invalidskega zavarovanja izvira iz zavarovanja umrlega zavarovanca za primer njegove smrti. Zavarovalne rizike oziroma primere pokojninskega in invalidskega zavarovanja določa 26. člen ZPIZ. Med njimi je kot pogoj za pridobitev pravic iz pokojninskega zavarovanja navedena tudi smrt. Hkrati pa 71. člen istega zakona določa pogoje, ki jih mora ob smrti izpolnjevati zavarovanec, da bi njegovi družinski člani pridobili pravico do družinske pokojnine. Pri tem je vzrok smrti pomemben za pridobitev pravice do družinske pokojnine le v povezavi s pokojninsko dobo zavarovanca.

Smrt, ki je posledica vojne v drugi državi, tudi ko gre za civilno žrtev vojne, iz rizika zavarovanja ni izključena po nobenem določilu zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Zakon v tretjem odstavku 4. člena celo izrecno poudarja načelo zakonitosti, ko določa, da zavarovancu ni mogoče odvzeti, zmanjšati ali omejiti pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, za katere je izpolnil z zakonom predpisane pogoje. V naši intervenciji smo poudarili, da to velja tudi za pokojnega zavarovanca, ki se je med drugim zavaroval tudi za primer svoje smrti, kar uveljavlja pobudnica z zahtevkom za priznanje pravice do družinske pokojnine.

Nepravilna ali nepravočasna odločitev o pravici do družinske pokojnine lahko ogrozi ustavno pravico do socialne varnosti. Pravice iz pokojninskega zavarovanja se zagotavljajo po načelu vzajemnosti in solidarnosti, kar bi moralo imeti odmev tudi pri obravnavanju zavarovalnega primera pobudnice. Slednja je zoper dokončno odločbo ZPIZ vložila tožbo zaradi priznanja pravic iz pokojninskega zavarovanja. Delovnemu in socialnemu sodišču smo predlagali, naj njeno tožbo ali pa katerikoli drug tozadeven primer uveljavljanja družinske pokojnine obravnava kot vzorčni primer prednostno. Pri tem smo poudarili nujnost, da o zadevi čimprej odloči sodna veja oblasti ter tako morda vpliva tudi na odločanje ZPIZ v drugih podobnih primerih.

Zakon o popravi krivic in zamuda pri ponovni odmeri pokojnine

Na podlagi sklepa o priznanju statusa nekdanjega političnega zapornika je pobudnik 24. novembra 1997 zahteval ponovno odmero pokojnine. Zakonski rok za odločitev je dva meseca, vendar ZPIZ o pobudnikovi zahtevi za priznanje pravic iz pokojninskega zavarovanja v marcu 1998 še ni odločil.

Na posredovanje varuha človekovih pravic je ZPIZ pojasnil, da Zakon o popravi krivic (ZKri) poleg štetja v pokojninsko dobo določa tudi ugodnejši način odmere pokojnine, kot je to določeno po splošnih predpisih. Pri tem pa določbe zakona niso dovolj natančne in dorečene, da bi jih bilo mogoče izvajati brez ustreznih pojasnil pripravljavca zakona. ZPIZ je zato decembra 1996 zaprosil ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve za ustrezna pojasnila. To ministrstvo je zaprosilo odstopilo ministrstvu za pravosodje, ki je bilo nosilec priprave zakona.

Po več urgenceh je ministrstvo za pravosodje februarja 1998 sklicalo delovni sestanek v zvezi z izvajanjem 6. člena ZKri. Šele takrat so bila oblikovana nekatera izhodišča za izvedbo zakona ter dana pojasnila. Pisno potrditev dokončno oblikovanih stališč je ministrstvo za pravosodje poslalo ZPIZ v drugi polovici marca 1998. Na podlagi prejetih stališč je nato sektor za izvajanje zavarovanj ZPIZ pripravil navodila za izvajanje ZKri.

Tako je bilo moč začeti izdajati odločbe o zahtevah za priznanje pravic iz pokojninskega zavarovanja na podlagi priznanega statusa nekdanjega političnega zapornika komaj aprila 1998. Zmuda je očitna, zlasti če upoštevamo, da ZKri velja od novembra 1996. Gre za še en primer, ko državni organi ob uveljavitvi nejasnih določb novega zakona niso pravočasno sprejeli vseh potrebnih ukrepov za njegovo izvajanje.

Korekten odnos invalidskih komisij do zavarovancev

Številne pritožbe zavarovancev opozarjajo na nekorekten, včasih celo ponižujoč odnos invalidskih komisij v postopku za uveljavljanje pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Invalidska komisija poda izvedensko mnenje na podlagi zbrane (medicinske) dokumentacije in neposrednega pregleda zavarovanca. Čeprav predpis zagotavlja zavarovancu enakopraven in aktiven položaj pri ugotavljanju odločilnih dejstev in okoliščin, pa v praksi očitno prihaja do ravnanj posameznih članov invalidskih komisij, ki zavarovance postavljajo v podrejen, če ne tudi ponižujoč položaj. Tako se zavarovanci pritožujejo, da so pri osebnem pregledu pred invalidsko komisijo neredko izpostavljeni nepotrebnim pripombam, zasmehovanju in celo vpitju, kar vse daje kaj malo možnosti za aktivno sodelovanje zavarovanca pri ugotavljanju resničnega stanja in vseh dejstev, pomembnih za pravilno in zakonito odločitev v postopku.

Na trditve o nekorektnem delu invalidskih komisij smo opozorili direktorja ZPIZ. Direktor je na sestanku predsednikov invalidskih komisij opozoril na intervencijo varuha človekovih pravic in zahteval korekten odnos do zavarovancev pri delu invalidskih komisij.

2.4.3. Zdravstveno zavarovanje

Spremenjena pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja

Spremembe in dopolnitve pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki se uporabljajo od 1. septembra 1996, so omejele število poskusov zunajtelesne oploditve, ki se financirajo iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja. Pravica do neomejenega števila poskusov zunajtelesne oploditve je bila z novelo pravil omejena na štiri poskuse v rodnem obdobju za vsak porod. Pri tem pa je Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) novelo pravil razlagal tako, da ženska, ki je do začetka uporabe spremenjenih in dopoljenih pravil že opravila štiri poskuse, pravice do kritja stroškov v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja nima več. Opozorili smo na dvomljivost takšne razlage novele. Ženske, ki so se odločale za zunajtelesno oploditev pred spremembo pravil, niso mogle računati, da bo v prihodnje število poskusov omejeno. Načelo varstva zaupanja v pravo tako zahteva razlago, da velja omejitev na štiri poskuse zunajtelesne oploditve le za tiste primere, ki so bili opravljeni po uveljavitvi novele, ki takšno omejitev določa. ZZZS je mnenje varuha človekovih pravic sprejel. Pobudnici je v kvoto štirih poskusov všteli le tiste, ki so bili opravljeni po 1. septembru 1996, torej po uveljavitvi sprememb pravil.

Pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja določa zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Čeprav gre pri določanju pravic in obveznosti za zakonsko materijo, pa zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju prepušča določitev natančnejšega obsega zdravstvenih storitev, ki so zagotovljene z obveznim zavarovanjem, splošnim aktom ZZZS ob soglasju ministra za zdravstvo. Tako so pravice do zdravstvenih storitev, ki spadajo v pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, podrobneje urejene v pravilih obveznega zdravstvenega zavarovanja. Pri tem pa se lahko kaj hitro zgodi, da pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja posežejo na področje določanja pravic iz obveznega zavarovanja, kar bi sicer moralo biti pridržano samo zakonu. Z omejitvijo števila poskusov zunajtelesne oploditve na štiri je dejansko skrčena pravica do zdravstvenih storitev iz obveznega zavarovanja. Opisani primer kaže, da bi bilo prav, da bi natančnejši obseg storitev, ki so pravica iz obveznega zavarovanja, določal zakon, ne pa da je to področje prepuščeno splošnemu aktu ZZZS, ki je hkrati plačnik zdravstvenih storitev.

V opisani zvezi je zanimiva izkušnja s četrtem odstavkom 137. člena pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki je zakonsko pravico zavarovanca do nadomestila plače med začasno zadržanostjo od dela zaradi nege ožjega družinskega člana vezal na pogoj, da nege ne morejo zagotoviti starši ali drug član skupnega gospodinjstva. Takšna določba je omogočala razlago, da zavarovanec ne more uveljaviti pravice do nadomestila zaradi nege svojega otroka, če živi v skupnem gospodinjstvu s svojimi ali zakončevimi starši ali celo s svojim polnoletnim otrokom in bi te osebe lahko zagotovi-

le nego zavarovančevemu otroku. Ne samo, da je dvomljiv obstoj pravne podlage, ki bi te osebe zavezoval skrbeti za nego otroka zavarovanca, takšna omejitev pravice do nadomestila je tudi brez opore v Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Pravila so tu očitno posegla na področje v pristojnosti zakona. ZZZS je opozorilo varuha človekovih pravic upošteval s tem, da je bila določba četrtega odstavka 137. člena pravil spremenjena s črtanjem besedila "starši in drug član skupnega gospodinjstva".

Neplačevanje prispevkov in izguba pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja

Zdravstvene storitve in druge pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja uveljavlja zavarovanec s potrjeno zdravstveno izkaznico. Če nima potrjene zdravstvene izkaznice, potrditev pa ne sme biti starejša od 30 dni, je samoplačnik, če ne gre za storitve nujne medicinske pomoči.

Zavarovanec, ki opravlja gospodarsko ali poklicno dejavnost kot edini ali glavni poklic, mora zdravstveno izkaznico sam predložiti ZZZS v potrditev. Kot pogoj za potrditev zdravstvene izkaznice pa ZZZS zahteva dokaz o plačanem prispevku za obvezno zdravstveno zavarovanje. Zavarovancu, ki ne izpolnjuje svojih obveznosti iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja, ZZZS zdravstvene izkaznice ne potrdi. Zato ne more uveljavljati pravic iz tega zavarovanja. Za čas, ko zavarovanec, ki je sam zavezanec za plačilo prispevkov, teh ne plača, torej ne uživa zavarovalnega kritja. Vendar pa ZZZS plačilo prispevkov od posameznega zavezanca zahteva tudi za nazaj. Neplačane obveznosti iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja se izterjajo prisilno, z opravo izvršbe.

Tako nastane položaj, ko zavarovanec pravic iz obveznega zavarovanja v določenem obdobju ne more uveljaviti, ker nima plačanih prispevkov. Za isto obdobje pa obstaja obveznost plačila neplačanih prispevkov, ki se prisilno izterjajo. Zavarovanec mora torej plačati prispevek tudi za čas, ko ni mogel koristiti pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ko ni imel zavarovalnega kritja.

To pomeni, da mora zavarovanec izpolniti svojo obveznost, ne da bi bila nasprotna stranka, torej ZZZS, za isto časovno obdobje tudi sama v zavezi izpolniti svoje obveznosti iz zavarovalnega razmerja. Načelo vestnosti in poštenja pri izpolnjevanju obveznosti ter načelo pogodbene discipline mora veljati tudi za obvezno zdravstveno zavarovanje.

Opisane prakse ni mogoče zagovarjati. ZZZS jo mora opustiti, saj ustavna pravica do socialne varnosti zagotavlja obvezno zdravstveno zavarovanje in pri tem državi nalaga skrb za njegovo delovanje.

2.4.4. Zdravstveno varstvo **Zdravniki in nezakonita uporaba znanstvenega naslova**

Pravica do informiranosti zagotavlja bolniku, da je, preden da soglasje za kakršenkoli medicinski poseg, obveščen o vseh mogočih metodah diagnosticiranja in zdravljenja ter o njihovih posledicah in učinkih. V tej povezavi ima bolnik pravico do odklonitve ali celo ustavitve medicinskega posega. To pravico, da soglaša ali odkloni medicinski poseg, pa lahko bolnik polno izvršuje le, če ima na voljo tudi vse druge informacije, povezane z opravljanjem zdravstvenih storitev. Zato mora biti ob sprejemu v zdravstveni zavod oziroma pred medicinskim posegom seznanjen tudi z identiteto in strokovnim statusom izvajalcev zdravstvenega varstva. Ta informacija bolniku omogoča prosto izbiro zdravnika in zdravstvenega zavoda.

Identiteto in zlasti strokovni status zdravstvenih delavcev pa lahko bolnik razbere predvsem iz strokovnega ali znanstvenega naslova, ki ga uporablja zdravstveni delavec. Žal v praksi na tem področju vlada velik nered. Diplomant univerzitetnega študijskega programa medicine pridobi strokovni naslov doktor oziroma doktorica medicine, z okrajšavo "dr. med" s tem, da se strokovni naslov pristavlja za imenom in priimkom. V tako rekoč vsakem zdravstvenem domu v Sloveniji, pa tudi v drugih zdravstvenih zavodih, lahko ugotovimo, da mnogi zdravniki s končanim dodiplomskim študijskim programom medicine namesto strokovnega naslova, ki jim gre, uporabljajo znanstveni naslov tako, da uporabljajo okrajšavo "dr.", ki jo pristavljajo pred imenom in priimkom ali vsaj pred imenom.

Junija 1998 sprejeti Zakon o strokovnih in znanstvenih naslovih (Ur. l. RS, št. 47/98) določa kot prekršek z denarno kaznijo najmanj 100.000 tolarjev, če kdo uporablja strokovni oziroma znanstveni naslov, ki si ga ni pridobil. Pričakovali bi, da bo vsaj zagrožena kazen prinesla več reda na tem področju, vendar Zakon o strokovnih in znanstvenih naslovih žal ne določa organa, ki je zavezan nadzirati pravilno uporabo strokovnih oziroma znanstvenih naslovov.

Ni videti, da bi bilo bolniku na voljo pravno sredstvo, ki bi zdravnika prisililo, da uporabi strokovni oziroma znanstveni naslov, do katerega je upravičen. Takšno stanje bolniku otežuje, da bi pri izvajanju pravice do izbire upošteval vse zanj relevantne okoliščine, vključno z resnično pridob-

ljeno formalno izobrazbo zdravnika. Zaradi opisanega nereda in nespoštovanja zakona je kršena pravica bolnika do informiranosti v zvezi s prosto izbiro zdravnika in zdravstvenega zavoda.

Ministru za zdravstvo smo predlagali, naj nam sporoči ukrepe, ki jih je ministrstvo morda sprejelo, da bi se zagotovila zakonitost pri uporabi strokovnih in znanstvenih naslovov na področju zdravstvene dejavnosti. Po nam dostopnih informacijah vprašanje zakonite uporabe strokovnih in znanstvenih naslovov doslej ni bilo obravnavano v upravnem nadzoru, čeprav posebna komisija za upravni nadzor, ki jo imenuje minister za zdravstvo, izvaja nadzor prav nad zakonitostjo dela zdravstvenih zavodov in zdravstvenih delavcev. Zanimiva bi bila tudi morebitna tozadevna prizadevanja Zdravniške zbornice Slovenije kot stanovskega združenja, ki skrbi za pravilno ravnanje in ugled zdravnikov. Žal doslej ukrepov, ki bi kazali na bistveno spremembo opisanega stanja, nismo zaznali.

**Dolgotrajna
pritožbena pot
ob zatrjevani
zdravniški napaki**

Bolnik, fant v 19. letu starosti, je po nekajdnevni hospitalizaciji na otroškem oddelku Splošne bolnišnice Maribor 4. novembra 1995 umrl. Njegova starša sta zatrjevala, da je otrokova smrt posledica zdravniške napake. S tozadevnim ugovorom sta se obrnila na pristojni organ nadzora v bolnišnici. Ker pravega odziva v internem pritožbenem postopku ni bilo, sta za pomoč prosila varuha človekovih pravic. V pobudi sta se sklicevala na zagotovilo direktorja mariborskega zdravstvenega zavoda, da bo bolnišnica ustanovila komisijo, ki bo ugotovila vsa odločilna dejstva (ne)strokovnosti zdravljenja njunega sina ter izročila dokumentacijo z ugotovitvami Zdravniški zbornici Slovenije.

V postopku internega nadzora se je bolnišnica očitno zganila šele ob naši intervenciji. Dne 26. septembra 1996 je posebna komisija bolnišnice sestavila poročilo o poteku zdravljenja umrlega bolnika. Komisija je ocenila, da je bilo zdravljenje ustrezno ter "da ni bila opuščena nobena preiskava oziroma dejavnost ali terapija, ki bi lahko privedla do poslabšanja bolnikovega stanja".

Splošna bolnišnica Maribor s poročilom komisije vlagatelj pritožbe, to je staršev umrlega otroka, očitno ni seznanila in jima ni vročila izvoda poročila. Tako sta bila starša s poročilom seznanjena šele, ko jima ga je poslal varuh človekovih pravic. Z ugotovitvami in zaključki poročila nista soglašala. Dopolnjeno pritožbo sta skupaj s pripombami poslala razsodišču, pa tudi drugim organom Zdravniške zbornice Slovenije.

V nadaljevanju obravnavanja pritožbe staršev umrlega otroka je bilo potrebnih več intervencij na ministrstvo za zdravstvo ter zlasti na posamezne organe Zdravniške zbornice Slovenije. Predsednik Odbora za pravnoetična vprašanja zdravniške zbornice je 29. maja 1997 zapisal, da je "največja zagata v omenjenem primeru dejstvo, da ni bila opravljena obdukcija in da tako vzrok smrti ni znan". Predsednik odbora hkrati ugotavlja, da je napaka zdravnika, da obdukcija ni bila opravljena, saj zakon jasno pravi, da je obdukcija obvezna pri vsaki nenadni smrti oziroma pri vsaki smrti, kjer je vzrok neznan ali nejasen. Odbor za pravnoetična vprašanja se je "tako znašel v položaju, ko ne razpolaga z dovolj dejstvi, da bi lahko v omenjenem primeru sprejel pošteno presojo". Kot nam je sporočil predsednik, pa je odbor primer "kljub vsemu" predal tožilcu zbornice. Tožilec zbornice je dokumentacijo o zadevi prejel 24. oktobra 1997. Uvedel je pripravljalni postopek, v katerem je zahteval od predsednika razsodišča, da opravi pogovore s prizadetimi zdravniki ter da določi izvedenca ustrezne medicinske stroke, ki bo odgovoril na vprašanja v zvezi z diagnozo, potekom zdravljenja in smrtjo pokojnega fanta. Izvedensko mnenje je bilo izdelano 23. oktobra 1998, tožilec zbornice pa nas je 7. decembra 1998 seznanil s svojo odločitvijo, da ne najde elementov kršitev, na podlagi katerih bi lahko sestavil obtožnico v postopku pred razsodiščem zdravniške zbornice.

Vsekakor lahko z zaskrbljenostjo ugotovimo, da so bila potrebna več kot tri leta od smrti, da sta starša umrlega zvedela za končno odločitev o njuni pritožbi. V postopku se je pokazalo, da je pravzaprav povsem odpovedala interna pritožbena pot, saj je Splošni bolnišnici Maribor poročilo uspelo izdelati šele po posredovanju varuha človekovih pravic. Tudi postopek pred posameznimi organi zdravniške zbornice je bil dolgotrajen, zato sta bila pritožnika upravičeno nezadovoljna. Postopek pa bi bil še dolgotrajnejši, če bi ne bilo posredovanja varuha človekovih pravic z opozarjanjem, da je za posameznika lahko učinkovit le tak pritožbeni postopek, ki je hiter in končan v razumnem roku.

Obravnavani primer ponovno opozarja, da je nujno spremeniti in dopolniti tiste določbe zakona o zdravstveni dejavnosti, ki urejajo pritožbene možnosti bolnika oziroma njegovih svojcev. Pritožbene poti je treba urediti na pregleden, preprost in prizadetemu posamezniku razumljiv način. Hkrati je treba zagotoviti, da bo odločitev pritožbenega organa znana v razumnem času, tako da bo onemo-

gočeno zavlačevanje postopka, kar pri prizadetem posamezniku le zbuja pomisleke glede poštenosti in nepristranskosti postopka.

V poročilih varuha človekovih pravic za leti 1996 in 1997 smo opozorili na primer, ko je Zdravniška zbornica Slovenije strokovni nadzor s svetovanjem, ki ga opravlja kot javno pooblastilo, pogojevala z vnaprejšnjim plačilom tolarske protivrednosti zneska 4.000 DEM. Minister za zdravstvo nam je takrat pojasnil, da višino plačila za opravljeni strokovni nadzor zdravniška zbornica določa na podlagi pravilnika o zdravniški tarifi.

Pravilnik o zdravniški tarifi brez zakonske podlage?

Pravilnik o zdravniški tarifi, kakor tudi njegove spremembe in dopolnitve, sprejema skupščina zdravniške zbornice sama in brez soglasja ministra za zdravstvo. Takšno ureditev je minister pojasnil z dejstvom, da potreba po soglasju ni opredeljena v nobenem predpisu.

Res je, da noben predpis ne zahteva, da zdravniška zbornica sprejme pravilnik o zdravniški tarifi v soglasju z ministrom za zdravstvo. Vendar tudi noben zakon ne pooblašča zdravniške zbornice za sprejem takšnega pravilnika. Prav tako noben zakon ne določa, da bi smela zdravniška zbornica sama določati ceno storitev, ki jih opravlja kot javno pooblastilo. Statut Zdravniške zbornice Slovenije v 27. členu med akti zbornice našteva tudi pravilnik o zdravniški tarifi, vendar določanje te tarife ne more biti prosto oziroma prepuščeno zgolj zdravnikom oziroma njihovem stanovskemu združenju. Izvajalec, ki opravlja javna pooblastila, ne more enostransko določati cene svojih storitev.

Zdravniška tarifa določa način vrednotenja in obračunavanja zdravniških in zobozdravniških storitev, ki jih zdravnik opravi za naročnika na podlagi naročila, na podlagi pooblastilnega razmerja ali po uradni dolžnosti. Država zdravstveno varstvo zagotavlja v javnem interesu. Ker zdravniška zbornica s pravilnikom o zdravniški tarifi določa ceno storitev, pri katerih je posebej poudarjen javni interes, bi bilo nujno ter v skladu z ustavno opredelitvijo o pravni in socialni državi, da stanovska organizacija zdravnikov (seveda na podlagi jasnega zakonskega pooblastila) določa zdravniško tarifo le ob soglasju ministra za zdravstvo.

Kritiko sedanje ureditve tega področja smo naslovili na ministra za zdravstvo ter na zdravniško zbornico. Slednja nam je sporočila, da je pravilnik o zdravniški tarifi sprejela kot interni akt, ki je namenjen članstvu zbornice in za nobenega zunanjega naročnika zdravniških storitev ni zavezujoč. Pravilnik je sprejela, ker je ocenila, da bo pot sprejemanja zakona o zdravniški službi dolga in zlasti nepredvidljiva. Hkrati zbornica sporoča, da si naročnik zdravniških storitev lahko poišče izvajalca tudi po drugačni, dogovorjeni ceni. Vendar je v tej zvezi treba omeniti, da je združevanje v zdravniško zbornico obvezno za vse zdravnike in zobozdravnike, ki opravljajo zdravstveno dejavnost in delajo neposredno z bolniki. Velike izbire med izvajalci zdravniških storitev zunaj članov zdravniške zbornice torej ni. Prav nobene izbire pa ni glede zadev, ki jih zdravniška zbornica opravlja kot javno pooblastilo.

Financiranje strokovnega nadzora s svetovanjem, ki ga predlaga zavarovana oseba

Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej) pooblašča Zdravniško zbornico Slovenije, da opravlja strokovni nadzor s svetovanjem kot javno pooblastilo. Pri tem zakon ločuje strokovni nadzor, ki ga zdravniška zbornica izvaja v skladu s posebnim programom, in strokovni nadzor, ki ga opravi na podlagi predloga zavarovane osebe, delodajalca, zdravstvenega delavca oziroma zavoda ali na drug predlog.

Kljub opisanemu ločevanju pa zakon ne dela razlike pri financiranju strokovnega nadzora s svetovanjem. Tako vsebuje 86. člen ZZDej splošno pravilo, da se naloge, ki jih opravlja zbornica kot javna pooblastila, financirajo iz sredstev državnega proračuna. Prvi odstavek 82. člena ZZDej pa ima še posebno določilo glede financiranja strokovnega nadzora, prav tako v breme državnega proračuna.

V nasprotju z določbami zakona pa pravilnik o strokovnem nadzoru s svetovanjem (Ur. l. RS, št. 56/94) ločuje financiranje strokovnega nadzora s svetovanjem glede na to, ali gre za strokovni nadzor na podlagi letnega programa ali pa na podlagi zahteve občana oziroma druge upravičene osebe. Tako pravilnik v 2. členu določa, da se strokovni nadzor s svetovanjem, ki ga zdravniška zbornica izvaja na podlagi letnega programa, financira iz sredstev državnega proračuna. Četrty odstavek 5. člena pravilnika pa določa, da izredni strokovni nadzor, ki ni vključen v letni program, financira naročnik, torej tisti, ki ga zahteva.

Pravilnik tako ureja financiranje strokovnega nadzora s svetovanjem drugače kot pa zakon. Zato ocenjujemo, da je četrti odstavek 5. člena pravilnika v neskladju s 86. členom in prvim od-

stavkom 82. člena ZZDej. Ministrstvo za zdravstvo in zdravniško zbornico smo opozorili na neustreznost prevalitve stroškov strokovnega nadzora na prizadetega posameznika. Razen strinjavanja odmeva s spremembo pravilnika ni bilo. Zato je varuh človekovih pravic predlagal Ustavnemu sodišču Republike Slovenije, naj odloči o ustavnosti in zakonitosti četrtega odstavka 5. člena pravilnika o strokovnem nadzoru s svetovanjem ter ga razveljavi.

Seznanjanje zavarovanih oseb s pritožbenimi možnostmi

V poročilu varuha človekovih pravic za leto 1996 smo predlagali, naj ZZS zagotovi, da bodo v vsaki čakalnici izvajalca zdravstvene dejavnosti v javnem omrežju na voljo informacije, ki bodo zavarovanim osebam v pomoč v primerih omejevanja ali kršitev pravic iz zdravstvenega zavarovanja. Seznanjenost s pravicami, obveznostmi in tudi s pritožbenimi možnostmi je za zavarovane osebe odločilnega pomena, da lahko pravice iz zdravstvenega zavarovanja uveljavljajo v polni meri.

ZZS nam je v letu 1998 poslal osnutke treh plakatov, ki so namenjeni obveščanju zavarovanih oseb o njihovih pravicah iz obveznega zavarovanja ter o postopkih za njihovo uresničevanje pri izbranih zdravnikih, zdravnikih specialistih in zobozdravnikih. Novi plakati sledijo našemu predlogu in prinašajo koristno vsebinsko dopolnitev z opisom možnosti in poti za reševanje pritožb zavarovanih oseb v sistemu zdravstvenega zavarovanja. Zaradi porazdeljenih pooblastil in pristojnosti je ZZS na plakatih pozornost namenil predvsem pritožbenim potem glede pravic iz (obveznega) zdravstvenega zavarovanja, manj prostora pa je namenjenega pritožbenim potem v zdravstveni dejavnosti. V tej zvezi smo predlagali, naj ZZS na svojih območnih enotah in izpostavah s pravilno informacijo napoti zavarovane osebe, nezadovoljne z zdravstvenimi storitvami, na pristojni organ za pritožbe ali nadzor znotraj zdravstvenega zavoda, pri Zdravniški zbornici Slovenije ali na ministrstvu za zdravstvo.

Za zavarovane osebe pa so dobrodošle in nedvomno koristne tudi posebne številke glasila Občanik, ki jih je ZZS izdal za vsako od desetih območnih enot zavoda. Tudi ta oblika informiranja je v interesu zavarovanih oseb za varstvo njihovih pravic v sistemu zdravstvenega zavarovanja.

2.4.5. Socialno varstvo

Pobude, ki jih varuh človekovih pravic prejema s področja socialnega varstva, kažejo, da se mnogi otepano s hudo socialno ogroženostjo. Brezposelnost, neredno prejemanje plače ter druge okoliščine, lahko tudi subjektivne narave, spravljajo številne posameznike in njihove družine na rob preživetja. Kot pravna in socialna država je Slovenija zavezana sprejeti vse razumne ukrepe, da se prepreči ali vsaj omili socialna stiska na rob družbenega dogajanja odrinjenih skupin prebivalstva. Učinkovit sistem socialne varnosti mora zagotoviti socialno pomoč tistim, ki jo najbolj in zares potrebujejo.

Problemi, ki jih ugotavljamo na socialnem področju, so podobni tistim, ki so bili omenjeni že v prejšnjih letnih poročilih varuha človekovih pravic, zlasti v poročilu za leto 1997. Zato novih primerov, ki se nanašajo na istovrstno problematiko, v tem poročilu ne predstavljamo.

Spolno nasilje brez epiloga

Učenka 5. razreda osnovne šole je bila februarja 1997 žrtev spolnega nasilja. Dejanje naj bi bilo storjeno v prostorih osnovne šole, kot storilca pa je deklica navedla še ne 14-letnega učenca iste šole. Slovensko kazensko pravo določa, da se proti mladoletni osebi, ki ob storitvi kaznivega dejanja še ni bila stara štirinajst let, ne smejo uporabiti kazenske sankcije. Izhodišče za obravnavanje mladoletnika zaradi storitve kaznivega dejanja načeloma ni njegova kazenska odgovornost, pač pa potrebe za njegovo prevzgojo, da bi tako preprečili ponovno izvrševanje kaznivih dejanj. Otroka, mlajšega od 14 let, ki je osumljen storitve kaznivega dejanja, tako ne obravnava kazensko sodišče, pač pa center za socialno delo kot organ socialnega varstva.

Vendar center za socialno delo dečka, ki je bil osumljen dejanja spolnega nasilja, ni obravnaval. Ker se proti otroku do štirinajstega leta starosti ne smejo uporabiti kazenske sankcije, proti dečku ni bilo kazenskega postopka, v katerem bi se lahko z zadostno stopnjo gotovosti ugotovilo, ali je osumljenec res tudi storilec. Ker to dejstvo ni bilo ugotovljeno, center za socialno delo osumljenega dečka ni obravnaval, čeprav je bil po opravljeni kriminalistični preiskavi seznanjen z njenimi rezultati. Žrtev spolnega nasilja tako ni dobila stališča pristojnega državnega organa o njenih trditvah, kdo je storilec.

Vprašanje je, ali bi ne bilo tako v interesu osumljenca kot tudi žrtve, da bi pravo tudi za otroka določalo postopek, v katerem bi kazensko sodišče sicer ne ugotavljalo kazenske odgovornosti in uporabilo kazenskih sankcij, ugotovilo pa bi, ali je dejanje res storila osumljena oseba. Takšna ugotovitev, ki ne pomeni obsodbe, bi omogočila ukrepanje centra za socialno delo v razmer-

ju do otroka - storilca, žrtvi pa omogočila prepoznanje storilca. Večja prilagojenost sodnih in drugih pravnih postopkov potrebam žrtve bi oškodovancu tudi olajšala uveljavitev zadoščenja oziroma pravičnega povračila škode. Takšen postopek bi bil določen le za najhujša kazniva dejanja in v drugih izjemnih primerih, seveda ob zagotavljanju vseh temeljnih procesnih pravic in spoštovanju načela, da morajo biti v postopku proti mladoletniku njegove koristi glavno vodilo.

V obravnavanem primeru odločitve glede storilca ni sprejelo pravosodje, pač pa šolstvo. Osnovna šola je osumljenemu učencu izrekla opomin učiteljskega zbora z obrazložitvijo, da je utemeljeno osumljen spolnega nadlegovanja. Učencu je bil vzgojni ukrep zaradi kršitve šolskih pravil izrečen (še) v novem šolskem letu, oktobra 1997. Pri tem velja poudariti, da tudi v primerih obravnavanja učenca za disciplinsko kršitev velja domneva nedolžnosti, dejanje pa mora biti ugotovljeno z zadostno stopnjo gotovosti. Tako pravilnik o pravicah in dolžnostih učencev v osnovni šoli v 32. členu določa, da je treba pred izbiro vzgojnega ukrepa zanesljivo ugotoviti, da je kršitev mogoče pripisati določenemu učencu. Januarja 1998 pa je posebna komisija ministrstva za šolstvo in šport v postopku zaradi prešolanja odločila, da ni mogoče zanesljivo ugotoviti, da je osumljeni učenec res storilec očitane spolnega nadlegovanja. Opisana različnost odločitev o storilcu kaže na zadrego tudi pri organih na področju šolstva.

Žal so se kasneje starši odločili, da deklica v novem šolskem letu 1998/99 ne obiskuje pouka. Takšno stališče starša povezujeta tudi z okoliščino, da ni odločitve (pristojnega) državnega organa o tem, kdo je storilec spolnega nasilja nad njuno hčerko. V tej zvezi bi bila verjetno potrebna večja angažiranost in ustrezno ukrepanje tako centra za socialno delo kot tudi osnovne šole, da ne bo deklica pretrpela škode še zaradi izgubljenega šolskega leta in izoliranosti od sovrstnikov.

Ni dvoma, da se je dejanje spolnega nasilja zgodilo ter da je deklica žrtev. Ker je osumljeni storilec otrok pod štirinajstimi leti starosti, kazensko sodišče storilca ni ugotavljalo. Pa vendar bi moral biti v pravnem sistemu zagotovljen učinkovit in hiter postopek za dokazovanje oziroma ugotavljanje storilca. Ker veljavni pravni sistem deklici tega ni zagotovil, je ostala kot žrtev še dodatno prikrajšana. Primer pa bo očitno ostal neraziskan.

Pravica do osebnih stikov in kršitev zakonskega roka

Centri za socialno delo bi z odločnim in pravočasnim ravnanjem lahko veliko pripomogli k uresničevanju pravice do osebnih stikov med starši in njihovimi otroki, kar je nedvomno v skladu z načelom, da morajo biti otrokove pravice glavno vodilo pri vseh dejavnostih v zvezi z otroki. Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah določa, da ima otrok pravico do stikov z obema od staršev, razen če je to v nasprotju z njegovimi koristmi. Država je tako zavezana spoštovati pravice otroka, ki je ločen od enega izmed staršev, da z njim redno vzdržuje osebne stike in neposredno zvezo, razen če bi bilo to v nasprotju z otrokovimi koristmi. Pravica do stikov tudi s tistim od staršev, ki otroka nima pri sebi, je nedvomno v dolgoročnem interesu otroka. Zato je nujno, da centri za socialno delo v primerih, ko prihaja do kršitve pravice do osebnih stikov med starši in otroki, ukrepajo hitro in učinkovito.

Žal je praksa očitno drugačna. Tako smo obravnavali primer pobudnika, ki je zahtevo za izdajo odločbe o stikih vložil na Center za socialno delo Ljubljana Moste - Polje oktobra 1996. Prvič je center v zadevi odločil novembra 1997. Pobudnik je s pritožbo uspel in maja 1998 je bila zadeva vrnjena prvostopenjskemu organu v nadaljnji postopek. Center je nato decembra 1998 izdal začasno odločbo o stikih, zoper katero pa je vložila pritožbo otrokova mati. Postopek urejanja stikov med očetom in njegovim mladoletnim sinom gre tako že v tretje leto obravnavanja. Zakonski rok za izdajo odločbe pa je dva meseca, kar velja za odločanje na prvi in tudi na drugi stopnji.

Koristi otroka terjajo, da bi bila odločitve v zanj tako pomembni zadevi, kot so stiki z obema od staršev, sprejeta v kar čim krajšem času. Vsi organi, ki odločajo v postopkih urejanja stikov med starši in otroki, bi morali te zadeve obravnavati prednostno ter zagotoviti, da bi prišlo do odločitve če že ne v zakonskem, pa vsaj v razumnem roku, upoštevaje ustavno določbo, da otroci uživajo posebno varstvo in skrb.

Ureditev prevoza in spremstva za otroka v osnovno šolo

Pobudnikov devetletni sin spada v tretjo kategorijo invalidnosti zaradi cerebralne paralize. Obiskuje osnovno šolo s prilagojenim programom, ki je 36 kilometrov oddaljena od kraja njegovega prebivališča. V skladu s 56. členom Zakona o osnovni šoli je občina Bovec zagotovila brezplačen prevoz, vendar učenec potrebuje vsakodnevno spremstvo na poti v šolo in nazaj domov. Šola je predlagala, da bi dečka prepustili v zavodsko oskrbo, vendar starša s takšnim predlogom nista soglašala. Prepričani, da je kakovostna oskrba otroka lahko najbolj celovita v krogu družine, torej doma, smo občini Bovec predlagali, naj se vendarle poišče rešitev, da bo otrok lahko ostal pri svojih starših.

Sprejet je bil dogovor, da bosta starša dečka tudi v prihodnje redno vozila v šolo in ga ob tem, vzporedno s strokovnimi delavci šole, pripravljala tudi na poskusno vključitev v domsko vzgojo. Občina Bovec in Center za izobraževanje in usposabljanje v Tolminu pa sta v septembru 1998 novogoriški območni enoti zavoda za zaposlovanje predlagala oblikovanje javnih del "spremistvo otrok v šolo s prilagojenim programom in pomožna dela v Centru za izobraževanje in usposabljanje v Tolminu". V sodelovanju z občino Bovec in Centrom za socialno delo Tolmin smo dečkovi materi, ki se je zaradi bolezni otroka odpovedala službi, svetovali, naj sama sprejme predlagano zaposlitev.

Obnova postopka po uradni dolžnosti na predlog varuha človekovih pravic

Pobudniku je prenehalo delovno razmerje 24. decembra 1996, republiškem zavodu za zaposlovanje pa se je prijavil šele 5. februarja 1997, ko je tudi vložil zahtevo za uveljavitev pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti. Ker se zavodu za zaposlovanje ni prijavil v zakonskem roku 30 dni po prenehanju delovnega razmerja, je novomeška območna enota pobudnikov zahtevke za priznanje pravice do denarnega nadomestila zavrgla. Zoper izdani sklep o zavrnjenju se pobudnik ni pritožil, pač pa je več mesecev kasneje prosil za pomoč varuha človekovih pravic.

V obravnavanju zadeve smo ugotovili, da ima pobudnik težave z duševnim zdravjem, ki so bile lahko vzrok, da se ni pravočasno prijavil zavodu za zaposlovanje in tako izpolnil pogoja za pridobitev pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, za pridobitev katere je sicer očitno izpolnjeval vse zakonske pogoje. V naši intervenciji smo zavod za zaposlovanje opozorili na okoliščine, ki so kazale, da se pobudnik zavodu ni prijavil v zakonskem roku iz opravičljivih zdravstvenih razlogov, saj zaradi svoje bolezni v kritičnem času ni bil sposoben opraviti predpisanih procesnih dejanj za uveljavitev pravice do denarnega nadomestila.

Na podlagi našega posredovanja je zavod za zaposlovanje pridobil mnenje izvedenca psihiatra, ki je potrdil, da je pobudnik zamudil rok za prijavo zaradi zdravstvenih razlogov, ki so nastali še v času delovnega razmerja in so se nadaljevali tudi po njegovem prenehanju. To pa je bila podlaga, da je zavod za zaposlovanje lahko uvedel obnovo postopka po uradni dolžnosti ter junija 1998 izdal odločbo, s katero je pobudniku priznal pravico do denarnega nadomestila med brezposelnostjo od prvega dne, ko mu je prenehalo delovno razmerje.

2.4.6. Stanovanjske zadeve

Zagotavljanje socialnih in neprofitnih stanovanj

Na zaostrene razmere pri zagotavljanju socialnih in neprofitnih stanovanj opozarjamo vsako leto. Ocenjujemo, da se stanje ne izboljšuje. V skladu s 78. členom Ustave država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo primerno stanovanje. To mora v praksi pomeniti, da ima tudi tisti, ki si zaradi slabših socialnih razmer sam ne more rešiti stanovanjskega problema, možnost, da ga reši ob ustrezni pomoči države. Nov stanovanjski zakon skrb za rešitev stanovanjskega vprašanja nalaga predvsem posamezniku, ob tem pa ne predvideva dovolj možnosti za pomoč socialno ogroženim. Tako SZ omogoča subvencioniranje najemnin šele po odpovedi stanovanja zaradi neplačevanja, na socialnem področju pa je cenzus postavljen tako nizko, da še daleč ne more pokriti potreb po subvencioniranju najemnin.

Sistem financiranja stanovanjske gradnje in gospodarjenja s stanovanji naj bi določil **nacionalni stanovanjski program**, ki po večletni obravnavi še vedno ni sprejet. Če bo reševanje usmerjeno predvsem v oblikovanje najemnin, ki bodo stimulatивne za investitorje in lastnike najemnih stanovanj, bo brez učinkovitih socialnih korektivov to le še poslabšalo položaj socialno najbolj ranljivih.

Stanovanjski zakon je preložil breme reševanja socialnih stanovanjskih problemov na občine, praksa pa kaže, da te zaradi pomanjkanja sredstev naloge niso sposobne izvajati. Razmere so zaostrene zlasti v večjih mestih, kjer povpraševanje po socialnih in neprofitnih stanovanjih nekajkrat presega ponudbo. Zato sedanje razmere terjajo rešitev s čimprejšnjim sprejetjem nacionalnega stanovanjskega programa.

Merila za dodeljevanje socialnih in neprofitnih stanovanj

Že v poročilu za leto 1997 smo opozorili na nekatere pomanjkljivosti pravilnika o merilih za dodeljevanje socialnih stanovanj v najem, ki ga sprejema minister za delo, družino in socialne zadeve. Po našem mnenju pravilnik ne daje podlage za ustrezno točkovanje prosilcev, ki so dejansko brez stanovanja ali so v zavetiščih oziroma materinskih domovih. V minulem letu smo ugotavljali tudi pomanjkljivosti pravilnika pri točkovanju družinskih razmer, saj predvideva enako število točk za družine z "dvema ali več mladoletnimi otroki". Število točk je torej enako za dva ali več otrok. V primeru obravnavane pobude pa smo ugotovili, da je strokovna služba pri točkovanju upoštevala le mladoletne otroke, ne pa tudi tistih, ki se redno šolajo in za katere še obstaja zakonska dolžnost preživljanja.

V minulem letu smo ministru za delo, družino in socialne zadeve predlagali, naj v pravilniku o dodeljevanju socialnih stanovanj v najem upošteva tudi prednost pri dodeljevanju stanovanj za žrtve vojnega nasilja, kot določata 8. in 17. člen Zakona o žrtvah vojnega nasilja (Lp 97, točka 2.9.3). Hkrati smo predlagali, naj spremembe tega pravilnika uskladi z ministrom za okolje in prostor, ki smo mu že posredovali naše ugotovitve in predloge. Kljub pisni urgenci minister za delo, družino in socialne zadeve na naš predlog ni odgovoril.

Opozorili smo tudi na nekatere pomanjkljivosti v pravilniku o oddajanju neprofitnih stanovanj v najem, ki ga izdaja minister za okolje in prostor. Opozorili smo na položaj družin, ki so izgubile status mlade družine, in na dejstvo, da ni ustrezno ovrednoteno čakanje prosilcev, ki se več let neuspešno uvrščajo na prednostni seznam. V minulem letu je nastalo novo vprašanje merila lastne udeležbe, ki ga je uvedel Stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana. Zahtevana lastna udeležba v višini 10 % vrednosti stanovanja sicer ni obvezna, vendar pa kandidatom daje kar 150 točk, kar pomeni, da prosilci brez lastne udeležbe nimajo skoraj nikakršnih možnosti za uspeh na prednostnem seznamu. Ne nasprotujemo lastni udeležbi, ki bo pripomogla k večji ponudbi neprofitnih stanovanj, opozarjamo pa na spornost podlage za njeno uvedbo. Pravilnik o oddajanju neprofitnih stanovanj v najem, ki ga izdaja minister za okolje in prostor, lastne udeležbe ne predvideva, omogoča pa neprofitnim stanovanjskim organizacijam, da določijo dodatna merila glede na lokalne razmere ali druge posebnosti, ki pa lahko odstopajo od skupnega števila točk za največ 20 % (7a. člen pravilnika). Ta določba pa je pravno tehnično slaba, ker ne določa, kaj se šteje kot osnova za določitev skupnega števila točk. Posamezna merila se namreč v skladu s pojasnili za izpolnjevanje obrazca za oceno stanovanjskih razmer, ki so priloga pravilnika, lahko med seboj izključujejo, zato največje število mogočih točk, ki ga je kot osnovo za 20-odstotno odstopanje izračunal Stanovanjski sklad MOL, daleč presega dovoljenih 20 %. Predlagamo, naj se to pooblastilo za odstopanje v pravilniku natančneje opredeli, po možnosti z absolutnim številom mogočih točk, ki jih lahko dodatno določi posamezna neprofitna stanovanjska organizacija.

Postopki občinskih stanovanjskih skladov ob razpisih za dodeljevanje socialnih in neprofitnih stanovanj

V razmerah, ko število prosilcev za dodelitev socialnih in neprofitnih stanovanj daleč presega število razpoložljivih stanovanj, je posebej pomembno, da je postopek, ki ga vodijo občinski stanovanjski skladi, vnaprej natančno določen, pregleden in z možnostjo uveljavljanja pritožbenih poti. Glede na prejete pobude na tem področju ugotavljamo, da je ta postopek v praksi marsikje pomanjkljiv. Omenili smo že ohlapnost meril za točkovanje stanovanjskih in socialnih razmer, dodatno negotovost glede postopkov pa povzročajo dodatni pogoji in merila, ki jih vnašajo z vsakokratnimi razpisi občinski stanovanjski skladi (na primer v Ljubljani). Ugotavljamo celo, da so se v nekaterih primerih merila za točkovanje med postopkom spremenila (na primer glede točkovanja samohranilcev). To podaljšuje postopek in povzroča veliko nezadovoljstva pri prosilcih.

Na podlagi obravnavanih pobud ugotavljamo, da je v praksi sporno, kakšen postopek naj uporabijo stanovanjski skladi pri obravnavi prošenj na podlagi razpisov. Postopek, kot ga določajo pravilniki, ki jih izdajata ministra, je zelo pomanjkljiv. Zato je sporno vprašanje, ali se v postopku, če vprašanje ne ureja državni pravilnik, uporabljajo subsidiarno določila zakona o upravnem postopku. Nekateri stanovanjski skladi zatrjujejo, da se Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) pri teh postopkih ne uporablja, sami pa menimo, da bi bila njegova uporaba primerna v tistih primerih, ki jih pravilniki ne urejajo. Z vidika uporabe ZUP je najbolj sporen akt objave prednostnega seznama v javnih glasilih, ki ima pravni učinek vročitve sklepa udeležencem. Od tega dne teče tudi rok za vložitev pritožbe. Če udeleženec razpisa objavo spregleda, lahko zamudi rok za pritožbo. Zavedamo se, da je marsikdaj težko doseči individualne vročitve, vendar pa bi se morale strokovne službe zavzemati za bolj pregleden in predvidljiv postopek. Predlagamo, da bi bil datum objave v razpisu vnaprej predviden in da bi posameznik lahko ob vložitvi vloge posebej zahteval, da mu osebno pošljejo opozorilo na javno objavo ali samo prednostni seznam, ki bi moral biti dosegljiv tudi še na druge načine.

Razpisi za dodeljevanje neprofitnih stanovanj v najem so bili pomanjkljivi tudi zato, ker prosilci ob razpisu niso bili seznanjeni z natančnim izračunom cenzusa, ki jim omogoča udeležbo pri razpisu. Za ta stanovanja lahko namreč kandidirajo le prosilci, ki presegajo dohodkovni cenzus za dodelitev socialnih stanovanj, hkrati pa ne smejo presežati cenzusa, ki ga določa pravilnik o oddaji neprofitnih stanovanj v najem.

Pomanjkljivost postopkov za dodeljevanje socialnih in neprofitnih stanovanj je tudi v tem, da odločba (včasih ima le obliko dopisa) na podlagi pritožbe na objavljeni prednostni vrstni red praviloma ne vsebuje nikakršnega **pravnega pouka** o možnostih nadaljnega uveljavljanja pravic po sodni poti.

Vojaška stanovanja Nerešena problematika vojaških stanovanj se vleče skozi vsa dosedanja poročila varuha, žal pa tudi zadnji dogodki ne zbujejo upanja, da se bo zgodba v doglednem času končala.

Za stanovanja, ki jih je JLA dodeljevala v obdobju tako imenovanega "moratorija" v letu 1991, je Republika Slovenija prek Ministrstva za obrambo RS (MORS) vložila tožbe na izselitev. Večina zadev je končanih s pravnomočnimi sodbami, ki stanovalcem nalagajo, da se morajo iz stanovanj, dodeljenih v tistem času, izseliti; nekaj zadev pa je še v postopku na sodiščih. Ob nekaj odmevnih deložacijah je vlada 25. aprila 1995, dan po tem, ko smo nanjo naslovili predlog, naj prouči nadaljevanje izvršb, sprejela moratorij na prisilne izselitve oziroma deložacije. Ob tem pripominjamo, da moratorij ni preprečeval MORS, da nadaljuje z izvršbami v primerih vselitve brez odločb.

Ob moratoriju je vlada imenovala posebno komisijo, ki naj pripravi merila za odločanje o tem, v katerih primerih se bodo izvršbe nadaljevale, v katerih pa bo z najemniki mogoče skleniti najemne pogodbe ali drugače urediti bivanje v stanovanjih. Kljub številnim našim pozivom ministru za obrambo in nato predsedniku vlade za čimprejšnjo odločitev je vlada na predlog komisije sprejela sklepe in "Kriterije in načine reševanja primerov nezakonitih vselitve v vojaška stanovanja" šele konec leta 1998. Vlada je s sklepi naložila ministrstvu za obrambo, da zbere vso potrebno dokumentacijo in razreši posamezne primere v skladu s sprejetimi merili. Ta predvidevajo nadaljevanje deložacij, sklenitev najemne pogodbe z neprofitno najemnino ali možnost prodaje stanovanja po tržni ceni oziroma sklenitev najemne pogodbe s profitno najemnino. MORS naj bi na podlagi sprejetih meril vsak primer uvrstil v enega izmed omenjenih treh načinov reševanja.

Ko smo po prejemu sklepov vlade želeli na MORS dobiti podatke o načinu in postopku njihove izvedbe, smo ugotovili, da se odgovorni na ministrstvu tega še niso lotili, niti ne nameravajo začeti z delom brez določenih kadrovske okrepitve. Tako se v času priprave tega poročila delo za uresničitev sklepov vlade sploh še ni začelo, čeprav se že bliža čas, ko bodo terjatve države (po desetih letih) zastarale.

Odkup hišniškega stanovanja

Pri obravnavi pobud smo naleteli na problem, ko je Ministrstvo za okolje in prostor zavrnilo zahtevo nekdanje imetnice stanovanjske pravice za odkup domnevno denacionaliziranega hišniškega stanovanja v skladu s 125. členom SZ. Ministrstvo za okolje in prostor se je namreč postavilo na stališče, da na hišniških stanovanjih v preteklosti ni bilo mogoče pridobiti stanovanjske pravice. Po vpogledu v najemno pogodbo smo ugotovili, da je v uvodu najemne pogodbe navedena ugotovitev, da je imela pobudnica ob sklenitvi najemne pogodbe status imetnice stanovanjske pravice na predmetnem stanovanju. Ta status pa ji v skladu z 11. odstavkom 125. člena SZ omogoča priznanje istih pravic, kot jih imajo drugi najemniki denacionaliziranih stanovanj.

Ministrstvu za okolje in prostor smo posredovali mnenje, da je bilo tudi na hišniških stanovanjih v preteklosti mogoče pridobiti stanovanjsko pravico, kar smiselno izhaja tudi iz 11. odstavka 125. člena SZ. Stanovanjski sektor MOP nam je odgovoril, da so se prenelili v svoji odločitvi, da v celoti sprejemajo naše mnenje in bodo pobudnici omogočili odkup po 125. členu SZ.

Rok za vložitev prošnje za odkup stanovanja

Na varuha človekovih pravic so se obrnili stanovalci večstanovanjskega objekta v Mariboru, Gosposvetska 23, in nas seznanili s težavami, ki jih imajo pri uveljavljanju pravice do odkupa stanovanj, ki jih zasedajo. Stanovanjski sklad občine Maribor je namreč menil, da nekdanjih imetnikov stanovanjske pravice ni zavezan obveščati o poteku in koncu denacionalizacijskega postopka, zato stanovalcev Gosposvetske 23 ni obvestil o pravnomočni zavrnitvi denacionalizacijskega zahtevka za vračilo predmetnega večstanovanjskega objekta. Ko so stanovalci neuradno izvedeli za pravnomočno zavrnitev denacionalizacijskega zahtevka, so v skladu s 117. in 123. členom SZ ponovno vložili prošnje za odkup stanovanj. Stanovanjski sklad je njihove vloge zavrnil z obrazložitvijo, da so zamudili šestmesečni rok za vložitev vloge za odkup.

Stanovanjskemu skladu občine Maribor smo posredovali mnenje, da bi glede na dejstvo, da nekdanji imetnik stanovanjske pravice (sedanji najemnik) ni stranka v postopku denacionalizacije in zato sam ne more zvedeti za pravnomočnost odločbe, morali šestmesečni rok iz 123. člena SZ za vložitev ponovne vloge za odkup stanovanja šteti od dneva, ko je zavezanec za denacionalizacijo oziroma lastnik stanovanja o tem obvestil prejšnjega imetnika stanovanjske pravice.

Ker Stanovanjski sklad občine Maribor v svojem odgovoru ni zavzel stališča do našega mnenja in tudi ni odgovoril na zastavljena vprašanja, smo ga v ponovnem dopisu opozorili na njihovo zakon-

sko obveznost, da na naše mnenje odgovori v roku, ki ga določi varuh. Navedeni dopis smo posredovali v vednost tudi županu Mestne občine Maribor.

Naše mnenje je obravnaval Oddelek za splošne in pravne zadeve Mestne občine Maribor, ki nas je v svojem odgovoru seznanil, da v celoti sprejemajo naše mnenje. Mestna občina Maribor soglaš s sklenitvijo kupoprodajnih pogodb s strankami, ki so v šestih mesecih od dneva prejema obvestila vložile zahtevo za odkup. V ta namen bodo Stanovanjski sklad občine Maribor pozvali, naj stranke pisno obvesti o njihovih pravicah in jih opozori na šestmesečni rok ter da z zainteresiranimi kupci sklene kupoprodajne pogodbe, če bodo leti izpolnjevali tudi druge zakonske pogoje.

2.5. UPRAVNE ZADEVE

2.5.1. Državljanstvo

V dosedanjih letnih poročilih smo obširno obravnavali splošne in nekatere posebne probleme v zvezi s postopki za sprejem v slovensko državljanstvo. Stališča in mnenja, ki smo jih ob tem uveljavljali, so v marsikaterem pogledu še vedno aktualna, so pa v letu 1998 doživela ustrezen odmev v dveh pomembnih premikih.

1) Ves čas smo se zavzemali, da je treba drugače obravnavati prosilce, ki so bili rojeni v Sloveniji in ki tukaj stalno živijo, in tudi druge, ki imajo pristno zvezo samo s Slovenijo. **Po novih usmeritvah, ki jih je februarja 1998 sprejela Vlada**, se v okviru 13. člena Zakona o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS), to je izredne naturalizacije, obravnavajo tudi primeri polnoletnih oseb, rojenih v Sloveniji, če zaradi tega, ker nimajo zagotovljenih sredstev za preživljanje, ne izpolnjujejo pogojev za redno naturalizacijo. Ti pogoji namreč ne predvidevajo posebnih olajšav za polnoletne osebe, rojene v Sloveniji, kot jih vsebuje zakonodaja zlasti v zahodnoevropskih državah. Po 13. členu se obravnavajo tudi starejše osebe, ki že dalj časa živijo v Sloveniji, nimajo pa sredstev za preživljanje ali si ne morejo urediti odpusta - nekateri tudi zato, ker niso evidentirani kot državljani v državi, katere državljanstvo imajo po slovenskih evidencah. Po sklepu Vlade so določeni tudi pogoji za spregled odpusta iz dosedanjega državljanstva po tretjem odstavku 12. člena ZDRS za osebe, poročene s slovenskimi državljani. Ocenjujemo, da bo v okviru teh usmeritev mogoče rešiti vprašanja državljanstva za veliko večino oseb, ki ga sami (ali njihovi starši) iz različnih razlogov niso uredili po 40. členu ZDRS, če gre za osebe, ki imajo pristno zvezo (samo) z Republiko Slovenijo. Zaradi družinskih vezi ali iz drugih razlogov bodo tukaj tudi ostale, medtem ko zveza z "njihovo" državo bodisi formalno sploh ni evidentirana bodisi se je sčasoma izgubila, tako da bi se njihov položaj brez ustrezne ureditve približeval de facto apatridnosti.

2) Že v poročilu za leto 1997 smo navedli, da je MNZ organiziralo **pospešeno reševanje zaostankov** pri postopkih za sprejem v slovensko državljanstvo. Šlo je za prerazporeditve uslužbencev in za druge ukrepe. Akcija je trajala eno leto. V tem času je bilo rešenih skoraj 6.000 vlog, s čimer so se zaostanki bistveno zmanjšali. Položaj pa še vedno ni v celoti zadovoljiv. Še zdaj niso končani nekateri postopki po 40. členu, nove vloge se ne obravnavajo več sproti in se začenjajo kopičiti, po odpravi odločbe v upravnem sporu pogosto mine preveč časa do ponovne odločitve, pritožbe zoper prvostopenjske odločbe se rešujejo prepočasi (primer obravnavamo pri denacionalizaciji). Očitno je bila akcija prekmalu končana. Kljub temu pa velja poudariti, da je bilo opravljeno veliko delo in da je šlo po naših opažanjih za prvi primer med vsemi upravnimi organi z velikimi zaostanki, da se poskusijo z obsežnejšimi ukrepi zaostanki odpraviti. Podobni ukrepi bi bili potrebni glede vseh postopkov, v katerih se ne samo kršijo zakonski roki, temveč se tudi po bolj "življenjskih" kriterijih zadeve ne rešujejo v razumnih rokih. Poziv k takšnim ukrepom je še posebej na mestu zato, ker ugotavljamo, da se ves čas delovanja varuha položaj na večini kritičnih področij ne spreminja, kar pomeni, da je v daljšem času število rešenih zadev približno enako številu prejetih. Če bi odpravili "zamašek", bi se torej zadeve lahko reševale sproti.

Še naprej so aktualni **problemi v zvezi z odpustom iz dosedanjega državljanstva** kot enim od pogojev za pridobitev državljanstva RS. Predvidoma je z novimi usmeritvami Vlade rešeno vprašanje odpusta za tiste, ki v "svoji" državi niso evidentirani kot državljani. Odpuste iz državljanstva BiH je očitno mogoče reševati na podlagi Westendorpovega zakona o državljanstvu Republike BiH, ki velja od 1. januarja 1998. Pobude varuhu pa kažejo, da je še vedno veliko težav s pridobitvijo odpusta iz državljanstva ZRJ, zato smo večkrat posredovali pri MNZ, da se najde ustrezna rešitev. Organi te države dalj časa skoraj niso dajali odpustov. Kolikor nam je znano, še zdaj izdajanje odpustov zaradi sprejema v slovensko državljanstvo ne poteka gladko, za nekatere osebe albanske narodnosti s Kosova pa sploh ne. Tudi če je listina o odpustu izdana, je gle-

de na še vedno veljavni Zakon o legalizaciji listin v mednarodnem prometu in na dejstvo, da ZRJ ne velja za podpisnico Konvencije o odpravi legalizacije tujih javnih listin, problem ugotovitev oz. priznanje veljavnosti takega akta pred organi RS. MNZ je v sodelovanju z MZZ pripravilo navodila o ravnanju v teh primerih, glede katerih pa še ne moremo ugotoviti, ali se izvajajo brez težav.

■ Svojevrstne **težave s slovenskim državljanstvom je imel naš izseljenec v Združenih državah Amerike**. Že davno je dobil ameriško državljanstvo in ob tem obdržal tudi slovensko. Ker je želel priti na obisk v domovino, je po stališčih takratnih jugoslovanskih organov zaprosil za odpust iz jugoslovanskega (in s tem slovenskega) državljanstva. Odpust je dobil z odločbo Zveznega sekretariata za notranje zadeve v Beogradu z dne 9. aprila 1974, ki mu je bila vročena šele 15. septembra 1978. Po osamosvojitvi Slovenije je želel ponovno pridobiti slovensko državljanstvo in je 18. aprila 1992 zaprosil zanj. Čez približno pol leta je prejel potrdilo MNZ z dne 11. septembra 1992, da je državljan RS. Ko pa je v začetku leta 1993 vložil prošnjo za izdajo slovenskega potnega lista, ni dobil ne potnega lista ne kakega drugačnega odgovora.

Po poizvedbah pri MZZ in MNZ smo ugotovili, da se je MZZ v zvezi z izdajo potnega lista za našega pobudnika obrnilo na MNZ, ker njegovo državljanstvo "ni bilo natančno ugotovljeno". MZZ je prosilcu že pred tem posredovalo dopis MNZ, s katerim je to zahtevalo dopolnitev vloge za pridobitev slovenskega državljanstva z dne 18. aprila 1992. MNZ je potrdilo, da je zahtevalo dopolnitev vloge, in navedlo, da so poslali tudi urgenco za odgovor (kot rečeno, pa pobudnik trdi, da ni prejel nobenega obvestila od naših organov). Iz spisa pa ni bilo razvidno, da bi bilo prosilcu po letu 1991 izdano potrdilo o državljanstvu RS. Ko smo jim poslali kopijo tega potrdila, smo dobili odgovor, da je bilo izdano zaradi napačno vnešenega podatka v računalniško evidenco slovenskih državljanov. Glede na očitno napako državnega organa je MNZ zagotovilo, da bodo skušali v čim krajšem času izvesti postopek za izredno naturalizacijo in s tem popravili storjeno napako. Obljubo so držali, saj nam je pobudnik že čez nekaj mesecev sporočil, da je ponovno dobil slovensko državljanstvo in "osebno dvignil" slovenski potni list, ko je bil na dopustu v Sloveniji.

■ Drugi pobudnik je zaprosil za sprejem v državljanstvo RS z redno naturalizacijo. Dne 24. julija 1995 mu je bilo vročeno zagotovilo MNZ, da bo sprejet v slovensko državljanstvo po predložitvi odpusta iz dosedanjega državljanstva, to je državljanstva ZRJ. Ker tega ni mogel pravočasno predložiti, je 7. julija 1997 vložil prošnjo za **podaljšanje zagotovila**. MNZ ga je 28. avgusta 1997 obvestilo, da "bodo kljub preteku zagotovila počakali še šest mesecev (do 2. marca 1998), da si bo v tem času lahko uredil odpust iz državljanstva ZRJ", ter ga seznanilo z nadaljnjim postopanjem, če v tem roku ne bi predložil odpusta.

Ker pobudnik odpusta še vedno ni mogel pridobiti, je ponovno zaprosil za podaljšanje zagotovila. Dne 28. julija 1998 ga je MNZ obvestilo, da mu bo izdano novo zagotovilo za dve leti, če bo do 10. avgusta 1998 predložil dokaze o zagotovljenem viru preživljanja (veljavno delovno dovoljenje, pogodbo o zaposlitvi in izplačilno listo za zadnje tri mesece). Pobudnik je svojo vlogo dopolnil s potrdilom o dohodkih zunajzakonske partnerke, kljub temu pa je MNZ 18. avgusta 1998 izdalo sklep o ustavitvi postopka za sprejem v državljanstvo.

Iz obrazložitve sklepa je razvidno le, da se postopek ustavi, ker po preteku dveh let ni predložil dokaza o odpustu iz dosedanjega državljanstva, ni pa razvidno, da je prosilec dal prošnjo za podaljšanje zagotovila, prejel zahtevo za dopolnitev in vlogo tudi dopolnil. Prav tako niso razvidni razlogi, zaradi katerih njegovi prošnji ni bilo ugodeno.

Na naše posredovanje je MNZ odgovorilo, da bo dopolnitev pobudnikove prošnje (dokazilo o zagotovljenem viru preživljanja) štel kot nov zahtevek in mu na tej podlagi izdalo novo zagotovilo.

2.5.2. Tujci

V vseh dosedanjih letnih poročilih smo opozarjali na dvomljivo ustavnost Zakona o tujcih (ZTuj), kolikor ne ureja položaja državljanov drugih republik nekdanje SFRJ, ki jih je osamosvojitve Republike Slovenije zatekla na njenem ozemlju in so tukaj tudi ostali. Opozarjali smo tudi na siceršnjo potrebo po **novelaciji ZTuj**. Zakon je bil v letu 1997 sicer spremenjen, a samo tako, da je bil čas neprekinjenega prebivanja kot pogoj za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje podaljšan od treh na osem let. Sporno ureditev, ki smo jo opisali v Lp 97 na strani 98, da namreč spremenjeni pogoj velja tudi za prošnje, ki so bile vložene pred njegovo uveljavitvijo, je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-206/97 z dne 17. junija 1998 razveljavilo, kolikor se nanaša na osebe, ki so pri vložitvi take prošnje že izpolnjevale pogoj triletnega začasnega prebivanja v RS. Sodišče je posebej opo-

zorilo, da zakonodajalec lahko vzpostavi ustrezen prehodni režim tudi za druge kategorije prosilcev, o katerih bi presodil, da ne obstajajo dovolj tehtni razlogi, da bi se pogoj osemletnega prebivanja moral uveljaviti takoj oziroma brez ustreznega prehoda (z drugimi besedami: obstajajo dovolj tehtni razlogi, da se strožji pogoj ne uveljavi takoj oziroma brez ustreznega prehoda).

Žal pa Ustavno sodišče še vedno ni rešilo ustavne pritožbe v zvezi s postopkom izbrisa "zatečenih" tujcev iz registra stalnega prebivalstva, torej vprašanja, ki je še vedno odprto za več naših pobudnikov. Odgovor si lahko obetamo od **presoje ustavnosti prvega odstavka 16. člena in drugega odstavka 81. člena ZTuj** - Ustavno sodišče je s sklepom št. U.I-284/94 z dne 24. junija 1998 sprejelo dve pobudi za to presojo. V obrazložitvi sklepa je sodišče navedlo vsebinsko enake argumente glede spornosti zakonske ureditve in njenega izvajanja za "zatečene" tujce, ki niso zaprosili za slovensko državljanstvo ali jim je bilo to zavrnejo, kot smo jih ponavljali v naših poročilih:

- zakon ne določa, katere določbe ZTuj naj se uporabijo za te osebe,
- prav tako zakon ne določa ničesar o izbrisu stalnega prebivališča,
- v praksi sta se sporni določbi uporabljali tako, da so bili "zatečeni" izenačeni s tujci, ki so šele prišli na ozemlje RS z veljavnim potnim listom in vizumom,
- "zatečenim" tujcem je bilo s tem onemogočeno, da bi po poteku rokov iz 81. člena dobili dovoljenje za stalno prebivanje.
- izpodbijani določbi prezreta, da je večina prizadetih več let stalno prebivala na ozemlju RS,
- nasprotno pa je zakonodajalec stalno prebivanje upošteval pri "pravih" tujcih, ki so imeli že ob uveljavitvi ZTuj dovoljenje za tako prebivanje,

Glede na vse povedano je vprašanje, ali se je sporna ureditev v praksi pravilno razlagala, ali je v skladu z načelom pravne države, da morajo predpisi urediti pravna razmerja popolno in v celoti in ali je v okviru ustavne določbe o enakosti pred zakonom.

Pripis: z odločbo z dne 4. februarja 1999 je Ustavno sodišče odločilo, da je ZTuj v neskladju z Ustavo, ker ne določa pogojev za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje oseb iz drugega odstavka 81. člena po preteku roka, v katerem bi lahko zaprosile za sprejem v državljanstvo RS, če tega niso storile, ali po dnevu, ko je postala odločba o nesprejemu v državljanstvo RS dokončna.

Naša vztrajna opozorila, da je treba položaj "zatečenih" oseb normativno in še zlasti v praksi ustrezno urediti, so v letu 1998 doživela prijemljiv odziv v aktivnosti MNZ. Treba je povedati, da je ministrstvo že dalj časa pripravljalo popolnoma nov ZTuj, ki je v prejšnjih fazah vseboval tudi določbe, ki so urejale položaj "zatečenih", lani pa je glede te problematike pripravilo **osnutek zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav - naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji**. Po osnutku bi "zatečeni", ki so na dan 25. junija 1991 živeli v Sloveniji in od tega dne v njej dejansko neprekinjeno prebivajo, pa v tem času niso bili obsojeni zaradi hujšega kaznivega dejanja, dobili dovoljenje za stalno prebivanje. Glede na širino in težo te problematike, ki jo vsa leta kažejo pobude varuhu, smo sodelovali pri nastajanju osnutka. Naša opozorila so bila delno upoštevana. Še vedno pa niso povsem razčiščena vprašanja dokazovanja neprekinjenega prebivanja, vmesnega obdobja med izbrisom iz registra in izdajo dovoljenja za prebivanje ter položaja tistih, ki tudi po predvidenem zakonu ne bodo mogli urediti svojega statusa v Sloveniji, čeprav imajo z njo pristno zvezo. Ne glede na to se zavzemamo za čimprejšnje sprejetje tega zakona, s katerim bi bil rešen precejšnji del poosamosvojitvene problematike, ki bi jo sicer prav gotovo prej ali slej meritorno obravnavali mednarodni organi za človekove pravice.

ZTuj tudi v nekaterih drugih pogledih **ni (več) ustrezen**. Problematika azila bo urejena v posebnem zakonu, ki je pripravljen in o katerem upamo, da bo omogočil vodenje ustreznih postopkov v skladu z načeli, ki so uveljavljena v demokratičnih državah. V zvezi z obravnavanjem pobud smo se lani ukvarjali še z eno pomanjkljivostjo ZTuj, ki po našem mnenju ne ureja v celoti vprašanj v zvezi z odstranjevanjem tujcev iz države, poleg tega pa je delno neuskladen z novim zakonom o policiji (nekatera vprašanja konkretnih aktov kot podlage za odstranitev tujcev ter aktov o namestitvi v Prehodni dom za tujce oz. o določitvi drugega kraja prebivanja, njihove narave in pravnih sredstev v zvezi z njimi). Ob konkretnem primeru smo tudi opozorili na neskladje, ki obstaja med 10. členom ZTuj, ki določa pogoje za vstop v državo oz. izdajo vizuma, in določili 23. člena istega zakona ter 22. člena Zakona o nadzoru državne meje (ZNDM). Omenjena člena namreč dajeta bistveno širšo podlago za zavrnitev vstopa določenim osebam oz. za odpoved prebivanja osebi, ki je npr. na podlagi vstopnega vizuma v Slovenijo že prišla. Tako bi bil tujec lahko na meji kljub vstopnemu vizumu zavrnjen ali pa bi mu bilo odpovedano prebivanje takoj po vstopu zaradi razloga, ki ga v 10. členu ZTuj ni, je pa v 23. členu tega zakona ali 22. členu ZNDM (npr. iz razlogov javnega reda). Res je tež

ko utemeljevati smiselnost izdaje vizuma, če je imetnik vizuma lahko na podlagi drugega predpisa kljub temu na meji zavrnjen ali mu je po vstopu odpovedano prebivanje na podlagi drugih določb ZTuj, ki niso usklajene z določbami o razlogih za odklonitev izdaje vizuma. Ti razlogi so v 10. členu naštetih taksativno. Ne v tem členu ne v kaki drugi določbi ni videti podlage za diskrecijsko odločanje. Ureditev izdajanja vizumov v veljavnih predpisih očitno ni povsem ustrezna.

Pričakujemo, da bodo ta in druga vprašanja ustrezno rešena z novim ZTuj, ki je tudi že pripravljen kot delovni osnutek.

■ Pobudnica se je na varuha obrnila zaradi težav pri izpolnjevanju pogojev za **pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje** zase in mladoletno hčerko. Leta 1990 se je poročila s slovenskim državljanom. Od tedaj je živela v Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje oziroma delovnega vizuma, kar ji je urejal sedaj že bivši mož. Zaradi moževega ravnanja pri urejanju oziroma podaljševanju dovoljenja za začasno prebivanje je prišlo do prekinitve prebivanja, in sicer v letu 1992 za pet dni, v letu 1996 pa za štiri dni. Upošteva dejstvo, da si je pobudnica v Sloveniji ustvarila družino, da z matično državo praktično nima nobene zveze, da se je v Sloveniji zaposlila, da se hčerka tukaj šola in da gre dejansko za zelo kratko prekinitve, do katere je prišlo zaradi moževega ravnanja, brez volje pobudnice, smo ministrstvu predlagali, naj zadevo skrbno proučijo in pri odločitvi upoštevajo vse okoliščine primera.

Ministrstvo predloga ni upoštevalo. V upravnem postopku za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje tujca je izdalo negativno odločbo, ker prosilka ni izpolnjevala pogoja osemletnega neprekinjenega prebivanja v Republiki Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje.

O zadevi bo na pritožbo pobudnice odločala Vlada.

2.5.3. Problematika začasnih beguncev

V lanskem poročilu smo podrobneje obravnavali položaj začasnih beguncev iz Bosne in Hercegovine, zlasti tistih, ki niso pridobili začasnega zatočišča (str. 103-107). Glede slednjih velja povedati, da se njihovo število v enoti Prehodnega doma za tujce v Hrastniku skoraj ni spremenilo, o številu in usodi drugih, ki si niso mogli kako drugače urediti statusa v Sloveniji, pa nismo dobili podatkov. Sicer pa glede urejanja začasnega zatočišča v skladu s spremenjeno uredbo o pridobitvi začasnega zatočišča za državljane Republike BiH nismo prejeli nobenih pobud, iz česar sklepamo, da je potekalo brez večjih težav.

Pri urejanju položaja začasnih beguncev na podlagi predpisov o začasnem zatočišču se je njihovo število bistveno zmanjšalo, zato je Urad za priseljevanje in begunce v letu 1998 izpraznil begunske centre na Šmartinski cesti v Ljubljani, v Škofji Loki in v Vidoncih (zadnji je bil nato zaradi novih potreb, o katerih pišemo v nadaljevanju, spremenjen v enoto Prehodnega doma za tujce). V zvezi z opustitvijo centra na Šmartinski cesti se je več pobudnic obrnilo na varuha za posredovanje, da se jim ne bi bilo treba seliti iz Ljubljane. Kot razlog so navajale zdravstvene težave, šolanje otrok in podobno. V stikih z Uradom za priseljevanje in begunce so bili vsi primeri ustrezno rešeni.

V drugi polovici minulega leta je naglo in vztrajno naraščalo število ilegalnih prihodov tujcev v Slovenijo. K temu so največ pripomogli državljani ZRJ s Kosova zaradi znanih razmer v tej pokrajini. Čeprav te razmere ustrezajo opisu iz 2. člena Zakona o začasnem zatočišču, Vlada RS ni sprejela sklepa, da se beguncem s tega območja zagotovi začasno zatočišče. So pa te razmere upoštevali nekateri sodniki za prekrške, ki so postopek zaradi ilegalnega prihoda v Slovenijo zoper posamezne obdolžence ustavljali, ker je bil prekršek po njihovih ugotovitvah storjen v skrajni sili. Ker se begunci s Kosova obravnavajo enako kot drugi tujci, ki prestopijo mejo zunaj mest, ki so za to določena, ali brez ustreznih listin, se je izredno povečalo število tujcev, nastanjenih v Prehodnem domu za tujce. Ta je bil prisiljen širiti svoje prostorske zmogljivosti z organiziranjem zunanjih enot najprej v Vidoncih, potem pa v prostorih opuščene vojašnice Veliki Otok pri Postojni. V zadnjem primeru je naletel na odpor okoliškega prebivalstva. Zadevni postopki še niso končani.

2.5.4. Denacionalizacija

V letu 1998 je nekatera vprašanja, glede katerih so se na varuha obračali številni pobudniki, razrešil Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o denacionalizaciji (Ur. l. RS, št. 65/98). Zakon je bil sicer delno razveljavljen z odločbo Ustavnega sodišča, št. U-I-326/98 z dne 14. oktobra 1998, vendar ne glede teh vprašanj. Zakon je priznal status stranke v postopku denacionalizacije tistim pravnim in fizičnim osebam, ki so do uveljavitve Zakona o denacionalizaciji (ZDen) vlagale v podržavljeno nepremičnino, kadar in kolikor se v denacionalizacijskem postopku odloča o njihovih

pravicah, ki izvirajo iz teh vlaganj. Z ureditvijo, da se v primerih, ko zemljiškoknjižno stanje parcel v kompleksu kmetijskih zemljišč ni usklajeno s stanjem v naravi, vzpostavi v korist upravičenca lastninska oz. solastninska pravica na teh parcelah, je zakon omogočil nadaljevanje postopkov za denacionalizacijo kmetijskih zemljišč, ležečih v kompleksih. Z določitvijo Sklada kmetijskih zemljišč in gozdogov RS kot zavezanca je odprta možnost vračanja kmetijskih zemljišč v obliki nadomestnih zemljišč.

Na podlagi prejetih pobud ugotavljamo, da tudi v letu 1998 **ni prišlo do premika v smeri hitrejšega reševanja denacionalizacijskih zahtevkov**. Zaradi kadrovskih in drugih razmer pri posameznih prvostopenjskih in drugostopenjskih organih, dolgotrajnega odločanja o predhodnih vprašanih in pravnih sredstvih, ravnanja udeležencev v postopku, seveda pa tudi zapletenosti in iz drugih razlogov se premnogi postopki vlečejo po polževo in o zahtevkih odloča daleč zunaj vsakega razumnega roka. Marsikateri postopek bi lahko tekkel bistveno hitreje, če bi se upravni organi v večji meri posluževali ustne obravnave kot "koncentrata" ugotovitvenega postopka, namesto da posebej zbirajo razne listine, izjave volje itn. (neredko celo brez določanja rokov) ter pri tem strankam omogočajo, da v skladu s svojimi interesi krojijo njegov potek. Tako ni čudno, da upravičenci dobivajo vtis, da gre za namerno zavlačevanje postopkov. V enem od obravnavanih primerov je pobudnik zaradi (po njegovem) neutemeljenega pritoževanja Slovenskega odškodninskega sklada in ravnanja drugostopenjskega organa že vložil odškodninsko tožbo zoper Republiko Slovenijo.

Ponovno moramo poudariti, da **so stranke pri prekoračevanju zakonskih rokov za odločanje** upravnih organov **nemočne**. Če se poslužijo pravnih sredstev, ki jih ZUP in zakon o upravnem sporu predvidevata za primere t. i. molka organa, ne drugostopenjski upravni organi ne upravno sodišče ne uporabijo možnosti, da bi sami odločili o zadevi, organ, za katerega molk gre, pa se izgovarja na postopek pri instančnem organu. Res smo v zvezi s tem oz. sploh z vlogami za pospešitev postopkov na prvi stopnji v letu 1998 opazili nekaj več poskusov ministrstev (MKGP, MOP, MNZ kot organ, pristojen za upravno nadzorstvo), da bi postopke premaknili z naročili prvostopenjskim organom, določitvijo (naknadnih) rokov itn., vendar pri tem niso bili uspešni. Kolikor vemo, se kljub temu niso poslužili ukrepov, ki jih predvideva zakon o upravi in vključuje tudi ugotavljanje odgovornosti. Značilen je primer dopisovanja med MOP in MNZ o tem, kateri organ naj bi ukrepal.

■ Naj za ilustracijo navedemo primer zavlačevanja denacionalizacijskega postopka **zaradi dolgotrajnega reševanja predhodnega vprašanja** - ugotovitev državljanstva denacionalizacijskega upravičenca. V posebnem ugotovitvenem postopku je bilo 22. marca 1993 z odločbo takratne občine Celje ugotovljeno, da se je upravičenec v času podržavljenja premoženja štel za jugoslovanskega državljana. Dne 17. julija 1997 pa je Upravna enota Celje izdala sklep o obnovi ugotovitvenega postopka. Razlog naj bi bili novi dokazi, ki pa v sklepu niso navedeni. Zoper sklep se je pobudnica pritožila, o pritožbi pa v času naših poizvedb na Ministrstvu za notranje zadeve, to je po enem letu, še ni bilo odločeno. Pojasnili so, da prejete pritožbe rešujejo glede na vrstni red prispetja in da bo zadevna pritožba predvidoma prišla na vrsto čez pol leta.

Ministrstvo smo opozorili na (dvomesečni) rok za odločitev, ki ga določa 247. člen ZUP. Sporočili smo jim mnenje, da še tako objektivni razlogi za prekoračevanje zakonskega roka ne bi smeli otopiti zavedanja, da gre za kršitev zakona, ter prizadevanj, da se stanje popravi, še zlasti pa, da se v danih razmerah čim bolj zmanjša skupni čas prekoračevanja roka.

Podvomili smo, da je v tem pogledu reševanje pritožb po času prispelosti optimalen kriterij. Ne glede na težave pri določanju in pravičnem izvajanju drugačnih kriterijev bi npr. sprotno reševanje pritožb v preprostih zadevah lahko bistveno zmanjšalo število primerov, v katerih je prekoračen zakonski rok za odločitev, po drugi strani pa se trajanje prekoračitve pri preostalih ne bi bistveno podaljšalo. Težko se je tudi strinjati z neupoštevanjem narave oz. vseh okoliščin zadeve, v kateri je vložena pritožba. Če izberemo hipotetičen primer: ni enako nujna dokončna odločitev o ugotovitvi državljanstva za osebo, ki bi glede tega samo rada "prišla na čisto", kot za osebo, pri kateri so od ugotovitve državljanstva neposredno odvisne druge pravice, ki jih že uveljavlja.

Poudarili smo, da gre v konkretnem primeru za preprosto zadevo, saj se odloča le o dovoljenosti obnove postopka in se torej v vsebinsko odločanje o zadevi ni treba spuščati. Na prvi pogled je videti, da v sklepu o obnovi postopka sploh niso navedena nova dejstva oz. novi dokazi, ki naj bi utemeljevali obnovo, temveč je kot utemeljitev zapisano samo zakonsko besedilo. Od ugotovitve državljanstva je odvisna usoda denacionalizacijskega postopka, ki teče že vrsto let.

Ministrstvo je v svojem odgovoru navedlo razloge, zaradi katerih ne morejo reševati pritožb v zakonskem roku, in zagotovilo, da bo naše pobude in opozorila v okviru objektivnih možnosti upoštevalo.

■ Že v poročilu o delu v letu 1997 smo povedali, da je eden pogostih vzrokov za zastoj v postopkih denacionalizacije čakanje, da se zavezanec za vrnitev opredeli glede denacionalizacijskega zahtevka. V eni od obravnavanih pobud je zastoj v postopku povzročilo dejstvo, da je Upravna enota Maribor sledila "napotilu" Slovenskega odškodninskega sklada in sredi leta 1997 pozvala najemnika prostorov, ki so predmet denacionalizacijskega zahtevka, to je Vlado Republike Slovenije - Servis skupnih služb, da se opredeli do denacionalizacijskega zahtevka. Po več kot pol leta je šele prvič urgirala za odgovor, postopek pa se je nadaljeval šele konec leta 1998.

Upravno enoto smo opozorili, da ZUP določa, da organ vodi upravni postopek in odloča samostojno v mejah pravic, ki mu jih dajejo zakon ter drugi predpisi. Pooblaščenca uradna oseba organa, ki je pristojen za postopek, samostojno ugotavlja dejstva in okoliščine in na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporablja predpise v konkretnih primerih. Zato ni sprejemljivo, da upravni organ v svojem dopisu navaja, da ga je ena izmed strank napotila, katere izjave mora v postopku še pridobiti. Stranka lahko predlaga ugotovitev dejstev, pridobitev dokazov ali kakšno drugo dejanje v postopku do izdaje odločbe, vendar upravni organ na tak predlog ni vezan. V njegovi lastni presoji je, ali bo v skladu z načelom (ugotavljanja) materialne resnice posamezno dejstvo ali okoliščino ugotovil in predlog upošteval ali ne.

Glede na položaj stranke po ZUP je upravni organ zavezan pozvati zavezanca, da se opredeli glede zahtevka za denacionalizacijo. Vendar pa izjava zavezanca ni okoliščina, brez katere upravni organ ne bi mogel odločiti. Ni ovir, da se postopek nadaljuje v primeru, ko zavezanec v postavljenem oz. v razumnem roku ne odgovori na vabilo upravnega organa, da se opredeli do zahtevka. Res mora upravni organ dati stranki možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo; vendar pa je to le možnost, ki se je stranka po svoji odločitvi poslužila ali pa ne, nikakor pa je ne more uporabiti kot sredstvo za zavlačevanje postopka. Stališča zavezanca ne moremo šteti za dejstvo ali okoliščino, brez katere upravni organ ne more odločiti. Oblika, v kateri se bo odvzeto premoženje vračalo, se ugotavlja glede na določila ZDen.

Upravna enota je odgovorila, da bodo postopek nadaljevali prednostno, v skladu z materialnimi in postopkovnimi predpisi, ki urejajo denacionalizacijo, ter da bodo pri tem upoštevali naše pripombe.

Vrnitev zaplenjenega premoženja

Državni zbor je januarja 1998 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o izvrševanju kazenskih sankcij. Zakon v 145. členu ureja pravico obsojenca oziroma njegovih dedičev do vrnitve zaplenjenega premoženja, če je kazen zaplembe premoženja razveljavljena.

V 145a. členu zakon posebej ureja vrnitev premoženja, ki je bilo zaplenjeno v kazenskih postopkih, pravnomočno končanih do 31. decembra 1958, kazen zaplembe premoženja pa je bila razveljavljena na podlagi izrednih pravnih sredstev. Tako določa, da se glede oblik in obsega vračanja, omejitev v zvezi z vračanjem in glede vrednotenja premoženja smiselno uporabljajo določbe III. poglavja ZDen. Takšna ureditev dopušča, da se tudi zaplenjeno premoženje vrača v naravi, če je to iz dejanskih in pravnih razlogov mogoče. Ko vračilo v naravi ni mogoče, je predvidena odškodnina. Ta se priznava v različnih oblikah, in to kot vzpostavitev lastninskega deleža, v delnicah Republike Slovenije ali v obveznicah, izdanih za plačilo odškodnine, izjemoma pa tudi v denarju (upravičencu, ki je po kriterijih socialnega varstva slabšega premoženjskega stanja). Ministrstvo za finance ne razpolaga z delnicami v lasti Republike Slovenije, ki bi bile namenjene za plačilo odškodnine na podlagi 145. člena ZIKS, zato so pristojna ministrstva skladno z odločbo Ustavnega sodišča sicer začela pripravljati poseben zakon o izdaji obveznic. Nosilec za pripravo zakona je Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, ki je predlog zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnin po 145. členu ZIKS sicer pripravilo in ga posredovalo v obravnavo pristojnim odborom vlade, ki pa so obravnavo zaradi medresorske neuskkljenosti zavrnili.

Navedeno problematiko je obravnavalo tudi Ustavno sodišče, saj je več upravičencev vložilo pobudo za oceno ustavnosti določb ZIKS. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in odločilo, da določba 145b. člena ni v skladu z Ustavo, če ne določa roka, v katerem mora biti izdan poseben zakon o izdaji obveznic. Prav tako ni v skladu z ustavo 3. člen navedenega zakona, če ne določa, da imajo neupravičeno obsojeni ali njihovi dediči, ki so začeli postopke za vrnitev premoženja oziroma za plačilo odškodnine pred njegovo uveljavitvijo, pravico do povrnitve stroškov postopka tudi za del zahtevka, s katerim ne glede na določbo 3. člena zakona ne bodo uspeli. Za odpravo teh neskla-

dij je Ustavno sodišče določilo šestmesečni rok od dneva objave odločbe v Uradnem listu. Rok je potekel 7. februarja 1999, neskladja pa niso bila odpravljena. Ponovno lahko ugotovimo le, da se odločbe Ustavnega sodišča ne izvajajo, posledice tega pa gredo večinoma v breme posameznika.

2.5.5. Davki in carine

Iz povečanega pripada pobud v letu 1998 izhaja, da so razlogi zanje še vedno predvsem dolgotrajni pritožbeni postopki, visoke zamudne obresti, ki se pripisujejo davčnemu dolgu zavezanec, problemi, ki se davčnim zavezancem pojavljajo pri uvedeni prisilni izterjavi davčnega dolga, togost davčnih organov pri obravnavanju neporavnanih davčnih obveznosti in nepreglednost kriterijev za odpis davčnega dolga zavezanca.

Nekateri problemi, na katere smo opozarjali v preteklih letih, pa so bili v letu 1998 odpravljani s spremembo davčne zakonodaje. Tako so npr. po spremembi zakona o davčnem postopku v postopku prisilne izterjave davčnega dolga izvzeta iz izvršbe tudi sredstva na žiro računu dolžnika - podjetnika posameznika do višine enomesečnih zjamčenih plač, ki jih zavezanec obračuna za zaposlene delavce, in višini njegove mesečne najnižje zavarovalne osnove (15. točka prvega odstavka 49. člena Zakona o davčnem postopku).

Skupna uporaba avtomobila, kupljenega z olajšavami za invalide

Pobudnik je kot invalid kupil osebni avtomobil in bil pri tem oproščen plačila carine in prometnega davka. Za vožnjo avtomobila je pooblaščen njegov zet. Kmalu po nakupu vozila je zbolela tudi pobudnikova žena in postala 100-odstotni invalid. V letu 1998 se je pobudniku rodil tudi vnuk z Downovim sindromom ali trisomijo 21. Na carinarnici je bilo pobudniku pojasnjeno, da uvoženi avtomobil lahko uporablja pobudnik le zase in ga ne sme uporabljati tudi za prevoze žene in vnuka, čeprav sta po njegovih trditvah prav tako upravičena do nakupa osebnega avtomobila s posebnimi davčnimi in carinskimi oprostitvami.

V dopisu MF smo opozorili, da se v praksi pojavljajo tudi življenjske situacije, v katerih je lahko več ožjih družinskih članov, ki živijo v skupnem gospodinjstvu, upravičenih do nakupa osebnega avtomobila s carinskimi oprostitvami in oprostitvami prometnega davka, ki veljajo za nekatere skupine invalidov. Če je bil namen zakonodajalca, da tem skupinam invalidov olajša nakup osebnega avtomobila zaradi njihovih težav pri gibanju, ni videti zadržka, da v ožji družini uporabljajo tako kupljeni osebni avtomobil vsi člani, ki izpolnjujejo pogoje, da bi sami kupili avtomobil z oprostitvijo prometnega davka oziroma carine. Seveda bi tudi v takem primeru morala biti vsa relevantna dejstva ustrezno ugotovljena in potrjena.

Če so držale navedbe našega pobudnika, je bila v njegovem primeru oprostitev uveljavljena samo enkrat namesto trikrat, kot bi lahko bila. Ker npr. družina nima sredstev za nakup in vzdrževanje več avtomobilov, najbrž ne bi smeli biti upravičenci prikrajšani za pomoč pri gibanju, ki jo zagotavlja avtomobil. Določba, da je z oprostitvijo prometnega davka oziroma carine kupljeni avtomobil lahko uporabljen izključno za osebni prevoz upravičenca, pa ob smiselni razlagi sploh ne bi bila kršena.

Ministrstvo za finance smo pozvali, naj proučijo možnosti za razlago oziroma prilagoditev sedanjih zakonske ureditve, ki se nanaša na nakup osebnega avtomobila s posebnimi olajšavami za invalide, da bi omogočili invalidom, ki so ožji družinski člani in živijo v skupnem gospodinjstvu, skupno uporabo enega osebnega vozila, ki je kupljeno s posebnimi olajšavami za invalide.

Ministrstvo za finance je sprejelo naše stališče do obravnavanega primera in navedlo, da žena in vnuk pobudnika lahko uporabljata osebni avtomobil, ki je bil uvožen z oprostitvijo plačila dajatev, če izpolnjujeta pogoje, predvidene v Zakonu o prometnem davku in uredbi o uveljavljanju pravice do carinske oprostitve (Ur. l. RS, št. 56/95, 72/95, 33/96 in 61/97) in pridobita potrebne listine. Pri tem ugotavljajo, da taka skupna uporaba sicer ni predvidena v zakonu ter da do sedaj niso bili seznanjeni s podobnim primerom. Predlagajo, da se po pridobitvi potrebnih dokazil o invalidnosti žene in vnuka pobudnik zaradi izpeljave nadaljnjih formalnosti obrne neposredno na Carinsko upravo Republike Slovenije in na enoto MNZ, pri kateri je bilo uvoženo vozilo registrirano.

Uporaba dvojezičnega pečata na narodnostno mešanih območjih

Pobudnico je motila uporaba dvojezičnega pečata na odločbah Davčne uprave Republike Slovenije, Davčnega urada Murska Sobota - Izpostava Murska Sobota v občini Beltinci, ki ne leži na narodnostno mešanem območju.

Davčni urad Murska Sobota v svojem odgovoru pojasnjuje, da ima po zakonu o pečatih državnih organov v Republiki Sloveniji pečat državnega organa na narodnostno mešanem območju ime te

ga organa tudi v jeziku narodnosti. Če je sedež državnega organa na narodnostno mešanem območju, je pečat tega organa v obeh jezikih. Glede na te določbe so bile na območju Davčnega urada Murska Sobota, Izpostave Murska Sobota, izdane odmerne odločbe za dohodnino za leto 1996 vsem zavezancem z dvojezičnim pečatom. Na območju Davčnega urada Murska Sobota so tri občine, v katerih živijo pripadniki madžarske narodne skupnosti. Ob reorganizaciji lokalne samouprave je namreč prišlo do primerov, ko se na območju enega davčnega urada nahaja več občin, od katerih nekatere ležijo na narodnostno mešanem območju, druge pa ne. Do takega primera je prišlo tudi v primeru občine Beltinci, ki spada pod Davčni urad Murska Sobota.

Davčni urad Murska Sobota bo v prihodnje zadostil določilom zakona o pečatih državnih organov v RS s tem, da bo dvojezični pečat uporabljal le na odločbah za davčne zavezance na območjih, kjer živi tudi avtohtona madžarska narodna skupnost in za katere občinski statuti opredeljujejo enakopravno uporabo obeh jezikov. Ne gre namreč spregledati, da je bil zakon o pečatih sprejet pred reformo lokalne samouprave, po kateri se območja občin ne pokrivajo več z območji državnih (in med njimi tudi davčnih) organov.

Prisilna izterjava davčnega dolga

Pobudniki se vse pogosteje obračajo na varuha zaradi problemov v zvezi s prisilno izterjavo davčnega dolga. Po vpogledu v nekatere sklepe o prisilni izterjavi davčnega dolga smo ugotovili, da ti mnogokrat ne vsebujejo vseh zakonsko predpisanih sestavin, predvsem navedbe izvršilnega naslova z datumom izvršljivosti. Po pritožbi davčnega zavezanca Glavni davčni urad praviloma razveljavi formalno nepopolni sklep o prisilni izterjavi davčnega dolga. Pri obravnavi ene od pobud smo naleteli na primer, ko je Izpostava Davčnega urada Kranj v Škofji Loki davčnemu zavezancu po izdaji sklepa o prisilni izterjavi davčnega dolga ta dolg v celoti izterjala. Po razveljavitvi sklepa zaradi formalnih pomanjkljivosti ni izdala novega sklepa o prisilni izterjavi, izdala pa je sklep o ustavitvi postopka prisilne izterjave z utemeljitvijo, da je davčni dolg že poplačan. V navedenem primeru pa bi po našem mnenju moral prvostopenjski organ najprej izdati formalno popoln sklep o prisilni izterjavi in tako zopet vzpostaviti pravno podlago za prisilno izterjavo davčnega dolga, ki je z razveljavitvijo prvotno izdanega sklepa odpadla.

V drugem primeru pa je Davčni urad Ljubljana - Izpostava Ljubljana Bežigrad najprej izdala sklep o prisilni izterjavi davčnega dolga z rubežem premoženja, iz katerega je bilo razvidno, da obveznosti davčnega zavezanca izvirajo iz naslova davkov in prispevkov iz dejavnosti ter prometnega davka. Tri mesece po izdaji prvega sklepa pa je prvostopenjski davčni organ izdal še en sklep o prisilni izterjavi davčnega dolga iz premoženja davčnega zavezanca, ki je vseboval znesek davčnega dolga, ki je bil podoben znesku, ki ga je vseboval že prvi sklep o prisilni izterjavi in se je nanašal na dolg iz naslova neplačanega prometnega davka. Oba sklepa sta bila pomanjkljiva, saj iz njih ni bil razviden izvršilni naslov, kot to zahteva 43. člen ZDavP.

Prvostopenjski davčni organ in Glavni urad smo opozorili na nepravilnosti in ju pozvali, naj jih odpravita. Po našem posredovanju je Davčni urad Ljubljana - Izpostava Ljubljana-Bežigrad ustavila izvršbo in opravila osebni pogovor z davčnim zavezancem, na podlagi katerega je uskladila knjigovodsko stanje davčnega dolga. Izpostava je sporočila, da bodo na tej podlagi izdani novi upravni akti. Pozneje nas je Glavni urad obvestil, da je Izpostava vlogo zavezanca ugodno rešila.

Napoved dohodnine

Davčni urad Ljubljana, Izpostava Ljubljana Bežigrad je podala predlog sodniku za prekrške, ker naj bi naša pobudnica opustila dolžnost vložitve napovedi za odmero dohodnine za leti 1995 in 1996. Njena dolžnost naj bi po podatkih davčnega organa izvirala iz dejstva, da naj bi ji gospodarska družba iz Maribora v letih 1995 in 1996 nakazala določene dohodke. Pobudnica je zatrjevala, da v navedeni družbi ni bila nikoli redno ali pogodbeno zaposlena, da je že od leta 1984 upokojena, od leta 1991 pa zaradi starosti in bolezni ni sposobna za nobeno delo.

Po našem posredovanju nas je Davčni urad Ljubljana obvestil, da so prizadeto pozvali, naj podpiše izjavo, da podatki o prejetih dohodkih niso resnični, kar je tudi storila. Na podlagi te izjave so pri navedeni gospodarski družbi preverili podatke glede izplačanih dohodkov. Ugotovljeno je bilo, da jim je družba posredovala napačne osebne podatke pogodbeno zaposlene delavke, ki ima zelo podobno EMŠO kot prizadeta. Na podlagi ugotovljenega je Izpostava o napaki takoj obvestila sodnika za prekrške.

Nikoli vrnjeno zaseženo osebno vozilo

Maja 1992 so policisti pobudniku zasegli osebni avtomobil zaradi suma, da je vozilo ukradeno. Kazenski postopek zoper pobudnika je bil končan, ker je državni tožilec umaknil obtožbo. V kazenskem postopku o vrnitvi zaseženega avtomobila ni bilo odločeno.

Zaradi suma, da je bil pripeljan v Slovenijo brez plačila ustreznih carinskih dajatev, je Uprava za notranje zadeve Ljubljana zaseženi avtomobil marca 1995 izročila v nadaljnji postopek Carinarnici Ljubljana. Čeprav je pobudnik zatrjeval, da je lastnik zaseženega vozila, ter zahteval njegovo vrnitev, pa je Carinarnica Ljubljana štela, da gre za zapuščeno vozilo. Avtomobil je bil oktobra 1996 tako prodan na javni licitaciji za 901.000,00 tolarjev kupnine, ki je bila nakazana v proračun.

Osebno vozilo, zaseženo pobudniku, je bilo prodano proti njegovi volji, ne da bi kateri od vpletenih državnih organov o pravilnosti in zakonitosti zasega avtomobila pobudniku izdal kakršnokoli odločbo v sodnem ali upravnem postopku. Zoper pobudnika v zvezi z zaseženim avtomobilom ni bil izpeljan noben pravni postopek, in to ne na kazenskopravnem in ne na carinskopravnem področju. Ker nobeden od vpletenih državnih organov o tem ni izdal odločbe, je pobudniku kršena tudi pravica do pravnega sredstva. Ker odločbe ni, tudi ni možnosti, da bi pobudnik uveljavil ustavno pravico do pritožbe ali drugega pravnega sredstva v zavarovanje pravice, o kateri zatrjuje, da mu je kršena, ker mu ni bilo vrnjeno zaseženo vozilo.

Naše tozadevno posredovanje pri Carinski upravi Republike Slovenije ni bilo uspešno, češ da izdaja odločbe za prodajo zapuščenih vozil ni predpisana. Hkrati pa se je carinska uprava sklicevala na to, da pobudnik na naslovu svojega začasnega bivališča ni bil dosegljiv, da bi se lahko ugotovilo, ali gre res za zapuščeno vozilo. Sicer pa dodaja, da lahko pobudnik uveljavlja sodno varstvo glede zatrjevane pravice do zaseženega avtomobila v odškodninski pravdi.

2.5.6. Okolje in prostor

Popravljanje nevarnih stavb

Ostrešje in fasada večje stavbe na Mestnem trgu v Ljubljani je v tako slabem stanju, da ogroža varnost ljudi in okolice. Lastniki se o obnovi niso mogli sporazumeti. Na prijavo enega od njih je inšpektor za graditev izdal odločbo, s katero je naložil lastnikom, da morajo nujna vzdrževalna dela izvesti do 30. junija 1997. V odločbi je zagroženo, da bo inšpektor za graditev odredil, da vzdrževalna dela izvede na stroške lastnikov Mestna občina Ljubljana, če jih zavezanci sami ne bi opravili v določenem roku. Ker lastniki očitno niso začeli, kaj šele izvršili naloženih del, je isti inšpektor 20. avgusta 1997 izdal sklep, v katerem je ugotovil, da je navedena odločba postala 1. julija 1997 izvršljiva, in dovolil njeno izvršbo. Odločil je, da bo obveznost zavezancev na njihove stroške izvedla Mestna občina Ljubljana. O datumu izvršbe bo Mestna občina zavezance obvestila naknadno. O stroških postopka v zvezi s to izvršbo bo zavezancem izdan poseben sklep.

V zvezi z inšpekcijskim postopkom, kot ga kažejo opisani akti, se nam je zastavila vrsta vprašanj. Z odločbo je bila obveznost, da opravijo vzdrževalna dela, naložena samo solastnikom stavbe. V skladu s 6. točko prvega odstavka 91. člena Zakona o graditvi objektov (ZGO) je bilo napovedano, da bo izvedba vzdrževalnih del naložena Mestni občini Ljubljana, če jih zavezanci sami ne bodo opravili v določenem roku. S to odločbo torej Mestni občini Ljubljana še ni bila naložena nobena obveznost. To kaže tudi dejstvo, da odločba Mestni občini sploh ni bila vročena. Pri takem stanju stvari ni videti nobene podlage za izdajo sklepa, kakršen je opisani.

Sklep je izdan na podlagi 286. člena ZUP. Ta člen z obravnavanim postopkom nima nobene zveze, saj ureja položaj, ko je treba zavezanca prisiliti k izpolnitvi obveznosti z denarnimi kaznimi. Nedvomno pa je sklep mišljen kot akt v postopku izvršbe. Temeljni pogoj za izvršbo je izvršilni naslov, to je izvršljiv upravi akt. Takega akta pa v obravnavanem primeru ni, saj odločba dne 1. julija 1997 ni postala izvršljiva. S sklepom v postopku izvršbe pa se seveda ne more določati oz. naložati "osnovna" obveznost, temveč samo izpolnitev obveznosti, določene v izvršljivem upravnem aktu, in način izvršbe.

Po 6. točki prvega odstavka 91. člena ZGO inšpektor za graditev z odločbo odredi lastniku objekta, da v določenem roku izvede vzdrževalna dela, če objekt ogroža varnost ljudi in okolice. Če lastnik v roku, ki je določen, del ne izvede, inšpektor odredi, da vzdrževalna dela na stroške lastnika izvede občina, na katere območju se objekt nahaja. Če ne bi bilo te posebne ureditve, bi v obravnavanem primeru odločba res lahko postala 1. julija 1997 izvršljiva, saj bi bila obveznost izvedbe vzdrževalnih del naložena samo lastnikom; če je ti v roku ne bi izpolnili, bi bil pač opravljen postopek izvršbe. Zakonodajalec pa je očitno presodil, da bi ta postopek lahko predolgo trajal in da bo bolj učinkovita pot, če se nevarnost za ljudi in okolico odvrne tako, da vzdrževalna dela izvede občina. Toda ta dela je treba občini odrediti, kar z odločbo še ni bilo storjeno, temveč samo napovedano za primer, če lastniki sami ne bi izvedli del v postavljenem roku. Inšpektor za graditev bi torej moral potem, ko je ugotovil, da lastniki niso izpolnili svoje obveznosti, izdati odločbo, s katero bi obveznost naložil Mestni občini Ljubljana, seveda na stroške lastnikov.

Tudi v tej odločbi bi moral biti določen rok za izvedbo del (ne pa prepuščen sami občini), kar bi omogočilo, da se po potrebi opravi tudi prisilna izvršba.

Položaj po obravnavani posebni ureditvi je popolnoma drugačen kot položaj pri običajni nadomestni izvršbi po 285. členu ZUP. Pri slednji drugega (pravne osebe ali posameznika) ni mogoče prisiliti, da opravi zavezančevu obveznost; potreben je njegov prostovoljni pristaneček. Po posebni ureditvi pa je "nadomestna" izvedba vzdrževalnih del prek pristojne občine zakonska obveznost, katere izpolnitev je po našem mnenju mogoče doseči tudi z izvršbo.

Svoje poglede smo sporočili Inšpektoratu za okolje in prostor. Ta se je z njimi strinjal. Inšpektor za graditev je 8. decembra 1998 izdal odločbo, da mora Mestna občina Ljubljana na stroške lastnikov v štirih mesecih opraviti nujna vzdrževalna dela na obravnavani stavbi.

Po stikih z organi Mestne občine Ljubljana domnevamo, da občine niso pripravljene na izvajanje svoje obveznosti po 6. točki prvega odstavka 91. člena ZGO, pri čemer mislimo na vprašanja od "iskanja" pristojnega organa do iskanja proračunskega vira za založitev sredstev za stroške nadomestne izvršbe. Realna je torej nevarnost, da bi navedena odločba ostala samo na papirju.

Čeprav vse kaže, da bo Mestna občina Ljubljana poskrbela za popravilo stavbe na Mestnem trgu in bo torej ta primer rešen, pa smo splošno problematiko izvajanja 6. točke prvega odstavka 91. člena ZGO še posebej obravnavali s predstavniki MOP ter Inšpektorata za okolje in prostor. Ugotovljeno je bilo, da občine nerade izvajajo tovrstne inšpekcijske odločbe, da pa je v zvezi z izvršbo odločb zoper občine več vprašanj, kar vse povzroča, da se navedena določba ne izvaja tako, kot je bilo predvideno. MOP bo proučilo možnosti, da se učinkovito izvajanje zagotovi z ustrezno spremembo ZGO.

■ Kot primer pretirano učinkovitega izvajanja pa navajamo "popravljanje" stavbe na območju občine Sežana (zdaj Komen). Ker lastniki niso opravili nujnih vzdrževalnih del na stavbi, ki je bila nevarna za okolico, je bila ta obveznost z odločbo inšpektorja za graditev naložena občini. Občina je dela priglasila pri Upravni enoti Sežana, ki je o tem izdala odločbo. Inšpekcijska odločba je bila presplošna, ker je samo govorila o njenih vzdrževalnih delih, iz odločbe Upravne enote o dovolitvi izvedbe priglašanih del pa tudi niso dovolj natančno razvidna dela, ki jih je dovoljeno opraviti. Res se v odločbi omenja "odstranitev posameznih delov objekta, ki predstavlja nevarnost za mimoidoče", vendar pa po našem mnenju ne v inšpekcijski odločbi in ne v odločbi Upravne enote ni bilo podlage za izvedbo vzdrževalnih del, do kakršne je v resnici prišlo: stavba je bila še pred dokončnostjo druge odločbe v celoti porušena.

Vlada se izogiba izvršitvi inšpekcijske odločbe

Pobudnici se je februarja 1997 v stanovanju, v upravljanju vzgojno-izobraževalnega zavoda, zrušil strop. Pristojni inšpektor za gradnjo je ugotovil, da je večstanovanjski objekt tako močno poškodovan, da pomeni nevarnost za življenje in zdravje ljudi, ki v njem bivajo, ter odredil sanacijo. V zadevi je inšpektor doslej izdal tri odločbe. S prvo, izdano 14. februarja 1997, je sanacijo naložil ministrstvu za šolstvo in šport. Po pritožbi ministrstva, ki je menilo, da ni lastnik objekta, je bila zadeva vrnjena inšpektoratu v dopolnitev postopka. Z naslednjo odločbo z dne 24. februarja 1998 je odredil, da mora vlada Republike Slovenije, kot lastnik stavbe izvesti nujna vzdrževalna dela. Po pritožbi vlade je bila odločba odpravljena in zadeva vrnjena v ponoven postopek. V tretjem postopku je inšpektor preveril vso dokumentacijo in zakonodajo, ki ureja lastništvo tega objekta in ugotovil, da z objektom upravlja Vlada Republike Slovenije, ki izvršuje pravice in dolžnosti lastnika - Republike Slovenije kot ustanoviteljice vzgojno-izobraževalnega zavoda. Z odločbo z dne 8. septembra 1998, ki je izvršljiva, je vladi naložil, da izvede v odločbi navedena nujna vzdrževalna dela.

V zadevi smo večkrat urgirali tako pri ministrstvu za šolstvo in šport kot pri Vladi Republike Slovenije za izvršitev inšpekcijskih odločb. Tudi sami smo preverjali utemeljenost ugovorov ministrstva za šolstvo in šport in Vlade RS, ki sta oporekala, da sta kot lastnika dolžna izvršiti inšpekcijske odločbe, in ugotovili, da na podlagi zakona in statuta zavoda izvršuje pravice in dolžnosti lastnika Vlada Republike Slovenije. Prejeli smo tudi informacijo, da je objekt v postopku denacionalizacije, ki pa ni končan.

Vladi smo predlagali, da izvrši odločbo inšpektorja za graditev. Menimo, da je neprimerno, da se vlada izvršitvi izogiba in posredno, z neizvršitvijo, prenaša obveznosti na občino, na območje katere sodi objekt. Inšpektor je namreč v odločbi navedel, da bo, če lastnik v določenem roku del ne bo izvedel, odredil, da vzdrževalna dela na stroške lastnika izvede občina.

V zadevi gre za primer, ko državni organ noče izvršiti odločbe drugega državnega organa, zaradi česar grozi lokalni skupnosti, da bo morala prevzeti sanacijo na račun države. Vsekakor gre za neodgovorno in neresno ravnanje državnih organov do pobudnice, ki že več let prebiva v objektu, ki je nevaren za življenje, do inšpektorata in tudi do varuha človekovih pravic. Na dopise in urgence, ki smo jih v času obravnave zadeve naslovili na generalnega sekretarja Vlade RS, namreč nismo prejeli nobenega odgovora.

Zazidava skupnega prostora v večstanovanjski hiši

Pobudnik je lastnik stanovanja v večstanovanjski hiši v Ljubljani. Lastnik sosednjega stanovanja je zazidal del hodnika pred svojim in pobudnikovim stanovanjem in s tem pobudniku močno otežkočil dostop, kar ga še toliko bolj moti, ker ima sina invalida. Za dela si je sosed pridobil odločbo Komiteja za urejanje prostora in varstvo okolja občine Ljubljana Vič - Rudnik, ki jo je ta kot stanovanjski organ izdal 12. junija 1985 na podlagi 68. člena Zakona o stanovanjskih razmerjih, ter potrdilo istega organa z dne 14. junija 1985 o priglasitvi del po 46. členu ZGO. Pobudnik v postopku ni sodeloval, zato je predlagal njegovo obnovo. Po dolgotrajnem postopku, ki je segel vse do Vrhovnega sodišča, je bila obnova postopka glede odločbe z dne 12. junija 1985 pravno močno dovoljena. Temeljno sodišče v Ljubljani je s sklepom z dne 20. avgusta 1991 ugotovilo, da so se z zazidavo hodnika znatno poslabšali pogoji bivanja za našega pobudnika, in je razveljavilo soglasje hišnega sveta za navedeno preureditev hodnika. Na teh podlagah je Sekretariat za urejanje prostora in varstvo okolja občine Ljubljana Vič - Rudnik po obnovljenem postopku razveljavil odločbo z dne 12. junija 1985 in zavnil sosedovo zahtevo za preureditev dela hodnika. Tudi to odločbo je dokončno potrdilo Vrhovno sodišče.

S tem, da je bila odločba z dne 12. junija 1985 razveljavljena, je odpadla pravna podlaga za izdajo potrdila z dne 14. junija 1985. Potrdilo pa formalno ni bilo odpravljen (najbrž zato, ker glede potrdila niso mogoča izredna pravna sredstva, kot so predvidena za odločbo). Iz dokumentacije ni zaslediti nobenih prizadevanj, da bi občina poskušala najti način, ki bi ustavil učinkovanje potrdila, in tudi ni poskusila predočiti urbanistični inšpekciji celotnega položaja. Zato je urbanistični inšpektor sicer najprej izdal odločbo, da mora sosed odstraniti predelno steno v hodniku, ko pa je bila ta odločba po sosedovi pritožbi na drugi stopnji odpravljena, je inšpektor ustavil postopek, pri čemer se je oprl na izdano potrdilo o priglasitvi del.

Iz vsega navedenega je mogoče ugotoviti:

- da so se s sporno pregraditvijo hodnika, ki je bila opravljena v nasprotju z 68. členom Zakona o stanovanjskih razmerjih, znatno poslabšali pogoji bivanja za pobudnika, vendar je gradnja po predpisih o graditvi objektov formalno krita z aktom nekdanje občine Ljubljana Vič - Rudnik,
- da je bilo formalno pokritje ustvarjeno zaradi tega, ker pobudniku ni bila že od vsega začetka omogočena udeležba v postopku,
- da so zadevne akte izdali organi občine Ljubljana Vič - Rudnik v izvajanju državnih pristojnosti - v tem pogledu je pravni naslednik občine država oziroma Upravna enota Ljubljana, Izpostava Vič - Rudnik,
- da je v primeru, če ne bo rešitve položaja v upravni sferi, mogoče pričakovati zapletene in dolgotrajne sodne postopke v zvezi s sporno gradnjo.

Glede na opisane okoliščine smo Izpostavi Vič - Rudnik posredovali mnenje, da bi bilo primerno, če bi poskusila najti sporazumno rešitev, pri kateri bi poleg našega pobudnika in sosedu moral sodelovati tudi državni pravobranilec.

Izpostava Vič - Rudnik doslej še ni odgovorila na naše mnenje, izdala pa je sklep z dne 6. novembra 1998, da se zavrne pobudnikova zahtevo za odstranitev gradbenih elementov, ki tvorijo preureditev dela hodnika. V obrazložitvi sklepa je navedeno, da Izpostava ni stvarno pristojna za reševanje tega zahtevka, ni pa nedvomno ugotovljeno, kateri upravni organ bi bil pristojen. V obrazložitvi je navedeno tudi zelo dvomljivo stališče, da upravne enote niso prevzele odgovornosti za morebitne civilnopravne učinke delovanja prejšnjih občinskih upravnih organov.

Upoštevanje odločbe, ki ni bila izdana

Soseda naše pobudnice je v začetku leta 1998 pri UE Murska Sobota priglasila dodatna dela na garaži; ta je zaradi dejavnosti, ki se je v njej izvajala, pobudnico že sicer zelo motila. V upravni enoti je bila 23. marca 1998 pripravljena za izdajo odločba o dovolitvi priglašanih del. Tega dne pa se je pobudnica, ki sicer ni bila vključena v postopek, oglasila pri upravnem organu. Zaradi njenih pripomb in ugotovitev pri ogledu dejanskega položaja odločba ni bila podpisana in izdana. Overjen izvod odločbe pa je bil kljub temu poslan Inšpektoratu za okolje in prostor - Enota Murska Sobota. Investitorica je na to - po nekaterih navedbah na pobudo upravnega organa - 10. aprila 1998 umak-

nila svojo vlogo za izdajo odločbe o dovolitvi priglašениh del (ki pa so bila že izvedena, nekatera celo pred priglasitvijo). Upravna enota je 17. aprila 1998 izdala sklep o ustavitvi postopka.

Inšpektor za graditev je na prijavo pobudnice dne 29. aprila 1998 opravil ogled sporne gradnje. V zapisniku o ogledu je med ugotovitvami zapisano, da bo investitorki izdana odločba o odstranitvi izvedenih del. Ko pa je inšpektor preverjal izdana dovoljenja, ki jih prejema v vednost od UE Murska Sobota, je med njimi našel odločbo z dne 23. marca 1998. Glede na to ni izdal nobenega akta, ni pa preverjal, ali je navedena odločba pravnomočna. Zaradi ponovnih pritožb naše pobudnice si je inšpektor 15. oktobra 1998 še enkrat ogledal sporno gradnjo. V zapisniku je ugotovil, da je bil izdan sklep o ustavitvi postopka, ugotovil pa je tudi, da je v zapisniku o inšpekcijskem pregledu z dne 29. aprila 1998 navedeno, da se je gradnja pričela marca 1998 z dovoljenjem (v resnici je navedeno ravno nasprotno) in so se dela na objektu izvajala legalno. Ob nespremenjenem položaju je na podlagi še enega ogleda inšpektor za graditev dne 25. januarja 1999 izdal odločbo o odstranitvi izvedenih del.

Čeprav vse okoliščine v tej zadevi (še) niso dokončno raziskane, je očitno, da so bile v postopkih pri upravni enoti in pri inšpekciji storjene številne napake. Če držijo navedbe v dosedanjih odgovorih na naše poizvedbe, potem se odločbe pri upravni enoti očitno overjajo in razdeljujejo (ali vsaj pošiljajo inšpekcijam) prezgodaj, lahko celo pred podpisom. Če do podpisa ne pride, pa ni takojšnje ustreznega ukrepanja, da bi se preprečilo učinkovanje neizdane odločbe, kot se je to zgodilo v obravnavanem primeru. Pri inšpekciji za okolje in prostor pa ni razumljivo, da kljub obveščenosti, da gre za gradbena dela, izvršena brez ustreznega dovoljenja, potrebuje več kot pol leta za ukrepanje.

Ureditev ceste Čez dvorišče pobudnikove kmetije teče cesta. Zaradi vse gostejšega prometa je ta cesta postala nevarna. Pobudnikovo kmetijo ločuje na dva dela, zato je njihovo delo in gibanje ovirano. Župana občine Žalec je pobudnik večkrat opozoril na ureditev problema prometa in mu predlagal ukinitve te ceste v zameno za neko drugo zemljišče. Župan na njegov predlog ni nikoli jasno odgovoril. V pričakovanju odgovora se je večkrat obrnil nanj in ga prosil, da bi ga sprejel na pogovor. Župan se na njegove prošnje ni odzval. Pobudnik je imel občutek, da se mu izmika.

Njegove navedbe o neodzivanju župana so se izkazale za utemeljene. Župan tudi varuhu (v tej in nekaj drugih zadevah) ni odgovarjal na dopise. Menimo, da se župan mora odzivati na potrebe in želje občanov ter jim pojasniti, kakšne se možnosti za rešitev vprašanja, glede katerega se obračajo nanj. To stališče je župan po neposrednih stikih z Uradom varuha sprejel in nam zagotovil, da se bo pogovoril z vsemi zainteresiranimi.

Izvetje ceste iz komasacije Z odločbo Skupščine občine Ljutomer iz leta 1989 je bil uveden komasacijski postopek na območju Kozarica - Virje in vanj vključena tudi cesta Boreci - Grlava. Na tožbo okrog trideset komasacijskih udeležencev je Vrhovno sodišče v upravnem sporu v tem delu odločbo odpravilo (čeprav iz drugih razlogov, kot so jih uveljavljali tožniki). Sodba je bila upoštevana pri razdeljevanju zemljišč iz komasacijskega sklada, vendar pa je bila navedena cesta ob izvajanju komasacije prekopana in preorana. Naši pobudniki so bili zaradi obdelovanja svojih zemljišč in drugih voženj, ki so se jim s tem podaljšale, zaradi velikega prometa na cesti Ljutomer - Murska Sobota pa so bile tudi nevarne, zainteresirani, da se cesta ponovno usposobi. To pa se iz različnih razlogov ni zgodilo (zaradi regulacije potoka Kozarice ni mogoča obnova ceste v celoti po stari trasi, vprašanje financiranja, različna stališča občinskega sveta, krajevne skupnosti in prizadetih občanov itn.). Eden od njih je bil tudi, da bi bilo treba spremeniti planske oz. prostorske akte občine Ljutomer, za kar pa po navedbah pobudnikov ni bilo prave volje. Po našem posredovanju je bil ustrezní odlok sprejet na zadnji seji občinskega sveta Ljutomer pred razdelitvijo na občini Ljutomer in Križevci.

Izkoriščanje naravnega vira Kadar gre za rabo ali izkoriščanje naravnega vira (vode), je na podlagi Zakona o varstvu okolja treba pridobiti koncesijo (21. člen) ali dovoljenje ministra (22. člen). Zakon ne določa pogojev in postopkov za pridobitev koncesije ali dovoljenja za izkoriščanje naravnega vira.

Pobudnica je februarja leta 1996 vložila prošnjo za izdajo dovoljenja za uporabo vode za lastno preskrbo na Upravo RS za varstvo narave. O njeni vlogi ni bilo odločeno, saj upravni organ ni vedel, kako naj vlogo obravnava. Postopki za pridobitev koncesije ali dovoljenja so mirovali, ker so "tekle aktivnosti za izdelavo uradnega stališča o obvezni dokumentaciji, ki bi naj bila potrebna za odločanje v teh postopkih". Te aktivnosti so potekale vse do marca 1998, ko je minister za okolje in prostor izdal uradno stališče v obliki navodila. Navodilo je bilo posredovano upravnim enotam. Zahteve za pridobitev koncesije ali dovoljenja po tem navodilu so dokaj ostre, saj od

prosilcev zahtevajo številna dokazila in zahtevno dokumentacijo. Med zahtevami za pridobitev posamezne vrste pravice na naravnem viru skorajda ni nobenih razlik.

Ustava v drugem odstavku 70. člena določa, da zakon določa pogoje, pod katerimi se smejo izkoriščati naravna bogastva. Zakon o varstvu okolja je v tretjem odstavku 17. člena napovedal zakon, ki bo določil vrste naravnih virov, naravne vire, ki se štejejo za naravno bogastvo, ter varstvo in pogoje gospodarskega izkoriščanja naravnih virov. Niti ZVO niti kak drug predpis pa nima določil o tem, kaj je potrebno za pridobitev koncesije ali dovoljenja za izkoriščanje vodnega vira. Zato zainteresirani ne morejo pridobiti pravice za njihovo gospodarsko izkoriščanje. Tako stanje, ko niti zakon o varstvu okolja niti kak drug zakon ali na njihovi podlagi izdani podzakonski predpisi ne določajo pogojev in postopka za pridobitev koncesije za gospodarsko izkoriščanje naravnih virov, ni v skladu z ustavo. Reševanje teh vprašanj z navodilom ministra ni zakonito, saj za to ni ustavne in zakonske podlage.

Na navedena vprašanja smo opozorili ministra za okolje in prostor in mu predlagali, naj ugotovljeno pravno praznino odpravi. Predlagali smo mu, naj čimprej pripravi predpis, ki bo določal pogoje in postopke za pridobitev koncesije ali dovoljenja za izkoriščanje naravnega vira na podlagi 21. in 22. člena ZVO. Hkrati smo mu priporočili, da pri tem uveljavi razlikovanje med zahtevanimi pogoji glede na vrsto in obseg posamezne koncesije ali dovoljenja.

Poseg v prostor brez ustreznega dovoljenja

Obravnali smo pobudo o nezakonitem posegu v prostor, katerega investitorja sta bila načelnica upravne enote in njen mož. Na podlagi številnih listin, vpogleda v upravni spis pri upravni enoti in na inšpektoratu za okolje in prostor, pogovora pri načelnici upravne enote in ogleda mesta sporne gradnje smo prišli do sklepa, da investitorja za izvedeni poseg v prostor nista pridobila ustreznega dovoljenja. Prizidek k hiši sta pričela graditi na podlagi odločbe o dovolitvi priglasenih del. Odločba se je glasila na dovolitev obnove garaže, opornega zidu in zamenjave tlakov na dvorišču. Stranka je odločbo prejela še istega dne, ko je zanjo zaprosila. Odločbo o priglasitvi je izdal upravni organ upravne enote, katere načelnica je bila investitorka.

Investitorja sta izvedla dela, ki so po velikosti, obsegu in vsebini preseгла tista, ki jih je dovoljevala odločba. Na podlagi 73. člena Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor bi morala investitorja po odločbi urbanističnega inšpektorja prizidek odstraniti in vzpostaviti prejšnje stanje. Kljub odločbi inšpektorja sta investitorja dela nadaljevala in sprožila postopek za izdajo lokacijskega dovoljenja. Upravni organ je investitorjema izdal lokacijsko dovoljenje. V zadevi odločbe o priglasitvi del je bil sprožen postopek o obnovi postopka, zoper lokacijsko dovoljenje pa je bila vložena pritožba. Inšpekcijska odločba ni bila izvršena.

Čeprav nismo ugotovili neposredne povezave med omenjenimi nepravilnostmi in delom investitorke, ki je bila načelnica upravne enote, pa takšno ravnanje po naši oceni nedvomno posega v verodostojnost in ugled organa, ki mu načeljuje. Ker je funkcija načelnika upravnih enot po Zakonu o upravi pravno-organizacijsko podrejena ministru, pristojnemu za upravo, smo z ugotovitvami seznanili tudi ministra za notranje zadeve, da bi v okviru svojih pooblastil odločil, ali so podani razlogi za ukrepanje na podlagi zakona o upravi.

Minister za notranje zadeve je sicer ocenil, da niso podani razlogi za razrešitev, vendar pa je bila načelnica kasneje razrešena na lastno željo.

2.5.7. Druge upravne zadeve

Nerazumljiva odločba organa druge stopnje

Pobudnik je v skladu z Zakonom o žrtvah vojnega nasilja (ZZVN) vložil zahtevek za priznanje statusa žrtve vojnega nasilja in vseh pravic, ki izhajajo iz tega statusa. Z odločbo Upravne enote Kranj mu je bil priznan status žrtve vojnega nasilja - izgnanca ter pravica do upoštevanja časa izgnanstva in povratka kot podlage za priznanje pokojninske dobe. Upravni organ je zavrnil zahtevek za priznanje pravice do doživljenjske mesečne rente ter do plačila zdravstvenih storitev v višini razlike do polne vrednosti storitev, zagotovljenih v okviru obveznega zavarovanja ter določil, da bo o pravici do povrnitve vojne škode odločeno po posebnem zakonu.

Pobudnik se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožil. MDDSZ je v revizijskem postopku odpravilo odločbo prve stopnje in odločilo, da se pobudniku prizna status žrtve vojnega nasilja - izgnanca ter pravica do upoštevanja časa izgnanstva do vrnitve v domovino kot podlage za priznanje pokojninske dobe - oboje za isto obdobje kot na prvi stopnji. Revizijski organ kljub odpravi prvostopenjske odločbe ni odločil ničesar glede drugih pravic. Iz obrazložitve odločbe revizijskega organa izhaja, da je razlog za odpravo odločbe v tem, da je bila prizadetemu s prvostopenj-

sko odločbo priznana tudi pravica do mesečne rente v pripadajočih mesečnih zneskih in pravica do plačila zdravstvenih storitev. Organ druge stopnje je torej odpravil odločbo zato, da bi popravil nepravilnost prve stopnje, ki je sploh ni bilo, o delu zahtevka pa ni odločil.

Ker se pobudnik z revizijsko odločbo ni strinjal, je - sledeč pravnemu pouku - skušal vložiti tožbo v upravnem sporu. Pravni pouk v revizijski odločbi je bil naslednji: "Ta odločba je v upravnem postopku dokončna in zoper njo ni dovoljena pritožba, mogoč pa je upravni spor. Upravni spor se sproži s tožbo pri Upravnem sodišču. Vrhovnem sodišču Republike Slovenije roku 30 dni od vročitve odločbe. Tožba se vložijo pisмено ali da ustno na zapisnik pri navedenem sodišču, lahko pa se da na zapisnik pri kateremkoli sodišču. Tožbi v dveh izvodih je treba priložiti to odločbo v izvorniku ali prepisu."

Pri tem pravnem pouku se postavlja dvojno vprašanje. Najprej lahko ugotovimo, da je vanj vrinjeno Vrhovno sodišče Republike Slovenije. To je sicer v določenih primerih stvarno pristojno za odločanje v upravnem sporu na prvi stopnji, vendar konkretna odločba ni eden izmed njih. Še pomembnejša pa je razlika med določbami starega in novega zakona, ki gre za vlaganje tožbe na zapisnik. Ta se po 1. januarju 1998 namreč lahko vložijo le pri pristojnem sodišču - torej pri krajevno pristojnem upravnem sodišču oz. Vrhovnem sodišču Republike Slovenije, kadar je le-to v upravnem sporu pristojno za odločanje na prvi stopnji. V konkretnem primeru sodišče v Kranju tako utemeljeno ni hotelo sprejeti tožbe na zapisnik, prizadeti pa je na koncu zaradi neznanja zamudil rok za vložitev tožbe. Pri tem velja poudariti, da za stranko, ki je ravnala po napačnem napotilu, to ne more imeti nobenih škodljivih posledic in pristojni organ prepozno vložene pravnega sredstva zaradi tega ne bi mogel zavreči.

Pobudnik je zaradi tega vložil zahtevo za obnovo postopka, ki jo je MDDSZ obravnavalo kot vlogo za spremembo pravnomočne odločbe na podlagi drugega odstavka 265. člena ZUP. Na podlagi navedenega izrednega pravnega sredstva je MDDSZ odločbo spremenilo tako, da je pobudniku priznalo tudi pravico do mesečne rente. Ker nova (spremenjena) odločba učinkuje samo za naprej, je bila pobudniku tudi pravica do doživljenjske mesečne rente priznana le od tedaj, ko je pobudnik podal zahtevo (21. oktobra 1998), ne pa od vložitve prvotne zahteve (15. januarja 1996), s katero je uveljavljal tudi pravico do doživljenjske mesečne rente. Zoper navedeno odločbo je pobudnik sprožil upravni spor.

Ministrstvo je svojo odločitev pojasnilo z novo interpretacijo 9. člena ZZVN, po kateri gre za dve pravici, ki si po pravni podlagi nista podobni, in sicer za pravico do invalidnine, ki je pobudniku priznana na podlagi ZVojl (in ki je bila pred novo interpretacijo ovira za priznanje pravice do doživljenjske mesečne rente), in pravico do doživljenjske mesečne rente po ZZVN. Glede vsebine pravnega pouka v prvi odločbi pa je MDDSZ pojasnilo, da je v besedilu zgolj pomotoma ostalo navedeno Vrhovno sodišče in bi stranka, če bi želela sprožiti upravni spor, to lahko storila. Tudi če bi vložila tožbo na Vrhovno sodišče in ne na Upravno sodišče, bi navedeno sodišče tožbo odstopilo v reševanje Upravnemu sodišču.

Izrek revizijske odločbe s tem seveda ni pojasnjen. Glede pravnega pouka še vedno ostaja odprto vprašanje vložitve tožbe "na zapisnik pri kateremkoli sodišču". Tudi glede dodatne vloge pobudnika - zahteve za spremembo pravnomočne odločbe po 265. členu ZUP bi ministrstvo lahko ravnalo drugače. V zadevi bo sicer odločilo Upravno sodišče, povedati pa velja, da bi ministrstvo lahko (kar bi bilo verjetno bolj ustrezno) v skladu z 216. členom ZUP izdalo dopolnilno odločbo in odločilo o zahtevkih, ki v že izdani odločbi niso bili zajeti in bi organ o njih moral odločiti. V tem primeru je tudi pravni učinek odločbe ugodnejši za stranko, saj bi nova odločba (lahko) učinkovala za nazaj.

Vpis otroka v osnovno šolo

Pobudnik je zaprosil varuha človekovih pravic za pomoč, ker mu ni uspelo, da bi vpisal šoloobveznega sina v prvi razred osnovne šole v kraju, kjer ima sam prijavljeno stalno prebivališče in kjer dejansko prebiva z ženo in otroki, ki pa v tem kraju nimajo prijavljene prebivališča.

Po Zakonu o osnovni šoli (Ur. l. RS, št. 12/96 in 33/97) imajo starši pravico vpisati otroka v javno osnovno šolo v šolskem okolišu, v katerem otrok stalno oziroma začasno prebiva, šola v tem okolišu pa je dolžna na željo staršev otroka vpisati.

Pobudnik, ki je najemnik v občinskem stanovanju, je že poskušal, da bi mu občina dala soglasje k vlogi za stalno prebivališče za preostale člane družine, vendar mu tega še ni uspelo urediti, čeprav občina načelno ni proti.

Zaradi koristi otroka smo se o zadevi pogovorili najprej z občino. Občina je zadevo hitro proučila in dala soglasje k prijavi začasnega prebivališča za šoloobveznega sina. Povezali smo se s pristojnim Centrom za socialno delo in šolo, v katere okolišu je otrok dobil začasno prebivališče. Šolska svetovalna služba se je takoj odzvala; v dveh dneh je šola pripravila vse, kar je bilo potrebno za sprejem otroka v šolo.

Prijava stalnega prebivališča

O neurejeni meji s Hrvaško na območju UE Piran smo pisali že v poročilu o delu v letu 1997 (str. 122). Upravna enota Piran je konec leta 1997 zavrgla vlogo prebivalke zaselka Mlini za prijavo stalnega prebivališča. V obrazložitvi je bilo navedeno, da upravna enota ni pristojna za sprejem prijave stalnega prebivališča v zaselku Mlini, ki se nahaja južno od reke Dragonje, na spornem ozemlju med RS in Hrvaško. Ko so bile po zakonu o upravi organizirane upravne enote za območja tedanjih občin, občina Piran še ni zajemala spornih zaselkov Božini, Mlini, Škodelin in Škrile in tudi ni vodila registra stalnega prebivalstva za te zaselke. Šele z zakonom o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij je bilo določeno, da sporni zaselki spadajo v novo občino Piran, pozneje pa, da se določbe glede spornih zaselkov ne uporabljajo do določitve meje med RS in Hrvaško.

Po posredovanju pri MNZ smo dobili odgovor, da med predpisi o teritorialnem obsegu upravnih enot in predpisi o določitvi območij občin ni neskladnosti. Tako v območje UE Piran kot v območje občine Piran je vključeno naselje Sečovlje, ki obsega tudi območje Mlinov. Pri ugotavljanju pravnega in dejanskega stanja je MNZ sodelovalo z več drugimi državnimi organi. Ugotovili so, da veljavni zakon o občinah v 82. točki drugega člena nedosledno med imena naselij vnaša tudi druga imena. Določba 6. a člena sprememb in dopolnitev tega zakona izrecno uvaja pojem zaselkov, ki jih zakonodaja s področja geodezije ne pozna. V sodelovanju z Geodetsko upravo so ugotovili, da tudi ime Mlini sodi med t.i. ledinska imena. Ta prostor sodi pod naselje Sečovlje. UE Piran je sporočila, da je naša pobudnica prijavila stalno prebivališče na naslovu v tem naselju. Na tej podlagi so jo vpisali v volilni imenik. Tudi Geodetska uprava jih je seznanila, da je bila njeni hiši sredi leta 1998 dodeljena hišna številka.

Izvajanje zakona o popravu krivic

Večina prejetih pobud v zvezi s popravo krivic se nanaša na problem kršenja zakonskih rokov za odločanje o priznanju statusa nekdanjega političnega zapornika oziroma po vojni pobite osebe. ZPKri določa, da mora komisija o zahtevi odločiti najkasneje 12 mesecev po njeni vložitvi. Vzrok za prekoračitev zakonskega roka vidimo v zamudi vlade pri imenovanju komisije za izvajanje zakona o popravu krivic. Komisija vlade je bila imenovana skoraj eno leto po sprejetju zakona in je zaradi tega pričela odločati o zahtevah skoraj z enoletno zamudo. Že v lanskem poročilu o delu varuha smo opozorili, da bo navedena zamuda zagotovo slabo vplivala na ažurnost dela komisije, še posebej glede na to, da so upravičenci vlagali zahteve že od uveljavitve zakona naprej.

Glede na dejstvo, da gre v večini primerov za upravičence, ki so starejše osebe, večinoma tudi bolne in invalidne, menimo, da je nujno sprejeti nekatere ukrepe, ki bodo zagotavljali odločanje v zakonskem roku. Pri tem predvsem mislimo, da bi bilo treba okrepiti službo, ki pripravlja strokovne predloge za komisijo.

S svojimi poizvedbami in mnenji smo pospeševali obravnavo vloženih zahtev. Na podlagi prejetih odgovorov komisije ugotavljamo, da so bila naša posredovanja v večini primerov uspešna.

V več primerih smo se srečali s problemom, ki smo ga napovedovali v prejšnjih poročilih in je povezan s sprejetjem zakona o skladu za poplačilo vojne odškodnine. Gre za problem pobudnikov, ki so pridobili ustrezen status po ZPKri, ne morejo pa uveljaviti z odločbo priznane pravice do odškodnine. Sklad za poplačilo vojne odškodnine naj bi bil temeljni vir sredstev za izplačilo tovrstnih odškodnin. Ker zakon še ni sprejet (bila je opravljena prva obravnava), tudi ni vira sredstev, s katerim bi se ta odškodnina poplačala. Menimo, da tako stanje ni sprejemljivo in kaže na neobčutljivost odgovornih organov za urejen pravni sistem.

Skrb zbujajoče so navedbe, ki izhajajo iz nekaterih pobud, v katerih pobudniki zatrjujejo neenako obravnavanje pred komisijo. To naj bi bilo odvisno od tega, koliko in kateri člani komisije so navzoči na posamezni seji. Menimo, da bi morala vlada sprejeti ustrezna merila, s katerimi bi si lahko komisija pomagala pri odločanju o upravičenosti vlog.

3. Podatki o delu varuha

3.1. ORGANIZACIJA, KADRI, FINANCE

V poglavju podajamo informacije, ki se nanašajo na organizacijo urada varuha, zaposlene, finančna sredstva, dodeljena iz državnega proračuna, ter višino njihove porabe po posameznih ekonomskih namenih in izvedene izobraževalne oblike. Prikazani so stiki varuha z državnimi organi in drugimi institucijami, poslovanje varuha zunaj sedeža, delovanje na področju odnosov z javnostmi, promocije človekovih pravic ter mednarodnega sodelovanja. Podrobneje so v poglavju prikazani statistični podatki o delu institucije, in sicer za leto 1998 in primerjalno s prejšnjimi leti.

Organizacija Na podlagi dosedanjega dela se je pokazala kot ustreznejša in predvsem z vsebinskega stališča za delo učinkovitejša taka organizacija urada varuha, po kateri je le ta sestavljen iz dveh organizacijskih enot - strokovne službe varuha, ki jo vodi direktor, in službe generalnega sekretarja. Pripravljene so bile ustrezne spremembe poslovnika, odbor DZ za notranjo politiko in pravosodje kot matično delovno telo k spremembam ni imel pripomb in je dal k spremembam poslovnika pozitivno mnenje.

Zaposleni Za opravljanje funkcij in nalog s področja dela varuha človekovih pravic je v uradu varuha poleg generalnega sekretarja varuha in direktorja strokovne službe sistemiziranih še 25 delovnih mest, od tega 14 delovnih mest višjih upravnih delavcev, 7 upravnih in 4 strokovno-tehnični delavci. Na dan 31. decembra 1998 je bilo v uradu varuha 22 zaposlenih (varuh in trije namestniki varuha niso upoštevani). Petnajst uslužbencev ima visoko strokovno izobrazbo, štirje višjo in trije srednjo strokovno izobrazbo. Število zaposlenih je v primerjavi z letom poprej ostalo nespremenjeno.

Med letom je v uradu opravljala pripravništvo ena pripravnica - dipl. pravica. Po opravljenem strokovnem izpitu smo jo v uradu zaposlili za določen čas - za čas nadomeščanja delavke na porodniškem dopustu.

Študentki fakultete za družbene vede smo omogočili opravljanje obvezne prakse med študijem. V okviru programa mednarodne izmenjave strokovnih praks (STEP), ki ga je organizirala ELSA (European Law Students Association) Ljubljana, je v uradu opravljala mednarodno pravniško prakso študentka prava iz Kraljevine Švedske.

Finance Državni zbor RS je v državnem proračunu za delo varuha v letu 1998 določil sredstva v skupni višini 211,7 milijona tolarjev.

Za plače - upoštevani so tudi varuh in trije namestniki varuha, je bilo v letu 1998 porabljenih 150,9 milijona tolarjev (skupaj plače, prispevki in drugi osebni prejemki).

Za materialne stroške so bila v tem letu porabljena sredstva v višini 42,4 milijona tolarjev. Sredstva so bila skoraj v celoti porabljena za plačilo stroškov, ki izhajajo neposredno iz dela urada. Iz navedenih sredstev smo Pravni fakulteti v Ljubljani - Inštitutu za kriminologijo, v vrednosti 600.000 tolarjev, sofinancirali aplikativni raziskovalni projekt "Medkulturna študija o otrokovih pravicah - Slovenija 2000".

Za investicije smo porabili 10,6 milijona tolarjev. Od tega 5,9 milijona tolarjev za plačilo pisarniške opreme, 4,2 milijona tolarjev je bilo porabljenih za informatizacijo urada, preostanek sredstev v višini 500.000 tolarjev pa za manjše investicije.

Poraba sredstev je bila torej manjša od zakonsko določene in je znašala 204 milijone tolarjev.

Izobraževanje Izobraževanju zaposlenih je bil dan velik poudarek. Izobraževanje je potekalo tako doma kot tudi v tujini. Seminarjev in izobraževalnih oblik s področja dela varuha se je v tujini udeležilo več uslužbencev urada. Na enotedenskem študijskem obisku pri švedski agenciji za varstvo potrošnikov in pri švedskem varuhu potrošnikov je bil marca eden od uslužbencev urada. Redne izobraževalne oblike v organizaciji Sveta Evrope se je udeležil eden od zaposlenih. Udeležil se je študijskega obiska pri komisiji in sodišču za človekove pravice v Strasbourgu. Namestnik varuha se je maja udeležil seminarja v Belfastu na Severnem Irskem. Seminar je potekal v organizaciji Britanskega sveta, nanašal pa se je na človekove pravice in njihovo varovanje na državni ravni. En namestnik varuha pa se je v Londonu udeležil seminarja za ombudsmane, ki ga je organiziral Public Administration International (PAI) v sodelovanju s Centre for Ombudsman Studies, University of Reading. Udeležbo na seminarju je omogočilo britansko veleposlaništvo v Ljubljani.

Za vse uslužbence sta bila organizirana dvodnevni posvet in delavnica. Na delavnici so bili na posameznih naključno izbranih primerih pobud podrobneje prikazani potek reševanja in zaključevanja pobud in uporaba ukrepov, ki jih zakon daje varuhu.

Uslužbenci so se udeležili tudi več strokovnih srečanj, delavnic in seminarjev, ki so jih organizirale druge institucije. Posamezni uslužbenci so s svojimi prispevki s področja dela varuha aktivno sodelovali pri izvedbi izobraževalnih oblik za različne udeležence in različno strokovno javnost, in sicer tako doma kot tudi v tujini.

Namestnik varuha Jernej Rovšek je sodeloval kot strokovnjak Sveta Evrope na dveh seminarjih s prispevkom o izkušnjah dela varuha in nekaterih drugih ombudsmanov iz držav vzhodne in srednje Evrope. Seminarja, ki ju je organiziral Svet Evrope, sta bila v Estoniji pred sprejetjem zakona in v Republiki Makedoniji ob začetku dela prvega ombudsmana. Junija 1998 je namestnik varuha Aleš Butala na seminarju o preprečevanju mučenja v srednji Evropi predstavil delo slovenskega varuha v zvezi z osebami, ki jim je odvzeta prostost. Seminar je potekal v Budimpešti, organizirala pa sta ga Association for the Prevention of Torture (APT) in Constitutional and Legal Policy Institute (COLPI).

Informacijski sistem V letu 1998 je bila izdelana spletna stran za predstavitev institucije varuha človekovih pravic na internetu (<http://www.varuh-rs.si>). Spletna stran vsebuje nekatere koristne internetne naslove. Podana je predstavitev varuha, namestnikov varuha in organizacija urada. V delu, ki je namenjen odnosom z javnostmi, so predstavljene izjave varuha za javnost, govori ter referati na raznih posvetih in seminarjih in mednarodni stiki. Poseben razdelek je namenjen poročilom in publikacijam varuha, navedena je zakonska podlaga za ustanovitev in delo varuha. Iz kateregakoli slovenskega besedila je mogoč tudi prehod na angleško verzijo spletne strani in nasprotno.

Poleg navedenega smo kupili del opreme za poslovanje zunaj sedeža, nadomestili zastarelo opremo ter dogradili aplikacijo pisarniškega poslovanja.

Drugo Namestnik varuha človekovih pravic Aleš Butala je bil konec leta izvoljen za člana Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja.

Da bi prikazali delo slovenskega varuha človekovih pravic ombudsmanom drugih držav, sorodnim institucijam in drugim strokovnim javnostim, ki delujejo na področju varovanja človekovih pravic v tujini, smo pripravili povzetek poročila o delu varuha v angleškem jeziku.

3.2. NAČINI IN OBLIKE DELA

Odnosi z državnimi in drugimi institucijami

Še vedno ugotavljamo, da pri svojem delu naletimo na primere, ko ne prejmemo odgovora na našo poizvedbo. Vzroki so različni. V nekaterih primerih organi ne odgovarjajo, ker menijo, da varuh ne bo vztrajal pri odgovoru. Srečujemo se tudi s primeri, ko organi nalašč odgovarjajo izmikajoče, da bi prikriji morebitno storjeno nepravilnost. Naleteli pa smo tudi na povsem banalne razloge za neodgovarjanje, in sicer, ko ni bilo varuhu odgovorjeno zato, ker je administracija poizvedbo izgubila. Ne glede na navedeno pa lahko na splošno sodelovanje z državnimi organi in drugimi ocenimo kot korektno.

Po junijski predaji letnega poročila za leto 1997 predsedniku državnega zbora Janezu Podobniku je varuh povabil v svoj urad predsednika države Milana Kučana in njegove sodelavce ter predstavil ključne probleme prikazane v poročilu. Predsednik države je v pogovoru izrazil zadovoljstvo nad ugotovitvijo, da se je institucija varuha človekovih pravic v Sloveniji uveljavila glede na dejstvo, da bi lahko bila institucija zgolj formalnost.

Varuh se je tudi dvakrat sestal s predsednikom vlade dr. Janez Drnovškom. Na prvem srečanju s predsednikom vlade so bili obravnavani problemi glede prepočasnega noveliranja predpisov, predvsem tistih, ki jih je varuh že prej navedel v svojih letnih poročilih. Varuh je tudi opozoril na velike zaostanke v sodnih in v nekaterih upravnih postopkih ter na neučinkovitost že sprejetih ukrepov za zmanjšanje teh zaostankov. Dogovorjeno je bilo tudi, da bo varuh obveščal predsednika vlade o primerih, ko ministri ne odgovarjajo na varuhova pisanja. Na drugem sestanku s predsednikom vlade so sodelovali tudi nekateri ministri, na katerih delo se je nanašalo največ pobud posameznikov, ki so se obračali na varuha. Tako so bili poleg predsednika vlade prisotni tudi minister za pravosodje, minister za obrambo in državni sekretar ministrstva za notranje zadeve. Vsi navzoči so se strinjali z oceno varuha glede nestabilnosti pravnega reda, neažurnosti pri usklajevanju zakonov z ustavnimi odločbami in neusklajenosti nekaterih predpisov z drugimi predpisi. Strinjali so se tudi z ugotovitvijo, da so nekateri državni organi neučinkoviti in da se odkrite nepravilnosti odpravljajo prepočasi. Na koncu je predsednik vlade povabil varuha, naj na eni prihodnjih sej vlade predstavi problematiko, ki izhaja iz njegovega poročila. Varuh se je vabilu odzval in vlada je na podlagi obravnave poročila sprejela sklep, s katerim je naložila ministrom, ki še niso pripravili ukrepov za razrešitev sistemskih problemov na posameznih področjih, da jih pripravijo v čim krajšem času.

Letno poročilo varuha je obravnaval tudi državni svet in ga v celoti podprl. Državni svetniki so tudi sprejeli sklep, da mora vlada pripraviti načrt za odpravo problemov, ugotovljenih v poročilu. Izhodišče pogovora s predsednikom vrhovnega sodišča so bili predvsem zatrtost sodišč z zadevami in preveliki zaostanki. Varuh je opozoril na nekatere najbolj pereče primere, ko sodniki obravnavajo samo še prednostne zadeve, neprednostne pa pušča nedotaknjene. Predsednik vrhovnega sodišča je varuha seznanil z nekaterimi ukrepi za izboljšanje položaja.

***Predaja letnega
poročila predsedniku
Državnega zbora RS,
junij 1998***



Na pogovoru z ministrom za delo, družino in socialne zadeve smo se seznanili z ukrepi ministrstva za zmanjšanje brezposelnosti. Ugotovili smo, da je bila vzpostavitev jamstvenega sklada povsem utemeljena. Na področju kršenja pravic delavcem je bila ocena, da se položaj kljub povečani aktivnosti delovne inšpekcije ni bistveno izboljšal. Razlog še vedno ostaja predvsem v neučinkovitih predpisih. Minister se je strinjal z našo oceno na področju socialne varnosti, s katero ugotavljamo čedalje večje število socialnih stisk. Opozorili smo tudi na problem zaostankov pri reševanju pritožb v upravnih postopkih, ki jih vodi ministrstvo kot drugostopenjski organ.

Varuh je s sodelavci obiskal vojašnico v Ilirski Bistrici. Obisk je bil namenjen ogledu prostorov in seznanjanju z bivalnimi razmerami vojakov. Varuh se je zanimal za pritožbene možnosti vojakov in pa za disciplinske postopke zoper vojake. Opravi je več pogovorov z vojaki. Pogovoril pa se je tudi z nekaterimi starešinami, ki so zlasti navajali težave na področju urejanja delovnih razmerij.

Ob varuhu so tudi namestniki varuha opravili pogovore z drugimi predstavniki državnih organov. Tako so bili opravljeni pogovori s predsednikom upravnega sodišča, s predstavniki ministrstva za notranje zadeve, republiškega inšpektorata za okolje in prostor, uprave za izvrševanje kazenskih sankcij, prehodnega doma za tujce in Stanovanjskega sklada mesta Ljubljane.

Poslovanje zunaj Ljubljane

Poslovanje zunaj Ljubljane sodi v okvir prizadevanj, da bi bila institucija varuha človekovih pravic čim bolj dostopna tudi posameznikom, ki zaradi oddaljenosti ali kakšnega drugega razloga ne morejo priti na pogovor v varuhov urad.

V letu 1998 smo zunaj sedeža poslovali v Mariboru, Celju, Kopru, Krškem, Litiji, Murski Soboti, Novem mestu in Novi Gorici. Zaradi velikega zanimanja je bil varuh na pogovorih v Mariboru trikrat, v drugih krajih pa po enkrat. Skupaj z namestniki in drugimi sodelavci je varuh opravil 335 pogovorov.

Pogovori zunaj Ljubljane potekajo v prostorih občin, varuh pa se ob tej priložnosti praviloma sreča tudi z županom in drugimi odgovornimi ter v pogovoru opozori na pomembnejše probleme iz pristojnosti lokalne skupnosti, ki jih obravnava, in pridobi informacijo o možnostih za njihovo razrešitev.

Med obiskom v večjih slovenskih središčih varuh poleg pogovorov s pobudniki izkoristi čas tudi za druga srečanja. Med obiskom v Mariboru se je tako sestal z rektorjem tamkajšnje univerze prof.dr. Ludvikom Toplakom, študentom mariborske pravne fakultete je predstavil delovanje svoje institucije in odgovarjal na njihova vprašanja, srečal pa se je tudi s predstavniki območne organizacije Zveze svobodnih sindikatov za Podravje in se z njimi pogovarjal o perečih gospodarskih težavah na mariborskem območju.

Med obiskom v Litiji si je varuh ogledal prostore za pridržanje na tamkajšnji policijski postaji, po pogovorih pa obiskal dom starejših občanov Tisje, kjer se je pogovarjal z vodstvom doma in oskrbovanci. Prav tako je obiskal dom starejših občanov med obiskom v Krškem. Med obiski po Sloveniji je pogosto sodeloval v kontaktnih oddajah na lokalnih radijskih in televizijskih postajah, pogovarjal pa se je tudi s predstavniki drugih medijev.

Odnosi z javnostmi

Varuh človekovih pravic pri svojem delu komunicira z različnimi javnostmi, vse od najširše, splošne javnosti, pa do številnih posameznih strokovnih javnosti. Poleg zagotavljanja javnosti in preglednosti svojega delovanja sta osrednja cilja komuniciranja z javnostmi promocija in izobraževanje za človekove pravice ter širjenje poznavanja in s tem tudi dostopnosti varuha človekovih pravic kot institucije za zunajsodno in neformalno varstvo pravic posameznika.

Pri tem so zelo pomembni stalni odnosi z mediji, ki imajo poleg obveščanja tudi vlogo oblikovalca javnega mnenja ter spodbujevalca v prizadevanjih za večje spoštovanje človekovih pravic. Mediji pa lahko poleg tega veliko prispevajo tudi k izobraževanju za človekove pravice.

V letu 1998 je imel varuh na sedežu urada šest novinarskih konferenc. O svojem delu in konkretnih problemih je govoril še na več kot desetih novinarskih konferencah med poslovanjem zunaj sedeža in ob različnih obiskih po Sloveniji. K temu gre prišteti še številne nastope na lokalnih radijskih in televizijskih postajah ter pogovore za različne tiskane medije. O varuhovem delu je bilo tako v letu 1998 v različnih slovenskih tiskanih medijih objavljenih več kot 140 prispevkov.

Promocija človekovih pravic

Desetega decembra 1998 je minilo pol stoletja, odkar je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela in razglasila Splošno deklaracijo človekovih pravic. Deklaracija pomeni priznanje in potrditev enakosti vseh članov človeške družine. Skupščina je po tem zgodovinskem dejanju

vsem državam članicam naročila, naj besedilo deklaracije objavljajo in "storijo vse, da se širi, izobeša, bere in pojasnjuje, predvsem v šolah in drugih vzgojnih zavodih vseh držav in ozemelj, ne glede na njihovo politično ureditev". Da so države "dolžne zagotoviti izobraževanje s ciljem večjega spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin", so v 20. členu dunajske deklaracije znova poudarili tudi na svetovni konferenci o človekovih pravicah, ki je bila leta 1993 na Dunaju. Ne nazadnje pa je treba tudi poudariti, da od 1. januarja 1995 poteka desetletje izobraževanja za človekove pravice, ki so ga razglasili Združeni narodi.

Zaradi navedenih razlogov se je varuh odločil za izvedbo projekta seznanjanja srednješolk in srednješolcev s Splošno deklaracijo človekovih pravic pod geslom "Človekove pravice - tvoja in moja svoboda". V ta namen je bilo natisnjenih in razdeljenih po slovenskih srednjih šolah 50.000 izvodov zbiranke z besedilom deklaracije in 1.000 plakatov, ki so opozarjali na potek akcije. V dopisu, naslovljenem na ravnateljice in ravnatelje vseh slovenskih srednjih šol, je varuh vse profesorice in profesorje povabil k sodelovanju pri vzgoji in izobraževanju za človekove pravice in med drugim poudaril: "Vaša vloga, spoštovane učiteljice in učitelji, je v teh prizadevanjih izjemnega pomena. Morda se niti ne zavedamo dovolj, koliko lahko prav vaša beseda in dober zgled prispevata k utrjevanju razmer, ki postavljajo na prvo mesto spoštovanje človekove osebnosti, njegovega dostojanstva in pravic, ki dajejo prednost strpnosti in spoštovanju različnosti." Poleg tega je varuh izrazil pripravljenost, da katero od šol, če ga bodo povabili, obišče, in se ob tej priložnosti z dijakinjami in dijaki ter njihovimi profesoricami in profesorji pogovarja o vprašanih s področja človekovih pravic.

Na pobudo se je odzvalo sedem šol, ki jih je varuh nato obiskal in se ob tej priložnosti srečal s skupno več kot 1.500 dijakinjami in dijaki ter njihovimi profesoricami in profesorji. Srečanja so bila zamišljena predvsem kot okrogla miza in pogovor z varuhom, ponekod pa so ob tej priložnosti pripravili tudi krajši kulturni program in se tako v bolj slovesnem ozračju spomnili 50. obletnice sprejetja deklaracije. Varuh je v srečanjih predstavil predvsem razvoj in pomen deklaracije, pri čemer je kot eno osrednjih misli poudaril krepitev medsebojnega spoštovanja in priznavanja pravic drug drugemu.

V sodelovanju z državnim svetom RS in Slovenskim politološkim društvom je varuh 6. maja 1998 pripravil strokovni posvet z naslovom Človekove pravice in svoboščine v tranziciji - primer Slovenije. Podani referati so se nanašali na pomen sodnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spoštovanje in varstvo človekovih pravic v Sloveniji - izkušnje in dileme, politološke vidike človekovih pravic ter na uresničevanje in uresničljivost človekovih pravic in svoboščin. Referati in osrednje razprave s strokovnega posveta s priloženim besedilom Splošne deklaracije človekovih pravic so bili objavljeni v Zborniku, katerega izdaja sta omogočila državni svet RS in varuh človekovih pravic.

Ob dnevu človekovih pravic je varuh pripravil sprejem za najvišje predstavnike oblasti, za visoke predstavnike cerkva, univerz in znanosti in predstavnike nevladnih organizacij, ki se ukvarjajo s človekovimi pravicami. Vabljeni so bili tudi v Sloveniji akreditirani diplomatski predstavniki tujih držav. Sprejemu je bil v letošnjem letu dan poseben poudarek tudi upoštevanje obletnice sprejema in razglasitve Splošne deklaracije človekovih pravic.

3.3. MEDNARODNO SODELOVANJE

Srečanje s finsko zunanjo ministrico

Varuh se je v začetku marca sestal s finsko zunanjo ministrico Tarjo Hallonen, ki je bila na uradnem obisku v Sloveniji. Varuh in finska zunanja ministrica sta se ob tej priložnosti pogovarjala o različnih vprašanjih, ki se nanašajo na raven spoštovanja človekovih pravic v Sloveniji, pa tudi na mednarodni ravni. Ministrica je izrazila zadovoljstvo, da je bila v Sloveniji ustanovljena institucija ombudsmana, in poudarila njen velik pomen, še posebej v novih demokracijah in na področju spreminjanja prakse delovanja državnih organov. Varuh je med pogovorom izrazil podporo finskemu predlogu za vzpostavitev institucije visokega komisarja za človekove pravice pri Svetu Evrope.

Srečanje z evropsko komisarko

V začetku maja je varuh sprejel evropsko komisarko Anito Gradin, ki je pri Evropski komisiji med drugim pooblaščenca za stike z ombudsmeni. Varuh jo je seznanil s svojim delom ter pri tem poudaril nekatere ugotovitve in značilnosti pri delu ombudsmana v tranzicijskih razmerah. Komisarka pa je med drugim poudarila, da lahko prav ombudsman veliko pripomore k odpravljanju tranzicijskih težav in je zato njegova vloga še pomembnejša kot v državah z dolgoletno demokratično tradicijo.

Srečanje EOI v Sarajevu

Od 9. do 11. maja se je varuh v Sarajevu udeležil srečanja predstavnikov Evropskega združenja ombudsmenov (EOI). Obisk v Sarajevu je bil predvsem dobra priložnost za seznanitev s konkretnimi raz-

merami na območjih, kamor se vračajo begunci. Slovenski ombudsman ima poleg tega že od vsega začetka tesne stike z vsemi tremi kolegi iz institucije ombudsmanov Federacije Bosne in Hercegovine.

Seminar OVSE v Varšavi

Varuh se je od 25. do 28. maja udeležil seminarja na temo Ombudsman in nacionalne institucije za varstvo človekovih pravic, ki je v organizaciji urada za demokratične institucije in človekove pravice pri Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi potekal v Varšavi. Na seminarju so udeleženci razpravljali predvsem o delovanju na novo ustanovljenih institucij za varstvo človekovih pravic, njihovih odnosih z oblastmi in pravosodnimi organi, o oblikovanju nacionalnega programa izobraževanja za človekove pravice ter razvoju obstoječih in nastajajočih evropskih in regionalnih omrežij ombudsmanov ter nacionalnih institucij za varstvo človekovih pravic.

Delovni obisk v Zagrebu

Na povabilo hrvaškega ljudskega pravobranilca (ombudsmana) Anteja Klariža je bil varuh 10. junija na enodnevem delovnem obisku v Zagrebu. S hrvaškim kolegom se je pogovarjal predvsem o konkretnih problemih, s katerimi se srečujeta pri svojem delu. Pri tem sta oba poudarila potrebo po izmenjavi izkušenj, saj se predvsem ombudsmani v državah v tranziciji srečujejo s podobnimi težavami. Varuha sta med obiskom v Zagrebu sprejela tudi predsednik hrvaškega parlamenta in predsednik ustavnega sodišča.

Uradni obisk izraelske državne nadzornice in komisarke za človekove pravice v Sloveniji

Na povabilo varuha človekovih pravic je bila od 15. do 18. junija na uradnem obisku v Sloveniji izraelska državna nadzornica in komisarka za človekove pravice Miriam Ben-Porat s sodelavcem. Ben-Poratova se je med obiskom v Sloveniji srečala še s predsednikom republike, predsednikom državnega zbora, predsednikom ustavnega sodišča, predsednikom računskega sodišča in županjo mesta Ljubljane.

Regionalni kolokvij ob 50. obletnici sprejetja Splošne deklaracije človekovih pravic

Varuh se je v začetku septembra udeležil evropskega regionalnega kolokvija, ki je v organizaciji Sveta Evrope potekal v Strasbourgu. Namen kolokvija je bil prispevek k počastitvi 50. obletnice sprejetja Splošne deklaracije človekovih pravic in pregled uresničevanja dunajske deklaracije in programa delovanja. Udeležence kolokvija je med drugim nagovorila tudi visoka komisarka ZN za človekove pravice ga. Mary Robinson. Osrednje teme kolokvija so bile varstvo in odgovori na množične in strukturne kršitve človekovih pravic, socialne pravice ter njihova nedeljivost in soodvisnost, učinkovito uveljavljanje pravic žensk, učinkovito varstvo človekovih pravic na državni in mednarodni ravni ter promocija človekovih pravic oziroma s tem povezana vprašanja obveščanja in izobraževanja. Varuh je ob tem v skupini, ki je razpravljala o varstvu človekovih pravic na državni ravni, predstavil možnosti, ki jih ima slovenski ombudsman v odnosu do ustavnega sodišča, oziroma njegovo pravico, da v zvezi s posamično zadevo vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, ter pravico, da ob pogojih, ki jih določa zakon, vloži pred ustavnim sodiščem ustavno pritožbo v zvezi s posamično zadevo, ki jo obravnava. Varuh je med razpravo poudaril tudi zelo pomembno preventivno vlogo ombudsmana v zvezi z osebami, ki jim je odvzeta ali omejena osebna svoboda.

Uradni obisk v Makedoniji

Na povabilo ljudskega pravobranilca (ombudsmana) Republike Makedonije Branka Naumovskega je bil varuh od 19. do 22. septembra na uradnem obisku v Makedoniji. Ob tej priložnosti se je sestel s predsednikom makedonskega parlamenta, predsednikom ustavnega sodišča in namestnikom predsednika vrhovnega sodišča. Varuh je predstavil predvsem položaj in delovanje varuha človekovih pravic v Sloveniji ter ugotovitve in probleme, s katerimi se sooča pri svojem delu. Predsednika makedonskega parlamenta je ob tem zanimal predvsem vpliv, ki ga ima varuh na različne institucije, po drugi strani pa tudi, koliko se te institucije odzivajo na njegovo posredovanje in kolikšno podporo mu dajejo pri njegovem delu.

Letno srečanje in okrogla miza Sveta Evrope z evropskimi ombudsmani

Varuh se je v začetku oktobra na Malti udeležil rednega letnega srečanja evropskih ombudsmanov. Ob tej priložnosti je na okrogli mizi, ki jo je organiziral Svet Evrope, približno 80 nacionalnih in regionalnih ombudsmanov iz držav članic Sveta Evrope in še nekaterih drugih evropskih držav obravnavalo načine za izboljšanje varstva človekovih pravic beguncev in prosilcev za zatočišče ter pravice oseb, ki jim je odvzeta osebna svoboda. Slovenski ombudsman je bil pri slednji temi tudi glavni uvodni govornik.

Zasedanje vodstva IOI

Od 26. do 29. oktobra se je varuh v glavnem mestu Pakistana, Islamabadu, udeležil zasedanja vodstva Mednarodnega združenja ombudsmanov (IOI). Na srečanju je bil za novega predsednika IOI izvoljen argentinski ombudsman dr. Jorge Luis Maiorano, slovenski ombudsman pa je bil ponovno izvoljen za člana vodstva omenjenega mednarodnega združenja. Med obiskom v Pakistanu se je varuh med drugim srečal s predsednikom pakistanskega senata.

**Delovni obisk
hrvaškega
ombudsmana**

V začetku novembra je bil pri varuhu na enodnevnem delovnem in povratnem obisku hrvaški ljudski pravobranilec (ombudsman) Ante Klariž. Z gostiteljem in njegovimi sodelavci se je pogovarjal o praktičnih vprašanjih, s katerimi se srečujejo pri svojem vsakodnevem delu, o načinu obravnavanja pobud ter komunikaciji s posamezniki, ki se obračajo na ombudsmana. Hrvaški gost se je srečal s podpredsednikom državnega zbora, predsednico odbora za notranjo politiko in pravosodje, predsednikom ustavnega sodišča in predsednikom vrhovnega sodišča. Slovenski in hrvaški ombudsman sta obiskala tudi Slovensko tiskovno agencijo.

**Srečanje
z namestnikom
generalnega
sekretarja Sveta
Evrope**

Varuh se je 12. novembra srečal z namestnikom generalnega sekretarja Sveta Evrope Hansom-Christianom Kruegerjem in veleposlanico Slovenije pri Svetu Evrope Magdaleno Tovornik. Varuh je namestniku generalnega sekretarja Sveta Evrope predstavil razvoj institucije ombudsmana v Sloveniji in ga podrobneje seznanil s področji oziroma problemi, s katerimi se pobudniki najpogosteje obračajo na varuha. Pri tem je posebej poudaril problematiko dolgotrajnega odločanja v sodnih in nekaterih administrativnih postopkih. Varuh je posebej poudaril pomembnost sodelovanja Sveta Evrope z nacionalnimi ombudsmeni in pomen, ki ga imajo pri tem odločitve evropskega sodišča za človekove pravice. Krueger je povedal, da pri Svetu Evrope pripisujejo velik pomen sodelovanju in krejitvi odnosov z ombudsmeni, in menil, da je vloga ombudsmana kot zunajsodne oblike varovanja človekovih pravic pomembno dopolnilo k delu sodišč.

**Slovesnosti
ob 50. obletnici
sprejetja Splošne
deklaracije
človekovih pravic
v Parizu**

Varuh se je na povabilo francoske vlade v začetku decembra v Parizu udeležil slovesnosti ob praznovanju 50. obletnice sprejetja in razglasitve Splošne deklaracije človekovih pravic. Ob tej priložnosti se je med drugim udeležil slovesne seje, s katero so jubilej proslavili francoski senatorji. Navzoč je bil na forumu o človekovih pravicah in kulturi, na katerem je sodelovala tudi francoska ministrica za kulturo Catherine Trautmann. Varuh se je udeležil tudi osrednje slovesnosti ob tem jubileju v Palais de Chaillot, kjer so leta 1948 Splošno deklaracijo človekovih pravic tudi sprejeli in razglasili.

**Delovni obisk
v Grčiji**

Na povabilo na novo izvoljenega grškega ombudsmana dr. Nikiforosa Diamandourisa se je slovenski ombudsman skupaj s povabljenimi kolegi iz Nizozemske, Danske in Irske od 11. do 12. decembra udeležil delovnega srečanja v Atenah. Informativna delavnica je bila namenjena predvsem uslužbencem v uradu grškega ombudsmana, ki so ob začetku delovanja nove institucije želeli pridobiti čim več informacij in nasvetov, kako zagotoviti učinkovito delovanje njihovega urada.

**Srečanje
z namestnikom
češkega zunanjega
ministra**

Varuh je sredi decembra sprejel namestnika češkega zunanjega ministra Martina Palouša. Predstavil mu je ureditev in delovanje institucije varuha človekovih pravic v Sloveniji. Ob tem je ocenil, da pristojni organi v veliki meri upoštevajo varuhove predloge in opozorila. Namestnik češkega zunanjega ministra je v pogovoru poudaril zlasti vprašanja o odnosu varuha do vseh treh vej oblasti, do nevladnih organizacij, ki delujejo na področju varstva človekovih pravic in o sami zasnovi razumevanja človekovih pravic ter s tem povezanim morebitnem omejevanju na zgolj določene sklope človekovih pravic.



Predaja letnega poročila predsedniku države, ob njegovem obisku v prostorih varuha, junij 1998



Sprejem pri predsedniku države ob obisku izraelske državne nadzornice in komisarke za človekove pravice Miriam Ben Porat v Ljubljani, junij 1998



Delovno srečanje slovenskega varuha z makedonskim ombudsmanom Brankom Naumovskim, september 1998



Seminar Sveta Evropa v Skopju, oktober 1998 (z leve proti desni: Jernej Rovšek, namestnik varuha, Hanne Juncher, predstavnica Sveta Evrope, Branko Naumovski, makedonski ombudsman)



Letno srečanje in okrogla miza z evropskimi ombudsmani, Malta, oktober 1998



Delovno srečanje s hrvaškim ombudsmanom Antejem Klaričem v Ljubljani, november 1998

3.4. STATISTIKA

Podpoglavje prikazuje statistične podatke o prejetih pobudah in obravnavanju pobud pri varuhu od 1. januarja do 31. decembra 1998.

Āpredelitev posameznih statističnih kategorij:

1. Prejete pobude v letu 1998: pobude, ki jih je varuh prejel od 1. januarja do 31. decembra 1998.

2. Pobude v obravnavi v letu 1998: poleg prejetih pobud v letu 1998 vključuje še:

- *Prenešene pobude* - nezaključene pobude iz leta 1997, ki jih je varuh obravnaval v letu 1998.
- *Ponovno odprte zadeve* - Zadeve, pri katerih je bil postopek obravnave pri varuhu na dan 31. decembra sicer zaključen, v letu 1998 pa se je zaradi novih vsebinskih dejstev in okoliščin njihovo obravnavanje nadaljevalo. Ker je šlo za nove postopke v istih zadevah, v takšnih primerih nismo odpirali novih spisov. Zaradi navedenega ponovno odprte zadeve niso upoštevane med pobudami, prejetimi v letu 1998, temveč med pobudami v obravnavi v letu 1998.

3. Zaključene zadeve: Upoštevane so vse pobude v obravnavi v letu 1998, katerih obravnava pri varuhu je bila 31. decembra 1998 zaključena

Prejete pobude

Tabela 3.4.1. prikazuje število pobud po posameznih področjih dela, ki jih je varuh prejel v letu 1998. Za primerjavo med posameznimi leti so prikazani tudi podatki za obdobje 1995-1997.

Od 1. januarja do 31. decembra 1998 je bilo na varuha **naslovljenih skupaj 3.448 pobud** (v 1995. letu 2.352, v 1996. letu 2.513 in v 1997. letu 2.886), kar pomeni **16,0-odstotno povečanje pri-pada** glede na leto 1997.

Podobno, kot je to veljalo že za predhodna leta, je bilo tudi v letu 1998 največ pobud prejetih z naslednjih področij:

- sodnih in policijskih postopkov: 881 oziroma 26,3 odstotka ter
- upravnih zadev: 697 oziroma 20,8 odstotka vseh prejetih pobud.

Iz tabele je razvidno, da se je število prejetih pobud v letu 1998 glede na leto 1997 najbolj povečalo na področjih:

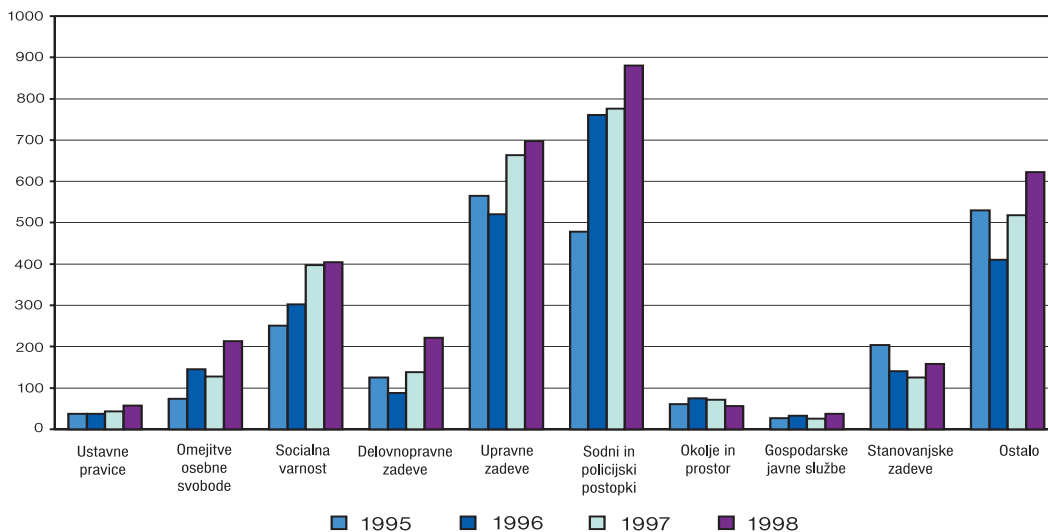
- omejitev osebne svobode: s 128 na 213 pobud, kar je 66,4-odstotno povečanje pripada, ter
- delovnopravnih zadev: s 138 na 221 pobud, kar je 60,1-odstotno povečanje.

V primerjavi z letom 1997 je bilo v letu 1998 manj pobud prejetih samo s področja okolja in prostora, kjer se je njihovo število zmanjšalo z 71 na 56, kar pomeni 21,1-odstotno zmanjšanje pripada.

Grafični prikaz primerjave med številom prejetih pobud po posameznih področjih dela v letih 1995-1998 je v sliki 3.4.1.

Tabela 3.4.1.

Področje dela	Prejete pobude								Indeks 98/97
	1995		1996		1997		1998		
	Štev.	Delež	Štev.	Delež	Štev.	Delež	Štev.	Delež	
1. Ustavne pravice	37	1,6%	37	1,5%	43	1,5%	58	1,7%	134,9
2. Omejitve osebne svobode	74	3,1%	145	5,8%	128	4,4%	213	6,4%	166,4
3. Socialna varnost	251	10,7%	302	12,0%	397	13,8%	404	12,1%	101,8
4. Delovnopravne zadeve	125	5,3%	88	3,5%	138	4,8%	221	6,6%	160,1
5. Upravne zadeve	565	24,0%	521	20,7%	663	23,0%	697	20,8%	105,1
6. Sodni in policijski postopki	478	20,3%	761	30,3%	776	26,9%	881	26,3%	113,5
7. Okolje in prostor	61	2,6%	75	3,0%	71	2,5%	56	1,7%	78,9
8. Gospodarske javne službe	27	1,1%	33	1,3%	26	0,9%	37	1,1%	142,3
9. Stanovanjske zadeve	204	8,7%	141	5,6%	126	4,4%	158	4,7%	125,4
10. Ostalo	530	22,5%	410	16,3%	518	17,9%	623	18,6%	120,3
SKUPAJ	2.352	100,0%	2.513	100,0%	2.886	100,0%	3.448	100,0%	116,0

Slika
3.4.1.

Pobude v obravnavi

V tabeli 3.4.2. so prikazani podatki o skupnem številu pobud v obravnavi pri varuhu v letu 1998 po posameznih področjih dela. Kot smo že navedli, so med pobude v obravnavi vključene prejete pobude v letu 1998, prenešene pobude iz leta 1997 in ponovno odprte zadeve v letu 1998.

Iz tabele je razvidno, da je bilo v letu 1998 skupaj obravnavanih 3.980 pobud, od tega:

- 3.448 pobud, prejetih v letu 1998 (84,1 odstotka);
- 512 pobud, prenešenih v obravnavanje iz leta 1997 (12,9 odstotka) in
- 120 ponovno odprtih zadev v letu 1998 (3,0 odstotka vseh obravnavanih pobud).

Omeniti velja, da se je število ponovno odprtih zadev v letu 1998 glede na leto 1997 precej zmanjšalo (z 269 v letu 1997 na 120 v letu 1998).

Največ pobud je bilo v letu 1998 obravnavanih s področij sodnih in policijskih postopkov (27,0 odstotka) ter upravnih zadev (21,4 odstotka). Podrobnejši prikaz števila pobud v obravnavi v letu 1998 po posameznih področjih dela je podan v spodnji tabeli.

Tabela
3.4.2.

Področje dela	Število pobud v obravnavi			Skupaj	Delež po področjih dela
	Prejete 1998	Prenos iz 1997	Ponovno odprte zadeve		
1. Ustavne pravice	58	6	1	65	1,6%
2. Omejitve osebne svobode	213	35	12	260	6,5%
3. Socialna varnost	404	62	21	487	12,2%
4. Delovnopravne zadeve	221	24	1	246	6,2%
5. Upravne zadeve	697	137	18	852	21,4%
6. Sodni in policijski postopki	881	155	37	1.073	27,0%
7. Okolje in prostor	56	26	1	83	2,1%
8. Gospodarske javne službe	37	8	1	46	1,2%
9. Stanovanjske zadeve	158	22	5	185	4,6%
10. Ostalo	623	37	23	683	17,2%
SKUPAJ	3.448	512	120	3.980	100,0%

Primerjava med številom pobud v obravnavi po posameznih področjih dela varuha v letih 1995-1998 je prikazana v tabeli 3.4.3.

Iz tabele izhaja, da je bilo v letu 1998 glede na leto 1997 **v obravnavi 3,3 odstotka več pobud**. Število pobud v obravnavi se je najbolj povečalo na področjih:

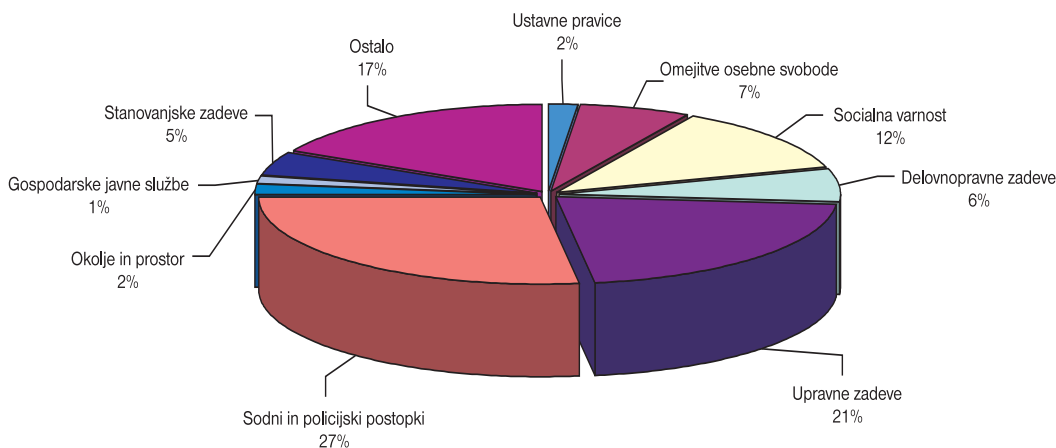
- omejitev osebne svobode: s 179 na 260 pobud, kar je 45,3-odstotno povečanje ter
- delovnopravnih zadev: s 181 na 246 pobud (35,9-odstotno povečanje).

Slika 3.4.2. prikazuje deleže pobud v obravnavi pri varuhu po posameznih področjih dela v letu 1998.

Tabela 3.4.3.

Področje dela	Pobude v obravnavi								Indeks 98/97
	1995		1996		1997		1998		
	Štev.	Delež	Štev.	Delež	Štev.	Delež	Štev.	Delež	
1. Ustavne pravice	37	1,6%	63	1,6%	54	1,4%	65	1,6%	120,4
2. Omejitve osebne svobode	74	3,1%	200	5,0%	179	4,6%	260	6,5%	145,3
3. Socialna varnost	251	10,7%	469	11,8%	528	13,7%	487	12,2%	92,2
4. Delovnopravne zadeve	125	5,3%	157	3,9%	181	4,7%	246	6,2%	135,9
5. Upravne zadeve	565	24,0%	868	21,8%	855	22,2%	852	21,4%	99,6
6. Sodni in policijski postopki	478	20,3%	1.036	26,0%	1.086	28,2%	1.073	27,0%	98,8
7. Okolje in prostor	61	2,6%	122	3,1%	119	3,1%	83	2,1%	69,7
8. Gospodarske javne službe	27	1,1%	49	1,2%	38	1,0%	46	1,2%	121,1
9. Stanovanjske zadeve	204	8,7%	264	6,6%	178	4,6%	185	4,6%	103,9
10. Ostalo	530	22,5%	753	18,9%	636	16,5%	683	17,2%	107,4
SKUPAJ	2.352	100,0%	3.981	100,0%	3.854	100,0%	3.980	100,0%	103,3

Slika 3.4.2.



Pobude po stanju obravnavanja

Stanje obravnavanja pobud:

- Zaključene zadeve:** pobude, katerih obravnavanje je bilo do 31. decembra 1998 zaključeno
- Pobude v reševanju:** pobude, ki so bile na dan 31. decembra 1998 v postopku reševanja
- Pobude v rokovniku:** pobude, pri katerih smo 31. decembra 1998 pričakovali odgovor na naše poizvedbe oziroma druga dejanja v postopku

V tabeli 3.4.4. je prikazana primerjava med stanjem obravnavanja pobud ob koncu let 1995-1998.

V letu 1998 je bilo skupaj v obravnavi 3.980 pobud, od česar jih je bilo na dan 31. decembra 1998 zaključenih 3.505 oziroma 88,1 odstotka vseh v letu 1998 obravnavanih pobud.

V postopku obravnave je bilo preostalih 475 pobud oziroma 11,9 odstotka, izmed katerih je bilo:

- 214 pobud v rokovniku ter
- 261 pobud v reševanju.

Tabela 3.4.4.

STANJE OBRAVNAVANJA POBUD	LETO 1995 (stanje na 31.12.1995)		LETO 1996 (stanje na 31.12.1996)		LETO 1997 (stanje na 31.12.1997)		LETO 1998 (stanje na 31.12.1998)		Indeks (98/97)
	Štev.	Delež	Štev.	Delež	Štev.	Delež	Štev.	Delež	
Zaključene	1.875	79,7%	3.282	82,4%	3.442	86,7%	3.505	88,1%	104,9
V reševanju	399	16,9%	535	13,4%	308	8,0%	261	6,6%	84,7
V rokovniku	78	3,3%	164	4,1%	204	5,3%	214	5,4%	104,9
SKUPAJ	2.352	100,0%	3.981	100,0%	3.854	100,0%	3.980	100,0%	103,3

Zaključene zadeve

Tabela 3.4.5. prikazuje število zaključenih zadev po področjih dela v obdobju 1995-1998. V letu 1998 je bilo zaključenih 3.505 zadev (v letu 1995 1.875, 1996 3.282 in 1997 3.442), kar je 4,9%-odstotno povečanje števila zaključenih zadev glede na leto 1997.

Po primerjavi števila zaključenih zadev s številom prejetih pobud v letu 1998 (3.448) ugotavljamo, da je bilo v letu 1998 zaključenih več zadev, kot je bilo naslovljenih pobud na varuha, kar lahko štejemo za sprotno reševanje pripada.

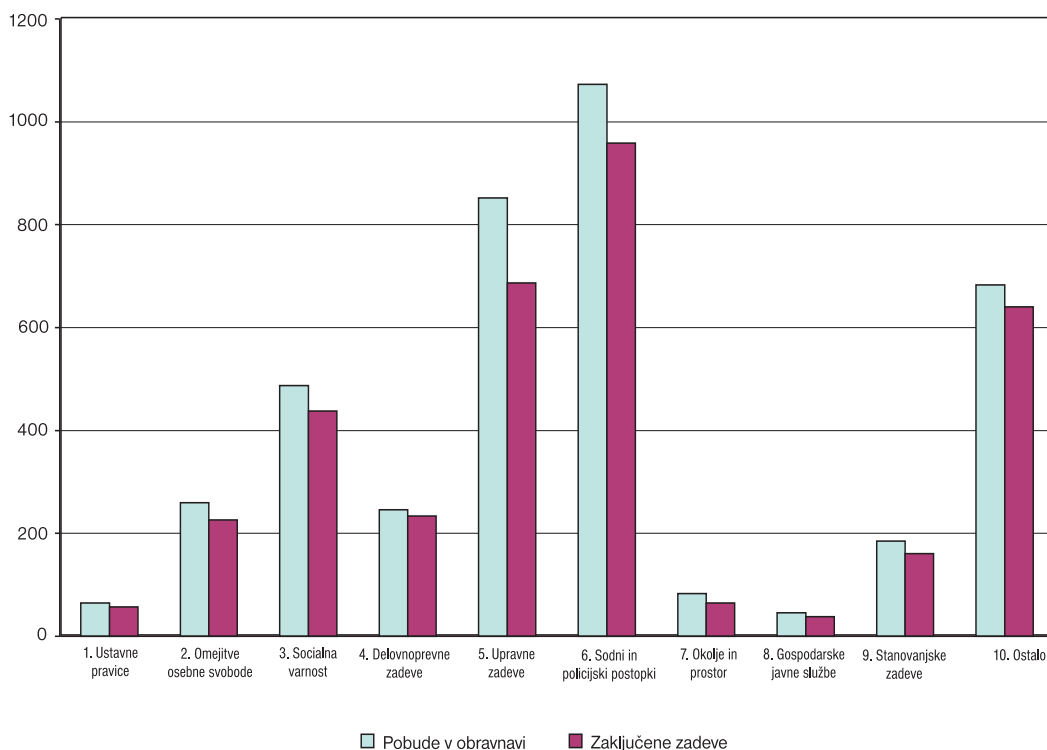
Tabela
3.4.5.

Področje dela	Število zaključenih zadev				Indeks (98/97)
	1995	1996	1997	1998	
1. Ustavne pravice	22	54	48	57	118,8
2. Omejitve osebne svobode	60	165	144	226	156,9
3. Socialna varnost	202	374	466	438	94,0
4. Delovnopravne zadeve	98	124	157	234	149,0
5. Upravne zadeve	418	717	718	687	95,7
6. Sodni in policijski postopki	397	824	931	959	103,0
7. Okolje in prostor	36	86	93	65	69,9
8. Gospodarske javne službe	21	39	30	38	126,7
9. Stanovanjske zadeve	175	223	156	161	103,2
10. Ostalo	446	676	599	640	106,8
SKUPAJ	1.875	3.282	3.442	3.505	104,9

Največji delež zaključenih zadev glede na vse obravnavane pobude v letu 1998 je bil na področjih delovnopравnih zadev (95,1 odstotka), pri ostalih zadevah (93,7 odstotka) in socialne varnosti (89,9 odstotka). Število zaključenih zadev se je najbolj povečalo na področjih omejitev osebne svobode (s 144 na 226 zadev, kar je 56,9-odstotno povečanje števila) ter delovnopравnih zadev (s 157 na 234 - 49,0-odstotno povečanje).

Obravnavanje pobud po področjih dela

Slika 3.4.3. prikazuje primerjavo med številom pobud v obravnavi in številom zaključenih zadev v letu 1998.

Slika
3.4.3.

Podrobnejši prikaz števila pobud v obravnavi in števila zaključenih zadev v letu 1998 po področjih in podpodročjih dela je v tabeli 3.4.6.

Na področju 1. Ustavne pravice je bilo v letu 1998 v obravnavi 65 pobud (v 1997. letu 54), s tem, da je delež pobud s tega področja (1,6 odstotka) ostal na približno enaki ravni kot v letu 1997 (1,5 odstotka).

Število pobud v obravnavi se je v letu 1998 glede na leto 1997 najbolj povečalo na področju 2. Omejitve osebne svobode (s 179 v letu 1997 na 260 v letu 1998 - indeks 145,3), predvsem je opazno povečanje pobud obsojencev na prestajanju kazni zapora (s 103 v letu 1997 na 153 v letu 1998),

ki pomenijo največji delež med pobudami v obravnavi s tega področja. Povečalo se je tudi število obravnavanih pobud pripornikov (s 55 v letu 1997 na 69 v letu 1998). Preostalih pobud s področja omejitev osebnosti svobode (psihiatričnih bolnikov, vojakov in mladinskih domov) je bilo 38, kar je relativno majhen delež (14,6 odstotka) vseh pobud v obravnavi s tega področja.

Področje 3. Socialna varnost ima tudi v letu 1998 pomemben delež v skupnem številu pobud v obravnavi - 12,2 odstotka, čeprav se je število prejetih pobud v letu 1998 (487) glede na leto 1997 (528) zmanjšalo za 7,8 odstotka. V to področje vključujemo pobude s področij pokojninskega, invalidskega in zdravstvenega zavarovanja, zdravstvenega in socialnega varstva. Največji delež med temi podpodročji imajo pobude v zvezi z zagotavljanjem socialnega varstva (208 pobud oziroma 42,7 odstotka).

Na področju 4. Delovnopravne zadeve ugotavljamo precejšnje povečanje deleža pobud v obravnavi - indeks 135,9 (povečanje s 181 v letu 1997 na 246 pobud v letu 1998). Na tem področju še vedno prevladujejo pobude v zvezi z brezposelnostjo (87) in delovnimi razmerji (85).

**Tabela
3.4.6.**

PODROČJE DELA	Pobude v obravnavi	Zaključene zadeve	Delež zaklj. zadev	PODROČJE DELA	Pobude v obravnavi	Zaključene zadeve	Delež zaklj. zadev
1. USTAVNE PRAVICE	65	57	87,7%	5.4 Premožensko-pravne zadeve	29	24	82,8%
1.1 Pravice otrok	3	2	66,7%	5.5 Davki	99	82	82,8%
1.2 Pravice manjšin	0	0	/	5.6 Carine	10	8	80,0%
1.3 Enake možnosti	2	1	50,0%	5.7 Upravni postopki	284	218	76,8%
1.4 Etika javne besede	2	2	100,0%	5.8 Družbene dejavnosti	64	51	79,7%
1.5 Zbiranje in združevanje	0	0	/	5.9 Ostalo	17	10	58,8%
1.6 Varnostne službe	2	1	50,0%	6. SODNI IN POLICIJSKI POSTOPKI	1.073	959	89,4%
1.7 Varstvo osebnih podatkov	10	9	90,0%	6.1 Policijski postopki	115	91	79,1%
1.8 Ostalo	46	42	91,3%	6.2 Predsodni postopki	20	16	80,0%
2. OMEJITVE OSEBNE SVOBODE	260	226	86,9%	6.3 Kazenski postopki	104	95	91,3%
2.1 Priporniki	69	62	89,9%	6.4 Civilni postopki	559	503	90,0%
2.2 Obsojenci	153	134	87,6%	6.5 Postopki pred del. in soc. sod.	140	133	95,0%
2.3 Psihiatrični bolniki	28	22	78,6%	6.6 Postopek o prekrških	33	30	90,9%
2.4 Vojaki	2	1	50,0%	6.7 Upravni sodni postopek	32	31	96,9%
2.5 Mladinski domovi	2	2	100,0%	6.8 Ostalo	70	60	85,7%
2.6 Ostalo	6	5	83,3%	7. OKOLJE IN PROSTOR	83	65	78,3%
3. SOCIALNA VARNOST	487	438	89,9%	7.1 Posegi v okolje	45	35	77,8%
3.1 Pokojninsko zavarovanje	86	83	96,5%	7.2 Urejanje prostora	20	16	80,0%
3.2 Invalidsko zavarovanje	70	67	95,7%	7.3 Ostalo	18	14	77,8%
3.4 Zdravstveno zavarovanje	47	42	89,4%	8. GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE	46	38	82,6%
3.4 Zdravstveno varstvo	20	14	70,0%	8.1 Komunalno gospodarstvo	10	10	100,0%
3.5 Socialno varstvo	208	181	87,0%	8.2 Komunikacije	13	10	76,9%
3.6 Ostalo	56	51	91,1%	8.3 Energetika	5	3	60,0%
4. DELOVNOPRAVNE ZADEVE	246	234	95,1%	8.4 Promet	13	11	84,6%
4.1 Delovno razmerje	85	82	96,5%	8.5 Koncesije	3	3	100,0%
4.2 Brezposelnost	87	83	95,4%	8.6 Ostalo	2	1	50,0%
4.3 Delavci v državnih organih	20	15	75,0%	9. STANOVANJSKE ZADEVE	185	161	87,0%
4.4 Ostalo	54	54	100,0%	9.1 Stanovanjska razmerja	142	125	88,0%
5. UPRAVNE ZADEVE	852	687	80,6%	9.2 Stanovanjsko gospodarstvo	38	33	86,8%
5.1 Državljanstvo	194	172	88,7%	9.3 Ostalo	5	3	60,0%
5.2 Tujci	79	59	74,7%	10. OSTALO	683	640	93,7%
5.3 Denacionalizacija	76	63	82,9%	SKUPAJ	3.980	3.505	88,1%

Področje 5. Upravne zadeve pomeni dobro petino (21,4 odstotka) vseh pobud, ki jih je varuh obravnaval v letu 1998. Iz indeksa gibanja števila pobud v obravnavi v letu 1998 glede na leto 1997 (99,6) je razvidno, da je bilo v letu 1998 v obravnavi približno enako število pobud na tem področju (855 v letu 1997 in 852 v letu 1998). Poudariti velja 28,6-odstotno povečanje števila pobud pri davčnih postopkih (s 77 v letu 1997 na 99 pobud v letu 1998) ter 20,5-odstotno zmanjšanje števila pobud v zvezi s pridobitvijo slovenskega državljanstva (z 244 pobud v letu 1997 na 194 v letu 1998), ki pa še vedno pomenijo poleg pobud, povezanih z ostalimi upravnimi postopki (284), največ pobud s tega področja. Zmanjšanje števila pobud v obravnavi je zaznati tudi pri denacionalizacijskih postopkih (s 97 pobud v letu 1997 na 76 v letu 1998).

Tudi v letu 1998 je varuh največ pobud obravnaval s področja 6. Sodni in policijski postopki (1.073 pobud oziroma 27,0 odstotka), med katere uvrščamo pobude v zvezi s policijskimi, predsodnimi, ka-

zenskimi in civilnimi postopki, postopki v delovnih in socialnih sporih, upravnimi sodnimi postopki in postopki o prekrških. Kljub še vedno velikemu deležu pobud s področja civilnih postopkov med pobudami s tega področja v letu 1998 (559 pobud oziroma 52,1 odstotka) velja omeniti zmanjšanje pripada pobud za 7,5 odstotka glede na leto 1997.

Na področju 7. Okolje in prostor zaznavamo v letu 1998 največje zmanjšanje deleža pobud v obravnavi glede na leto 1997 (s 119 v letu 1997 na 83 pobud v letu 1998), predvsem v zvezi s pobudami s področja urejanja prostora, kjer se je število zmanjšalo za 53,5 odstotka (s 43 na 20 pobud v letu 1998).

Področje 8. Gospodarske javne službe ima med vsemi področji dela varuha najmanjši delež pobud v obravnavi (1,2 odstotka). V letu 1998 je bilo glede na leto 1997 sicer s tega področja v obravnavi za 21,1 odstotka več pobud, kar pa pri majhnem pripadu pobud (38 v letu 1997 in 46 pobud v letu 1998) ne pomeni pomembnejšega absolutnega povečanja.

Na področju 9. Stanovanjske zadeve, v katero vključujemo pobude v zvezi s stanovanjskimi razmerji in stanovanjskim gospodarstvom, je bilo število pobud v obravnavi v letu 1998 na podobni ravni kot v letu 1997 (178 v letu 1997 in 185 pobud v letu 1998). Opazno je povečanje števila pobud s področja stanovanjskega gospodarstva (z 21 v letu 1997 na 38 v letu 1998 - 81,0-odstotno povečanje).

V področje 10. Ostalo razvrščamo tiste pobude, ki jih ni mogoče uvrstiti v nobeno od opredeljenih področij. V letu 1998 smo obravnavali 683 takšnih pobud, kar pomeni, glede na leto 1997, ko jih je bilo obravnavanih 636, 7,4-odstotno povečanje števila. Največji delež med temi pobudami pomenijo pobude, poslane varuhu v vednost (280 oziroma 41,0 odstotka), in anonimne vloge (222 oziroma 32,5 odstotka).

Prejete pobude po regijah

V tabeli 3.4.7. je podan prikaz prejetih pobud po regijah in upravnih enotah. Tako kot prejšnja leta smo tudi v letu 1998 pri razvrstitvi prejetih pobud po regijah in upravnih enotah upoštevali enako osnovo za geografsko razdelitev R Slovenije (Ivan Gams: "Geografske značilnosti Slovenije", Ljubljana, 1992, Mladinska knjiga). Kot merilo za razvrstitev pobud po posameznih upravnih enotah smo upoštevali stalno prebivališče pobudnika, pri osebah na prestajanju zaporne kazni oziroma na zdravljenju v psihiatričnih bolnišnicah pa kraj njihovega začasnega prebivališča (kraj prestajanja zaporne kazni oziroma zdravljenja).

Med pobudami, prejetimi v letu 1998, so upoštevane samo pobude, prejete od 1. januarja 1998 do 31. decembra 1998 (brez pobud, prenešenih v obravnavanje iz leta 1997, ter ponovno odprtih zadev v letu 1998). Med 3.448 prejetimi pobudami v letu 1998 je bilo tudi 79 pobud, naslovljenih na varuha iz tujine (največ iz R Hrvaške in ZR Jugoslavije) ter 26 anonimnih vlog oziroma splošnih spisov. Splošne spise odpremo, kadar gre za obravnavanje širše problematike in ne samo za obravnavanje posameznega problema. Obravnavanje splošnih spisov se lahko začne na lastno pobudo varuha oziroma na podlagi ene ali več vsebinsko povezanih zadev, ki kažejo na določen širši problem.

Največ pobud je bilo v letu 1998 na varuha naslovljenih iz

- Osrednje slovenske regije (1.052 oz. 31,4 odstotka vseh prejetih pobud v letu 1998), od tega 815 pobud z območja UE Ljubljana;
- 497 pobud oziroma 14,8 odstotka iz Podravske regije, od tega 326 z območja mariborske upravne enote ter
- 417 pobud iz Savinjske regije (12,5 odstotka vseh prejetih pobud).

Glede na leto 1997 je bilo, z izjemo Pomurske regije, v letu 1998 iz vseh slovenskih regij na varuha naslovljenih več pobud. Največje povečanje pripada pobud je bilo iz:

- Zasavske regije: z 52 na 74 pobud (42,3-odstotno povečanje);
- Koroške regije: s 76 na 104 pobude (36,8-odstotno povečanje) ter
- Osrednjeslovenske regije: z 866 na 1.052 pobud (21,5-odstotno povečanje pripada).

V tabeli 3.4.7. prikazujemo tudi podatke o številu pobud na tisoč prebivalcev po posameznih upravnih enotah in regijah. Kot vir za število prebivalcev po upravnih enotah smo upoštevali podatke iz Centralnega registra prebivalstva Ministrstva za notranje zadeve na dan 30. septembra 1998, objavljene v Statističnih informacijah, št. 38/1999 z dne 3. februarja 1999, tabela 2. Prebivalstvo po upravni enoti prebivališča, nekaterih skupinah in spolu.

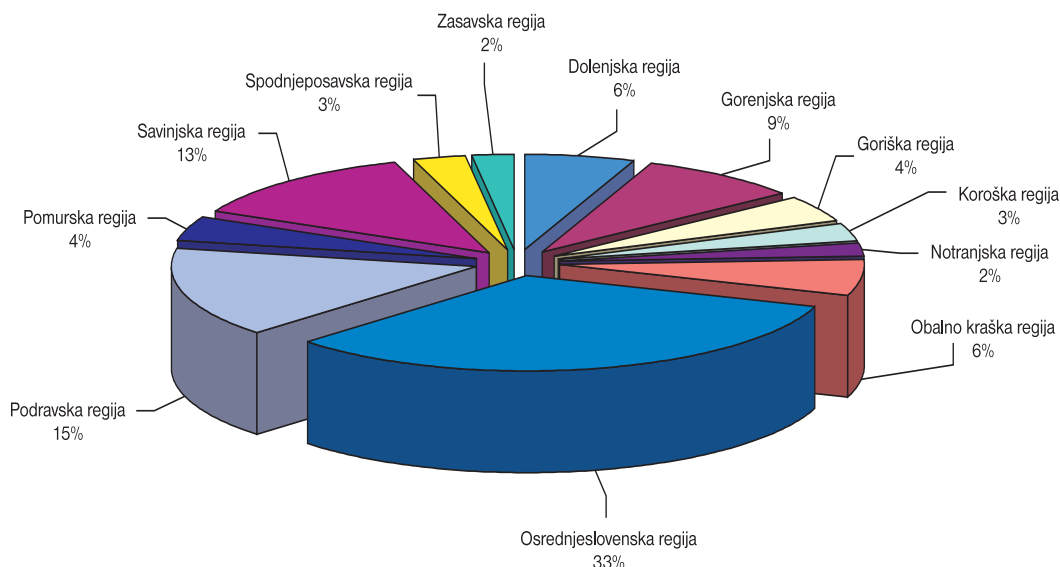
Največ pobud na tisoč prebivalcev je varuh prejel s področij:

- Osrednjeslovenske regije: 2,04 pobude, predvsem zaradi velikega števila prejetih pobud v ljubljanski upravni enoti (2,50 pobude), iz katere je bilo (z izjemo celjske in piranske upravne enote) med vsemi upravnimi enotami na varuha naslovljenih največ pobud;
- Obalno-kraške regije: 1,95 pobude in
- Dolenjske regije: 1,83 pobude na tisoč prebivalcev.

Če primerjamo pripad pobud po upravnih enotah, ugotavljamo, da je varuh v letu 1998 prejel največ pobud na tisoč prebivalcev iz UE Celje (2,74), Piran (2,54), Trbovlje (2,39), Koper (2,29) in Maribor (2,19), najmanj pa iz UE Metlika (0,49), Mozirje (0,69), Laško (0,75) in Idrija (0,76). Pri podatku za UE Trebnje velja omeniti, da so med prejete pobude iz te upravne enote vključene tudi pobude tistih oseb na prestajanju kazni zapora v ZPKZ Dob pri Mirni, ki v pobudi niso navedli naslova stalnega prebivališča.

Tabela 3.4.7.

REGIJA	1997	1998	Indeks (98/97)	Št. pobud /1.000 prebival. (1998)	REGIJA	1997	1998	Indeks (98/97)	Št. pobud /1.000 prebival. (1998)
DOLENJSKA regija	176	193	109,7	1,83	PODRAVSKA regija	478	497	104,0	1,55
Črnomelj	33	24	72,7	1,28	Lenart	17	15	88,2	0,84
Metlika	10	4	40,0	0,49	Maribor	288	326	113,2	2,19
Novo mesto	60	72	120,0	1,19	Ormož	21	19	90,5	1,07
Trebnje	73	93	127,4	5,17	Pesnica	18	18	100,0	0,99
GORENJSKA regija	215	277	128,8	1,42	Ptuj	70	65	92,9	0,94
Jesenice	28	40	142,9	1,27	Ruše	19	18	94,7	1,19
Kranj	108	107	99,1	1,44	Slovenska Bistrica	45	36	80,0	1,07
Radovljica	31	64	206,5	1,87	POMURSKA regija	139	135	97,1	1,08
Škofja Loka	35	47	134,3	1,17	Gornja Radgona	22	18	81,8	0,86
Trzin	13	19	146,2	1,26	Lendava	27	21	77,8	0,83
GORIŠKA regija	124	141	113,7	1,18	Ljutomer	14	20	142,9	1,07
Ajdovščina	20	27	135,0	1,18	Murska Sobota	76	76	100,0	1,26
Idrija	14	13	92,9	0,76	SAVINJSKA regija	357	417	116,8	1,63
Nova Gorica	73	74	101,4	1,24	Celje	126	174	138,1	2,74
Tolmin	17	27	158,8	1,33	Laško	19	14	73,7	0,75
KOROŠKA regija	76	104	136,8	1,41	Mozirje	19	11	57,9	0,67
Dravograd	9	13	144,4	1,50	Slovenske Konjice	18	28	155,6	1,26
Radlje ob Dravi	18	18	100,0	1,05	Šentjur pri Celju	22	33	150,0	1,71
Ravne na Koroškem	28	45	160,7	1,68	Šmarje pri Jelšah	33	39	118,2	1,24
Slovenj Gradec	21	28	133,3	1,31	Velenje	58	62	106,9	1,43
Notranjska regija	56	68	121,4	1,35	Žalec	62	56	90,3	1,39
Cerknica	17	19	111,8	1,22	SPODNJEPOSAV. regija	84	85	101,2	1,20
Ilirska Bistrica	12	19	158,3	1,31	Brežice	39	34	87,2	1,39
Postojna	27	30	111,1	1,48	Krško	21	30	142,9	1,07
OBALNO KRAŠKA regija	195	200	102,6	1,95	Sevnica	24	21	87,5	1,15
Izola	29	14	48,3	0,97	ZASAVSKA regija	52	74	142,3	1,59
Koper	104	108	103,8	2,29	Hrastnik	11	13	118,2	1,21
Piran	34	44	129,4	2,54	Trbovlje	27	44	163,0	2,36
Sežana	28	34	121,4	1,43	Zagorje ob Savi	14	17	121,4	0,99
Osrednjeslov. regija	866	1.052	121,5	2,04	Tujina	59	79	133,9	/
Domžale	49	59	120,4	1,24	Splošni spisi, anonimne vloge	9	26	288,9	/
Grosuplje	25	55	220,0	1,79					
Kamnik	30	26	86,7	0,87	SKUPAJ	2.886	3.448	116,0	1,64
Kočevje	27	28	103,7	1,48					
Litija	15	20	133,3	1,04					
Ljubljana	680	815	119,9	2,50					
Logatec	6	11	183,3	1,02					
Ribnica	20	15	75,0	1,16					
Vrhnika	14	23	164,3	1,13					

Slika
3.4.4.

Slika 3.4.4. prikazuje podatke o pripadu prejetih pobud v letu 1998 po regijah in upravnih enotah.

Zaključene zadeve po resorjih

Tabela 3.4.8. vsebuje prikaz razvrstitve zaključenih zadev po resorjih (razdelitev po resorjih je opravljena ob upoštevanju zakona o vladi) v letu 1998. Posamezno zadevo razvrščamo v ustrezni resor glede na vsebino problematike, v kateri se je pobudnik obrnil na varuha.

Iz tabele je razvidno, da se je največ zaključenih zadev v letu 1998 nanašalo na resorje:

- pravosodja (1.139 zadev oziroma 32,5 odstotka);
- dela, družine in socialnih zadev (698 zadev oziroma 19,9 odstotka) ter
- okolja in prostora (389 zadev oziroma 11,1 odstotka vseh zaključenih zadev).

Tabela
3.4.8.

Resor	Zaključene zadeve				Indeks (98/97)
	1997		1998		
	Število	Delež	Število	Delež	
1. Delo, družina in socialne zadeve	687	20,6%	698	19,9%	101,6
2. Ekonomski odnosi in razvoj	27	0,8%	26	0,7%	96,3
3. Finance	95	2,8%	103	2,9%	108,4
4. Gospodarstvo	26	0,8%	13	0,4%	50,0
5. Kmetijstvo, gozdarstvo in prehrana	37	1,1%	32	0,9%	86,5
6. Kultura	9	0,3%	5	0,1%	55,6
7. Notranje zadeve	399	11,9%	366	10,4%	91,7
8. Obramba	32	1,0%	63	1,8%	196,9
9. Okolje in prostor	391	11,7%	389	11,1%	99,5
10. Pravosodje	1.048	31,4%	1.139	32,5%	108,7
11. Promet in zveze	15	0,4%	31	0,9%	206,7
12. Šolstvo in šport	58	1,7%	63	1,8%	108,6
13. Zdravstvo	64	1,9%	85	2,4%	132,8
14. Znanost in tehnologija	2	0,1%	4	0,1%	200,0
15. Zunanje zadeve	4	0,1%	8	0,2%	200,0
16. Vladne službe	9	0,3%	3	0,1%	33,3
17. Lokalna samouprava	72	2,2%	135	3,9%	187,5
18. Ostalo	367	11,0%	342	9,8%	93,2
SKUPAJ	3.442	100,0%	3.505	100,0%	104,9

Utemeljenost pobud

Med 3.505 zadevami, zaključenimi v letu 1998, je bilo 771 utemeljenih oziroma delno utemeljenih, kar je 22,0 odstotka vseh pobud, pri katerih je bil postopek obravnavanja pri varuhu v letu 1998 končan. Delež utemeljenih pobud v letu 1998 je glede na leti 1995 in 1996 nekoliko manjši (26,0 odstotka v letu 1995 in 26,1 odstotka v letu 1996), glede na leto 1997 (21,9 odstotka) pa je ostal na približno enaki ravni. Ugotavljamo, da je v primerjavi s sorodnimi institucijami ta delež razmeroma velik.

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

A. predpisi

EKČP	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin <i>Zakon o ratifikaciji konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2 ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (Mednarodne pogodbe, št. 7/94, Ur. list RS, št. 33/94)</i>
KZ	Kazenski zakonik <i>(Ur. list RS, št. 63/94, 70/94)</i>
SZ	Stanovanjski zakon <i>(Ur. list RS-I, št. 18/91, 21/94, 23/96)</i>
ZD	Zakon o dedovanju <i>(Ur. list SRS, št.15/76, 23/78, RS-I, št. 17/91, 82/94)</i>
ZDavP	Zakon o davčnem postopku <i>(Ur. list RS, št. 18/96, 87/97, 82/98, 91/98)</i>
ZDen	Zakon o denacionalizaciji <i>(Ur. list RS-I, št.27/91, 31/93, 65/98)</i>
ZDRS	Zakon o državljanstvu Republike Slovenije <i>(Ur. list RS-I, št. 1/91, 30/91, 38/92, 61/92, 13/94, 13/95, 29/95)</i>
ZDS	Zakon o davčni službi <i>(Ur. list RS, št. 18/96, 36/96, 87/97, 48/98)</i>
ZGO	Zakon o graditvi objektov <i>(Ur. list SRS, št. 34/84, 29/86, RS, št. 59/96)</i>
ZIKS	Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij <i>(Ur. list SRS, št. 17/78, 41/87, 8/90 in Ur. list RS št., 12/92, 58/93, 71/94, 29/95, 87/97, 10/98)</i>
ZJG	Zakon o javnih glasilih <i>(Ur. list RS, št. 18/94)</i>
ZKP	Zakon o kazenskem postopku <i>(Ur. list RS, št. 63/94 popr. 70/94, 72/98)</i>
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi <i>(Ur. list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98)</i>
ZLV	Zakon o lokalnih volitvah <i>(Ur. list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95)</i>
ZN	Zakon o notariatu <i>(Ur. list RS, št. 13/94, 48/94, 82/94)</i>
ZNDM	Zakon o nadzoru državne meje <i>(Ur. list RS-I 1/91)</i>
ZP	Zakon o prekrških <i>(Ur. list SRS, št. 25/83, 42/85, 47/87, 5/90 in Ur. list RS, št. 10/91, 13/93, 66/93, 35/97, 87/97, 73/98)</i>
ZPIZ	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju <i>(Ur. list RS, št. 12/92, 56/92, 43/93, 67/93, 5/94, 7/96, 29/97, 54/98)</i>
ZPKri	Zakon o popravi krivic <i>(Ur. list RS, št.59/96)</i>
ZPol	Zakon o policiji <i>(Ur. list RS, št. 49/98 popr. 66/98)</i>
ZPP	Zakon o pravnem postopku <i>(Ur. list SFRJ, št. 4/77, 36/80, 69/82, 58/84, 74/87,57/89, 20/90, 27/90)</i>
ZTuj	Zakon o tujcih <i>(Ur. list RS-I, št. 1/91, 17/91, 13/93, 29/95, 44/97)</i>
ZUL	Zakon o Uradnem listu Republike Slovenije <i>(Ur. list RS, št. 57/96)</i>
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku <i>(Ur. list SFRJ, št. 47/86, 83/89, RS-I 17/91, 55/92)</i>
ZVDZ	Zakon o volitvah v državni zbor <i>(Ur. list RS, št. 44/92, 13/93, 60/95)</i>
ZVO	Zakon o varstvu okolja <i>(Ur. list RS, št. 32/93, 1/96)</i>

ZVolK	Zakon o volilni kampanji (Ur. list RS, št. 62/94, 17/97)
ZVOP	Zakon o varstvu osebnih podatkov (Ur. list RS - stari, št. 8/90, 38/90, RS-I, št. 17/91, 13/93, 66/93)
ZZDej	Zakon o zdravstveni dejavnosti (Ur. list RS, št. 9/92, 37/95, 8/96)
ZZVN	Zakon o žrtvah vojnega nasilja (Ur. list RS, št. 63/95, 8/96, 44/96, 70/97)

B. Državni in drugi organi

DURS	Davčna uprava Republike Slovenije
DZ	Državni zbor
JS	Jamstveni sklad Republike Slovenije
KS	Krajevna skupnost
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MF	Ministrstvo za finance
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
MOL	Mestna občina Ljubljana
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
MORS	Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
OVK	Občinska volilna komisija
PP	Policijska postaja
RVK	Republiška volilna komisija
SV	Slovenska vojska
UIKS	Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij
UNZ	Uprava za notranje zadeve
ZPIZ	Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje
ZRSZ	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje
ZZZS	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije