

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Nataša Franetič

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC V RAZMERJU DO DRŽAVNE UPRAVE:
PRIMERJAVA OMBUDSMANA IN AMNESTY INTERNATIONAL**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

KAZALO

1. UVOD	3
2. OPREDELITEV ČLOVEKOVIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN	5
2. 1. KLASIFIKACIJA ČLOVEKOVIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN	7
2. 2. USTAVNOPRAVNO VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC V SLOVENIJI	10
2. 3. MEDNARODNOPRAVNA UREDITEV IN STANDARDI NA PODROČJU VARSTVA ČLOVEKOVIH PRAVIC	13
2. 3. 1. ORGANIZACIJA ZDRUŽENIH NARODOV	14
2. 3. 2. SVET EVROPE	16
2. 3. 3. EVROPSKA UNIJA	18
2. 4. MEDNARODNE NEVLADNE ORGANIZACIJE IN VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC	19
2. 5. DRŽAVNA UPRAVA IN VAROVANJE ČLOVEKOVIH PRAVIC	23
3. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC	25
3. 1. OPREDELITEV INSTITUCIJE	25
3. 2. POMEN IN VLOGA OMBUDSMANA	27
3. 3. PRAVNI IN VSEBINSKI OKVIR DELOVANJA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC V SLOVENIJI	31
3. 4. PODROČJA DELA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC	42
3. 4. 1. USTAVNE PRAVICE	42
3. 4. 2. OMEJITVE OSEBNE SVOBODE	42
3. 4. 3. SOCIALNA VARNOST	43
3. 4. 4. DELOVNOPRAVNE ZADEVE	43
3. 4. 5. UPRAVNE ZADEVE	44
3. 4. 6. SODNI IN POLICIJSKI POSTOPKI	45
3. 4. 7. OKOLJE IN PROSTOR	47
3. 4. 8. GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE	47
3. 4. 9. STANOVANJSKE ZADEVE	48
4. AMNESTY INTERNATIONAL	50
4. 1. NASTANEK IN ORGANIZIRANOST	50
4. 2. MANDAT ORGANIZACIJE	52
4. 3. NAČELA DELOVANJA	53
4. 4. METODE IN TEHNIKE DELOVANJA	55
4. 5. FINANCIRANJE	58
4. 6. DELOVANJE AMNESTY INTERNATIONAL SLOVENIJE	59
5. SKLEP	61
6. LITERATURA IN VIRI	65

SEZNAM KRATIC

AI	<i>Amnesty International</i>
AIS	<i>Amnesty International Slovenije</i>
DZ	Državni zbor
ECOSOC	<i>Economic and Social Council</i> (Ekonomski in socialni svet)
EU	Evropska unija
KVČP	Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
NVO	Nevladne organizacije
OZN	Organizacija združenih narodov
RS	Republika Slovenija
SDČP	Splošna deklaracija človekovih pravic
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
UL	Ustanovna listina
ZAzil	Zakon o azilu
ZDA	Združene države Amerike
ZPol	Zakon o policiji
ZTuj	Zakon o tujcih
ZVČP	Zakon o varuhu človekovih pravic

1. UVOD

Mednarodna skupnost je v okviru Organizacije združenih narodov (OZN) 10. decembra leta 1948 s Splošno deklaracijo človekovih pravic¹ (SDČP) prvič v zgodovini brezpogojno priznala, da ima vsak človek neodtujljive pravice. S SDČP je OZN naredil revolucionaren korak v mednarodnem pravu, saj je dokument priznanje in potrditev enakosti vseh članov civilne družbe – majhnih ali velikih, bogatih ali revnih – izhajajoč iz njihovega dostojanstva ne glede na kraj rojstva, družbeni položaj, barvo kože, spol, jezik, veroizpoved ali politično usmeritev. Služila je kot temelj številnim aktom in mehanizmom, ki so bili na svetovni ravni sprejeti in vzpostavljeni v drugi polovici 20. stoletja. Spoštovanje in varovanje človekovih pravic sta v tem obdobju doživeli občuten razvoj, čeprav se še vedno pojavljajo barbarska dejanja, žaljiva za človeško vest, zoper katera je bilo usmerjeno prizadevanje, ki je po koncu druge svetovne vojne med drugim spodbudilo oblikovanje in sprejetje SDČP. Dejstvo, da taka dejanja niso samo vprašanje preteklosti (kršitvam človekovih pravic smo priča tako rekoč vsak dan tudi v naši neposredni bližini), nas opozarja, da mora biti spoštovanje človekovih pravic nenehno v ospredju prizadevanj odgovornih v vseh državah, tudi v Sloveniji.

SDČP je s priznanjem človekovih pravic za vse ljudi, kot mnogim drugim človekoljubnim organizacijam, utrla pot za rojstvo *Amnesty International* (AI), ki je nastala leta 1961. Pomembno vprašanje v okviru človekovih pravic je tudi potreba po ustavnosodnem varstvu teh pravic. Izhodišče za temeljito ureditev svobodne demokratične družbe je pojmovanje, da ima človek svojo lastno vrednost in da sta svoboda ter enakost trajni temeljni vrednoti državne enotnosti. Da se za varstvo in spoštovanje človekovih pravic zavzemajo tudi demokratične države, priča institucija ombudsmana, ki se je v minulih desetletjih uveljavila v večjem delu zahodnega sveta. Teoretiki (Bizjak 2000, Rovšek 1994) so enotnega mnenja, da potrebo po ustanavljanju ombudsmanov narekuje vedno bolj razvejana in zapletena strukturiranost državnega aparata, ki posameznika zaradi številnih razlogov postavlja v podrejen in ranljiv položaj, saj ne obvlada vseh informacij, ki mu zagotavljajo določene pravice, niti mehanizmov za njihovo uresničevanje. Državna oblast je v vseh pogledih v nadrejenem položaju; obvlada informacije in ima vse vzvode oblasti, vključno s fizično prisilo. Ker

¹ *Universal Declaration of Human Rights*; Resolucija Generalne Skupščine OZN 217A (III), sprejeta 10. 12. 1948.

je vsaka oblast bolj ali manj nagnjena tudi k zlorabam in izkoriščanju svoje moči, mora poleg sodnega varstva in notranjega nadzora državnih institucij v demokratičnih državah obstajati tudi zunanji nadzor, ki mu ljudje lahko zaupajo. Takšen nadzor naj bi predstavljala institucija ombudsmana. Ustava Republike Slovenije (RS) predvideva ustanovitev institucije ombudsmana oz. varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin v 159. členu.

V diplomskem delu bom dokazovala, da lahko AI in ombudsman vplivata na varstvo človekovih pravic v državni upravi. Čeprav ju je zaradi precejšnje različnosti med seboj težko primerjati, sem se ju odločila proučiti predvsem zaradi vpliva, ki ga imata preko medijev na oblastne strukture. Institucijo varuha človekovih pravic sem izbrala, ker predpostavljam, da je osrednja institucija, ki na vladni ravni skrbi za opozarjanje na kršitve človekovih pravic in svoboščin. Delovanje ombudsmana bom primerjala z delovanjem AI, eno ključnih mednarodnih NVO na področju varstva človekovih pravic, in poskušala dokazati, da imata na vlade držav precejšen vpliv. Poleg skupnega boja proti kršenju človekovih pravic in svoboščin je ena njunih ključnih skupnih točk dejstvo, da v mednarodnem in domačem prostoru dosejata velik ugled, ki sta si ga pridobila z zanesljivim in nepristranskim delovanjem. Prav ugled jima po mojem mnenju omogoča izvrševati pritisk na državne organe, ki kršijo človekove pravice. Obenem predpostavljam, da na državne organe vplivata že v fazi sprejemanja zakonov ter predpisov in ne le ob njihovem izvajanju.

Hipoteza, ki jo bom v diplomskem delu preverjala, se glasi: varuh človekovih pravic in nevladna organizacija (NVO) AI vplivata na ozaveščanje vlad držav o kršitvah človekovih pravic, z opozarjanjem o le-teh pa vplivata tudi na oblikovanje in spremembo zakonodaje, vladnih politik ter prakse državnih organov. Problematiko bom primerjalno raziskala. Na podlagi konceptualne analize različnih pristopov k proučevanju človekovih pravic (Cerar 1993, Brezovšek 1998) in teoretičnih izhodišč glede delovanja ombudsmana ter AI bom sklepala o ravni vplivanja na oblikovanje in izvajanje politik v praksi. Na podlagi teh ugotovitev bom sklepala o učinkovitosti in vplivu teh institucij na državne organe. V pripravi na raziskovanje sem kot glavne vire uporabila primarne dokumente in sekundarno literaturo.

Poleg uvoda in sklepa bom nalogo razdelila na tri osrednja poglavja. Najprej bom problematiko umestila v teorijo varovanja človekovih pravic. Na podlagi teoretičnih izhodišč bom natančno analizirala neformalne vidike varstva posameznika. V tem poglavju bom proučila različne klasifikacije človekovih pravic in svoboščin ter predstavila različne ravni varstva le-teh (ustavnopravno in mednarodnopravno varstvo človekovih pravic ter povezavo med človekovimi pravicami in mednarodnimi NVO). Na teoretsko osnovo bom v nadaljevanju diplomskega dela aplicirala delovanje AI in ombudsmana.

Za tem bom predstavila institucijo varuha človekovih pravic ter opisala vzroke in posledice vzpostavitve tega organa v Sloveniji. Proučila bom različne poglede strokovnjakov o vplivu ombudsmana na varovanje človekovih pravic, na podlagi analize letnih poročil, ki jih je slovenski varuh človekovih pravic predstavil v letih od 1996 do 2003, pa bom tudi sama sklepala o njegovi učinkovitosti v Sloveniji.

V četrtem poglavju bom predstavila varstvo človekovih pravic na nevladni ravni, predvsem z vidika mednarodne NVO AI. Proučila bom izbrane primere iz letnih poročil, ki jih je AI izdala med leti 1998 in 2003, ter na podlagi ugotovitev analizirala delovanje organizacije. Analizo bom podkrepila s podatki, ki sem jih dobila v intervjuju z Metko Naglič, vodjo pisarne slovenske sekcije AI.

2. OPREDELITEV ČLOVEKOVIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN

Že sam termin temeljne človekove pravice razkriva naravo in vir teh pravic: to so pravice, ki jih ima nekdo zgolj zaradi dejstva, da je človek. Veljajo za vse ljudi ne glede na pravice in dolžnosti, ki jih imajo nekateri kot državljani, družinski člani, delavci ali člani javne oz. zasebne organizacije. Ker se dejstvu, da je nekdo človek, ni mogoče odpovedati, prav tako pa statusa ni mogoče izgubiti oz. ga odpraviti, so človekove pravice neodtujljive. Čeprav imajo vsi ljudje enake in neodtujljive človekove pravice, jih v praksi ne uživajo vsi oz. jih ne uživajo v enaki meri. V praksi človekovih pravic ne uživajo vsi ljudje, prav tako jih vsi ne uživajo v enaki meri. Kljub temu imajo vsi ljudje enake in neodtujljive človekove pravice.

Pravice vključujejo niz posebnih družbenih institucij, pravil ali običajev. Zaradi pravic imajo v odnosu med imetniki pravic in nosilci dolžnosti nadzor predvsem imetniki pravic, ki lahko načeloma te pravice izvajajo, kadar koli jim to ustreza (Donnelly 1993: 20).

Nekateri strokovnjaki ugotavljajo, da so človekove pravice tiste, ki so pomembne, moralne in univerzalne. /.../ Te lastnosti pa so dvoumne. Ko trdimo, da je pravica dovolj pomembna, da je človekova, lahko govorimo o različnih lastnostih: prava oz. resnična vrednost, uporabna oz. koristna vrednost, vrednost v sistemu pravic, pomembnost, da nad njo ne prevladajo drugi vplivi, pomembnost v smislu strukturne podpore sistemu dobrega življenja (Shestack 2000: 33).

Univerzalnost in moralnost sta na nek način še bolj zapletena termina. Nekateri strokovnjaki so prepričani, meni Shestack (*ibid.*), »da je vsakršna definicija človekovih pravic jalova, ker vključuje moralne sodbe. Drugi se osredotočajo predvsem na posledice človekovih pravic. Ti poudarjajo, da nas ne bi smelo skrbeti, kaj bi lahko dosegli z dodelitvijo moralne človekove pravice, ampak predvsem tisto, kar lahko dosežemo.«

Dejstvo je, da je pravica termin, s katerim se lahko opiše različne odnose. Načeloma se beseda pravica uporablja v strogem pomenu besede, ko je oseba z določeno pravico upravičena do nečesa, termin pravica pa dokazuje tudi imuniteto pred spremembo pravnega statusa. Razumevanje narave pravic nam lahko pomaga razjasniti, kakšno stopnjo zaščite zagotavljajo, naravo njihovega omejevanja oz. izjem, prioritete posameznih pravic, hierarhičen odnos v sistemu pravic ipd. (Shestack 2000: 34).

Za razumevanje strukture, narave oz. značilnosti človekovih pravic in dolžnosti je treba najprej na splošno pojasniti pojem pravice in dolžnosti. Cerar (1997: 53-57) pravico v pravnem pomenu besede razlaga kot s pravom opredeljeno in zavarovano upravičenje posameznega pravnega subjekta (nosilca pravice), da ravna na določen način ter razlikuje med njeno abstraktno in konkretno ravno. Temeljne razlike med obema ravnema se kažejo predvsem v tem, da v konkretnem razmerju nosilec abstraktne pravice le-to lahko udejanji ali pa tudi ne, odločitev o tem pripada njemu samemu. Abstraktna pravica pa je vedno prisotna in ni odvisna od volje posameznega nosilca pravice. Nasprotje od pravice je dolžnost oziroma obveznost. Bistvene sestavine

dolžnosti so v tem, da nosilec dolžnosti mora ravnati na določen način, sicer ga bodo doletele sankcije, ki jih bo sprožila druga stran pravnega razmerja. Prav ta obveza razlikuje konkretno dolžnost od konkretne pravice. Nosilec slednje je namreč v svoji izbiri med aktivnim in pasivnim ravnanjem povsem svoboden, medtem ko nosilec dolžnosti ni. Pojem svoboščina se po njegovem mnenju uporablja v filozofskem smislu, v pravnem pomenu pa le takrat, ko se misli na posebno vrsto pravic, na primer človekove pravice, ki so izpeljane prav iz splošne zahteve po vsestranski človekovi svobodi. Svoboščine imajo torej po njegovem mnenju širši pomen kot pravice (*ibid.*).

2. 1. KLASIFIKACIJA ČLOVEKOVIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN

Človekove pravice so dandanes uveljavljene v domala vseh demokratičnih ustavnih ureditvah. Te imajo skupno demokratično jedro, ki ga kljub raznolikosti demokratičnih institucij tvorijo klasične pravice in jih danes praktično priznava celotna mednarodna skupnost. S tem skupnim jedrom se predvsem zagotavlja temeljne liberalne pravice posameznika (osebne, politične in nekatere ekonomske pravice) (Cerar 2002: 25). Perenič (1988: 17) je človekove pravice opredelil ne le kot eno izmed vprašanj posamezne družbe, temveč kot njeno osrednje vprašanje, od razrešitve katerega pa je odvisna njena celotna politična zgradba.

V skladu s prevladujočo ('klasično') doktrino človekovih pravic, naj bi le-te pripadale človeku že po njegovi naravi, kar pomeni, da naj bi jih vsak posameznik avtomatično pridobil že s svojim nastankom (najpogosteje uporablja trenutek človekovega rojstva, čeprav mnogi nastanek človeka vidijo v trenutku njegovega spočetja ali v določenem času med spočetjem in rojstvom). Po takšnem pogledu pripadajo človekove pravice slehernemu človeku že kot takšnemu, naloga države oziroma oblasti pa je, da mu te pravice prizna in ustrezno zavaruje (Cerar 2002: 18).

»Klasifikacija človekovih pravic predstavlja na eni strani relativno avtonomen sklop, ki je odraz posebnih značilnosti teh hierarhično najvišjih pravic, na drugi strani pa so izvedene iz splošnih klasifikacij pravnih pravic« (Cerar 1993: 111). V nadaljevanju bom predstavila nekaj osrednjih klasifikacij človekovih pravic različnih avtorjev in listin.

Ena najbolj uveljavljenih tipologij v teoriji, ki jo pogosto uporabljajo tudi mednarodne organizacije, ki se ukvarjajo s problematiko človekovih pravic, je Martensova delitev

človekovih pravic². Gre za delitev človekovih pravic glede na posamezna področja aktivnosti v družbi: politične in državljanske pravice ter ekonomske, socialne in kulturne pravice (Zver 1998: 95).

Pri razvrščanju človekovih pravic se pogosto uporablja tudi tipologija, ki je podobna sloganu francoske revolucije: svoboda, enakost, bratstvo. Vsako od teh treh načel se ponazarja z razvojem kategorij ali generacije pravic v določenem zgodovinskem obdobju. Svobodo, prvo generacijo pravic, predstavljajo državljanske in politične pravice. Enakost, drugo generacijo pravic, predstavljajo ekonomske, socialne in kulturne pravice. Bratstvo, tretjo generacijo pravic, predstavljajo solidarnost oz. razvojne svoboščine (Zver 1998: 96).

Za temeljne pravice in svoboščine je bilo ves čas izjemno pomembno razmerje med človekom in državo. Od tod izvira znana razvrstitev svoboščin in pravic na tri statute:

- pravice negativnega statusa zagotavljajo posamezniku individualno sfero svobode, v katero se država ne sme vmešavati (sem štejemo predvsem svoboščine in pravice osebnosti);
- pravice pozitivnega statusa dajejo posamezniku možnost, da lahko od države zahteva določene storitve, država pa jih mora izpolniti (sem štejemo različne socialne in ekonomske pravice);
- pravice aktivnega statusa omogočajo posamezniku uveljavljanje svoje politične dejavnosti v javnem življenju (sem štejemo politične pravice in svoboščine) (Kaučič in Grad 2000: 104).

Kaučič in Grad (*ibid.*) opozarjata tudi na trditve Jellineka, ki k omenjenim trem dodaja še pasivni status, po katerem posameznik nima pravic, ampak zgolj dolžnosti³. Cerar (1993: 113-114) meni, da je obstoj skupnosti predpostavka za zagotavljanje človekovih pravic, zato v širši okvir uvršča tudi tiste pravice, ki zagotavljajo normalno delovanje določene skupnosti, ta pa mora zagotoviti pravice svojim članom. V tem pogledu deli Cerar (1993: 114-115) pravice na:

a) individualne pravice, ki zagotavljajo integriteto neposredno posameznikom in so zagotovljene vsem ljudem ne glede na pripadnost skupnosti. Sem sodi velika večina pravic, ki jih poznamo pod nazivom človekove pravice in varujejo posameznika pred posegi države in drugih pravnih subjektov;

² Enako tipologijo je uporabila Evropska komisija pri Agendi 2000 (Zver 1998: 95).

³ Država lahko, denimo, od državljana zahteva opravljanje določenih dejavnosti (npr. služenje vojaškega roka).

b) kolektivne pravice, ki zagotavljajo integriteto določenim družbenim skupinam, s tem pa posredno tudi posamezniku. Brez takšnega posrednega varstva posameznikov ni mogoče govoriti o kolektivnih človekovih pravicah, pač pa le o kolektivnih pravicah. Ta skupina pravic posamezniku zagotavlja sodelovanje v politično konstituirani skupnosti. Med kolektivne pravice sodijo pravica narodov do samoodločbe in pravice narodnih manjšin, kjer se z ustavnopravnim priznanjem določene skupnosti realizira človekove pravice posameznikom, pripadnikom te manjšine.

Brezovšek (1998: 58-65) človekove pravice razvrsti še natančneje:

a) individualne obrambne pravice so pravice, s katerimi je posamezniku zagotovljena sfera svobode, v katero oblast ne sme posegati. Strukturno so obrambne pravice strogo individualne pravice, katerih meje izhajajo iz načela enakosti in opredeljujejo posameznika z definicijo njegove individualne varnosti in svobode. Najboljše institucionalno zavarovanje teh pravic je ustrezna ustavna ureditev⁴. Najpomembnejša obrambna pravica je pravica do varnega življenja, ta pa je dopolnjena s pravicami do svobodnega ekonomskega, kulturnega in družbenopolitičnega delovanja v skladu z osebnimi interesi. Institucionalna zaščita teh pravic izključuje podrejanje posameznika kolektivnim interesom in sistemom;

b) z obrambnimi pravicami kompatibilne individualne zahtevbene pravice (socialne), ki opredeljujejo meje, znotraj katerih je vsak posameznik zaščiten pred nezaželenimi zunanjimi intervencijami tako nosilcev politične moči kot tudi drugih pripadnikov družbe. Omogočajo zagotavljanje zadovoljevanja potreb posameznikov, ko ti tega ne zmorejo. Država se kot nadomestni dejavnik skupnosti v primeru takšnih zahtevbenih pravic ne more omejiti na funkcijo 'nočnega čuvaja', ampak mora prevzeti nove funkcije. V sfero svobode in varnosti posameznika mora posredovati pogostejše in intenzivnejše⁵. S tem se zožijo tiste sfere svobode posameznika, ki jo zagotavljajo obrambne pravice. Najbolj znana z obrambnimi pravicami kompatibilna individualna zahtevbena pravica je pravica do denarne podpore v primeru premajhnih dohodkov (podpora v primeru nezaposlenosti, socialna pomoč, pokojnina). Podoben značaj imajo tudi pravice do brezplačnega šolanja in zdravstvene zaščite ter pravice do zaščite

⁴ Pristojnosti državnih organov ne posegajo v individualno svobodo, politična moč je omejena, delitev oblasti predstavlja sredstvo za preprečevanje zlorabe (Brezovšek 1998: 59).

⁵ Možni načini posredovanja v sfero svobode posameznika so: kvantitativni (v omejenem obsegu zmanjšujejo individualno svobodo) in kvalitativni (svobode ne le zmanjšujejo, ampak tudi spreminjajo kvaliteto, jo ogrožajo in v skrajnem primeru ukinjajo) (*ibid.*).

osebnega življenja in integritete. Koristi teh pravic so večje od izgube zaradi omejevanja obrambnih pravic, izguba 'negativne' individualne svobode je torej daleč manjša od koristi t. i. 'pozitivne svobode' na področju materialne varnosti, politične enakosti, kulturnih možnosti itn.;

c) z obrambnimi pravicami nekompatibilne individualne zahtevbene pravice – da bi skupnost zadovoljila te pravice, mora vsaj eno obrambno pravico omejiti v tolikšni meri, da lahko govorimo o njenem kvalitativnem zoženju⁶. Najbolj znan primer zahtevbene pravice, ki ni združljiva z nekaterimi obrambnimi pravicami, je pravica do dela. Izvedljiva je samo, če država prevzame nadzor nad velikim deležem delovnih mest, kar pa je nezdružljivo s pravico do zasebne lastnine. Te pravice imajo primat v ureditvah, kjer ima solidarnost kolektiva prednost pred neodvisnostjo posameznika;

d) kolektivne pravice so pravice, ki določajo svobodo kolektiva in zahteve, ki jih ta lahko postavi posameznikom in drugim kolektivom. V sodobni družbi je država kot formalen kolektiv nadrejena vsem drugim kolektivom. Za zaščito individualnih pravic je nujen vsaj en kolektiv – načeloma je to država kot organizirana politična skupnost, v katero se posamezniki združujejo in na katero delegirajo pooblastila za zaščito svojih individualnih pravic. Z vidika zahtev po spoštovanju individualnih pravic kolektivi znotraj države ne potrebujejo nadaljnjega omejevanja kolektivne pravice. Državni dokumenti pa kljub temu priznavajo narode kot samostojne kolektivne dejavnike, saj jim priznavajo kolektivno pravico do samoodločbe.

2. 2. USTAVNOPRAVNO VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC V SLOVENIJI

Gibanje za novo slovensko ustavo ter za globoke socialne in politične spremembe se je začelo sredi osemdesetih let prejšnjega stoletja. Podpirala ga je predvsem želja po neodvisnosti države in njeni politični preobrazbi ter vzpostavitvi učinkovitega načina varstva človekovih pravic in oblikovanja civilne družbe.

Prvi poskus splošne alternative za prejšnjo ustavno ureditev je bila 'pisateljska ustava', osnutek ustave, ki ga je (v začetku 1988) predlagalo Društvo slovenskih pisateljev. Osnutek je bil morda tehnično nepopoln, vendar je spodbijal celotni takratni politični sistem in je najbolj domiselno in temeljito pospešil razkroj tega sistema: predstavil se je kot resnična in prepričljiva alternativa (Türk 1993: 16).

⁶ To je mogoče storiti z odpravo nekaterih obrambnih pravic iz normativnih aktov in s sodnimi odločitvami.

»Proces dejanskega ustvarjanja ustave je letih v 1989 – 1991 potekal v dveh fazah. Začel se je z obsežnimi amandmaji k prejšnji ustavi (septembra 1989) in končal 23. decembra 1991 s sprejetjem nove ustave« (Türk 1993: 17).

Preambula Ustave Republike Slovenije izhaja iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije z dne 25. junija 1991, ki v svoji preambuli ugotavlja, da nekdanja Socialistična federativna republika Jugoslavija ni delovala kot pravno urejena država in da so se v njej hudo kršile človekove pravice. Ob upoštevanju tega historičnega dejstva in izhajajoč iz svojega temeljnega poslanstva postavlja preambula Ustave na prvo mesto svobodno demokratično ustavno ureditev, ki zagotavlja temeljne človekove pravice in svoboščine. V ospredje postavlja človekovo dostojanstvo in njegovo duhovno, politično in gospodarsko svobodo. Človekove pravice in temeljne svoboščine se uresničujejo neposredno na podlagi Ustave. Način njihovega uresničevanja in druge oblike njihovega omejevanja so ustavno dopustne le ob pogojih iz 15. člena Ustave in izhajajoč iz splošnih ustavnih vrednot (Šturm 1998: 25).

V skladu s sodobno ustavno zasnovo namenja Ustava RS človekovim pravicam in svoboščinam pomembno mesto ter jim odmerja velik del ustavnega besedila (Ustava RS, 14.-65. člen). Že sama umestitev v Ustavo RS – človekove pravice in svoboščine so namreč opisane v drugem poglavju, neposredno za preambulo in splošnimi določbami – kaže na njihov pomen. Človekove pravice Ustava RS omenja tudi v drugih poglavjih, denimo o gospodarskih in socialnih razmerjih (Kaučič in Grad 2000: 99).

Po obsegu se določbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah precej razlikujejo. Zelo obsežne in izčrpne so določbe, ki zagotavljajo temeljne pravice in svoboščine posameznika v kazenskem postopku ter v drugih postopkih pred državnimi organi, in določbe, ki urejajo posebne pravice in položaj avtohtone italijanske ter madžarske narodne skupnosti, bolj skope pa druge določbe, na primer o političnih in drugih pravicah. Seveda pa obseg ustavnega urejanja ne kaže hkrati na raven ustavnega varstva pravic in svoboščin ali na njihov različen pomen (Kaučič in Grad 2000: 100).

Ustava RS v 23. členu zagotavlja sodno varstvo temeljnih pravic in pravico do odprave posledic njihove kršitve. V 25. členu določa, da pristojno sodišče odloča v upravnem sporu tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, 159. člen pa uvaja tudi institucijo varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Temeljne človekove pravice varuje tudi Ustavno sodišče, ki odloča o skladnosti splošnih pravnih aktov s

temeljnimi (ustavnimi) pravicami oz. z odločanjem o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic s posameznimi akti (Pavčnik 1997: 85-86).

Ureditev človekovih pravic in temeljnih svoboščin se v primerjavi z drugimi določbami ustave Republike Slovenije razlikuje po tem, da se človekove pravice in svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi ustave (prvi odstavek 15. člena). Načelo neposrednega uresničevanja človekovih pravic in svoboščin vsebuje na eni strani ustavno prepoved zakonodajalca, da z zakonom omejuje pravice in svoboščine, na drugi strani pa daje posamezniku najmočnejše pravno jamstvo pri uveljavljanju teh pravic. To načelo je pomembno tudi s stališča varstva človekovih pravic in svoboščin, saj se posameznik za varstvo svojih pravic lahko neposredno sklicuje na ustavo. Naloga ustavodajalca je zato, da pravice in svoboščine čim bolj izčrpno uredi in s tem kar se da zoži prostor zakonodajnemu urejanju oziroma poseganju v te pravice in svoboščine. Ker pa ustava ne more biti popoln in vseobsegajoči pravni akt, vsebuje le nekaj takih pravic, ki ne potrebujejo dodatne zakonske razčlenitve (na primer prepoved smrtne kazni, prepoved mučenja, domneva nedolžnosti ipd.) (Kaučič in Grad 2000: 100-101).

Človekove pravice in temeljne svoboščine so po Ustavi RS omejene samo s pravicami drugih in zgolj v primerih, ki jih ustava določa v 15. členu. Pravica in svoboščina enega je torej omejena le z enako pravico in svoboščino drugega. Z vidika varstva pravic in svoboščin je dejstvo, da je omejevanje pravic pridržano le ustavi, ne pa tudi drugim pravnim aktom, izjemno pomembno.

Ustava RS določa omejitve pravic in svoboščin predvsem na dva načina. Ponekod je način omejitev več ali manj izčrpno predpisala sama⁷, drugje pa je to pustila zakonu⁸. Za določanje načina omejevanja teh pravic pa je ustava postavila zakonodajalcu nekatera merila kot npr. 'kadar je to neogibno potrebno'⁹, 'če je to nujno'¹⁰, 'če to zahtevajo interesi obrambe države'¹¹ ipd. Ustava RS je poleg omenjenih varovalnih mehanizmov pri uresničevanju in omejevanju pravic ter svoboščin v petem odstavku 15. člena določila še enega; ta upošteva možnost, da ustava ne ureja vseh pravic in svoboščin. Za take primere je predpisala, da nobene človekove pravice ali temeljne

⁷ 32. člen Ustave RS npr. določa, da se sme svoboda gibanja omejiti z zakonom, vendar samo če je to potrebno, da bi se lahko zagotovilo potek kazenska postopka, preprečilo širjenje nalezljivih bolezni, zavarovalo javni red ali če to zahtevajo obrambni interesi države.

⁸ 24. člen Ustave RS npr. določa, da izjeme od načela javnosti sojenja določa zakon.

⁹ 20. člen Ustave RS.

¹⁰ 15. člen Ustave RS.

¹¹ 32. člen Ustave RS.

svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri. Med pravne akte, ki veljajo v Sloveniji, je treba skladno z 8. členom Ustave RS uvrstiti tudi splošno veljavna načela mednarodnega prava in mednarodne pogodbe, ki obvezujejo Slovenijo.

»Razmere, v katerih je resno moteno ali celo onemogočeno normalno delovanje ustavnega ter političnega sistema in posamezne institucije tega sistema ne morejo delovati, zahtevajo uvedbo posebnih ukrepov, med katerimi je običajno tudi omejitev ali celo razveljavitev človekovih pravic in svoboščin« (Kaučič in Grad 2000: 102). Ustava RS v 16. členu določa, da se lahko človekove pravice in temeljne svoboščine razveljavijo ali omejijo v vojnem ali izrednem stanju, vendar v obsegu, ki ga tako stanje zahteva in tako, da sprejeti ukrepi ne povzročajo neenakopravnosti, ki bi temeljila le na rasi, narodni pripadnosti, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, gmotnem stanju, rojstvu, izobrazbi, družbenem položaju ali kateri koli drugi osebni okoliščini.

2. 3. MEDNARODNOPRAVNA UREDITEV IN STANDARDI NA PODROČJU VARSTVA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Mednarodna skupnost se je šele sredi 20. stoletja začela zavedati pomembnosti varovanja človekovih pravic na globalni ravni in vzpostavitev univerzalnih norm za njihovo varstvo. Vendar kljub sprejetju vrste pomembnih deklaracij in listin¹² vprašanje sodnega varstva in kaznovanja kršiteljev človekovih pravic še vedno prepogosto ostaja nerešeno.

»Pravo človekovih pravic sodi med najboljše pokrita in razvita področja mednarodnega prava. /.../ Kodifikacija je zlasti v obdobju OZN zajela številne temeljne človekove pravice /.../ kot splošne mednarodne standarde, ki veljajo in jih morajo spoštovati vse države članice mednarodne skupnosti v svojih notranjih pravnih redih« (Bohte 1997: 440). Dandanes dobiva varstvo človekovih pravic univerzalno naravo, to področje namreč ne urejajo zgolj ustava in zakoni, ampak tudi različni mednarodni sporazumi.

¹² Npr. Splošna deklaracija človekovih pravic, Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Njihovo sprejemanje so pospešili predvsem tragični dogodki druge svetovne vojne (Kaučič in Grad 2000: 94).

2. 3. 1. ORGANIZACIJA ZDRUŽENIH NARODOV

Mehanizmi za nadzor izvrševanja dolžnosti držav glede varstva človekovih pravic so se začeli postopno oblikovati šele s sprejemanjem mednarodnih pogodb na področju človekovih pravic in svoboščin. (Bohte 1997: 442). Z Ustanovno listino¹³ (UL) OZN leta 1945 je mednarodna skupnost prvič poskušala opredeliti vrste človekovih pravic. Tako so bila že v uvodu UL navedena najpomembnejša načela človekovih pravic in svoboščin, kot so: načelo spoštovanja temeljnih pravic, spoštovanja človekovega dostojanstva in osebnosti, enakopravnosti spolov in narodov. Njen prvi in morda najodmevnejši vpliv na razvoj ter kodifikacijo pravnih norm na področju spoštovanja človekovih pravic je bilo sprejetje SDČP (Šabič in Roter 2002: 39).

Sprejetju SDČP, kjer so države prvič natančno definirale temeljne človekove pravice in svoboščine, je botrovala tragična izkušnja druge svetovne vojne. Z deklaracijo je mednarodna skupnost prvič priznala, da človekove pravice in temeljne svoboščine že ob rojstvu pripadajo vsem ljudem ne glede na raso, spol ali versko prepričanje in so obenem neodtujljive. Čeprav so imele države različna mnenja glede opredelitve človekovih pravic in svoboščin, so se ob sprejemanju dokumenta strinjale, da mora biti nediskriminatoren in vsebovati državljanske in politične pravice ter socialne in ekonomske pravice. (Šabič in Roter 2002: 39 ter Universal Declaration on Human Rights, dostopno na svetovnem spletu: <http://www.un.org/rights/HRToday/declar.htm>, 23. 6. 2004).

Pomen deklaracije je ne le v sami opredelitvi splošnih načel glede spoštovanja človekovih pravic in v opredelitvi temeljnih človekovih pravic (npr. pravice do življenja, svobode, osebne nedotakljivosti, primerne življenjske ravni, pravice do zatočišča, posedovanja lastnine, izražanja ter pravice do svobode govora in mišljenja), ampak predvsem v tem, da so mnogi kasnejši mednarodni dokumenti na področju človekovih pravic, ustanovne listine drugih regionalnih medvladnih mednarodnih organizacij in nacionalna zakonodaja v posameznih državah sledili načelom in pravicam, kot jih je opredelila deklaracija (Šabič in Roter 2002: 39-40).

¹³ *Charter of the United Nations*; sprejeta 26. 6. 1945, velja od 24. 10. 1945.

Treba je poudariti, da SDČP ni pravno obvezujoča pogodba. Deklaracija za države torej ni pravno obvezujoča, mednarodna skupnost je z njo zgolj želela razglasiti pravice in svoboščine, ki morajo pripadati vsem ljudem. Kljub temu je pomen SDČP bistveno večji, kot so načrtovali njeni arhitekti, med drugim jo uporabljajo tudi državna sodišča, ko odločajo o morebitnih kršitvah človekovih pravic (Burns 2002: 13). Na podlagi SDČP so države mednarodne skupnosti oblikovale še dva pomembna mednarodna sporazuma: Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah¹⁴ ter Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah¹⁵, vendar so se o njuni vsebini le s težavo dogovorili (Zver 1998: 119).

Kot je razvidno že iz naslova obeh mednarodnih pogodb, se je spor pojavil glede razlikovanja in pomena ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic na eni strani ter državljanskih in političnih pravic na drugi strani. Glavno vprašanje je bilo, ali naj bodo ekonomske, socialne in kulturne pravice enakovredne tradicionalnim liberalnim vrednotam, kot so svoboda govora, verovanja, izražanja, združevanja. Zahodne države so pripisovale večji pomen slednjim, medtem ko so socialistične države in novoustanovljene države Tretjega sveta ekonomske, socialne in kulturne pravice postavljale ob bok političnim. /.../ skladno z določili teh mednarodnih pogodb sta bili ustanovljeni dve telesi, ki skrbita za uresničevanje človekovih pravic, zapisanih v paktih. Odbor za ekonomske, socialne in kulturne pravice tako deluje v okviru Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, bolj znan Odbor za človekove pravice pa deluje v okviru Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah. /.../ Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah ima dva prostovoljna oziroma fakultativna protokola – prvega iz leta 1966, s katerim države podpisnice protokola priznavajo pristojnost Odbora za človekove pravice, da sprejema in obravnava pritožbe posameznikov (državljanov države pogodbenice pakta in fakultativnega protokola), ki trdijo, da so jim bile kršene človekove pravice, kot so določene v paktu, in drugega iz leta 1989 o odpravi smrtne kazni (Šabič in Roter 2002: 40-41).

Slovenija mednarodne sporazume v svoj pravni red vključuje z ratifikacijo in z nasledstvom¹⁶ (Zver 1998: 118). Naj omenim, da je Slovenija med drugim ratificirala oz. nasledila tudi Mednarodno konvencijo o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije¹⁷

¹⁴ *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*; Resolucija Generalne skupščine OZN 2200A (XXI), sprejeta 16. 12. 1966, velja od 3. 1. 1976.

¹⁵ *International Covenant on Civil and Political Rights*; Resolucija Generalne skupščine OZN 2200A (XXI), sprejeta 16. 12. 1966, velja od 23. 3. 1976.

¹⁶ Nekateri akti torej veljajo v Sloveniji avtomatično, saj jih je nasledila od SFRJ.

¹⁷ *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*; Resolucija Generalne skupščine OZN 2106 (XX), sprejeta 21. 12. 1965, velja od 4. 1. 1969.

(5. 7. 1992), Konvencijo o odpravi vseh oblik diskriminacije proti ženskam¹⁸ (5. 7. 1992) in Konvencijo o otrokovih pravicah¹⁹ (5. 7. 1992).

2. 3. 2. SVET EVROPE

Statut Sveta Evrope določa, da morajo vse članice organizacije sprejeti načela pravne države, ki morajo veljati za vse osebe v okviru jurisdikcije človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Clements 1994: 3). Spoštovanje človekovih pravic in načel pravne države potemtakem niso zgolj cilji Sveta Evrope, temveč so dejansko pogoji za članstvo v tej organizaciji. Statut Sveta Evrope celo določa izključitev države iz organizacije, če krši omenjene pravice in načela (Merrills in Robertson 2001: 3). Najpomembnejši dosežek Sveta Evrope je Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin²⁰ (KVČP), ki je bila sprejeta leta 1950, veljati pa je začela leta 1953. KVČP določa seznam pravic in svoboščin, ki jih morajo države podpisnice zagotoviti vsem svojim državljanom in državljanom pogodbenic KVČP. Omenjena konvencija je vzpostavila tudi mednarodni mehanizem za njeno uresničevanje. Ta omogoča, da lahko države in posamezniki ne glede na državljanstvo, domnevne kršitve pravic v državah pogodbenicah, ki so zagotovljene s KVČP, predložijo Evropskemu sodišču za človekove pravice v Strasbourgu, ki so bile prav tako ustanovljene s KVČP (Council of Europe 2001: 27).

Besedilo KVČP izhaja iz dveh predpostavk. V okvir prve predpostavke, iz katerega so zavestno izhajali arhitekti dokumenta, sodita vera in upanje, da je vladavina prava učinkovit preprečevalec vseh totalitarnih zlorab državne oblasti. Z vladavino prava sodna veja oblasti pridobi tudi moč arbitra v sporih na najvišjih ravneh oblasti. Te moči v Evropi, kljub francoski revoluciji in njeni Deklaraciji o človekovih pravicah iz leta 1789, sodna veja oblasti do takrat ni nikoli imela. Druga predpostavka izhaja iz naravnega prava. Pomen vnaprej razglašenega pravnega pravila je po njej močnejši od nasilne samovolje političnih in gospodarskih veljakov. KVČP zapoveduje določene

¹⁸ *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*; Resolucija Generalne skupščine OZN 34/180, sprejeta 18. 12. 1979, velja od 3. 9. 1981.

¹⁹ *Convention on the Rights of the Child*; Resolucija Generalne skupščine OZN 44/25, sprejeta 20. 11. 1989, velja od 2. 9. 1990.

²⁰ *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*; Odbor ministrov Sveta Evrope, sprejeta 4. 11. 1950, velja od 3. 9. 1953.

vrednote na področju človekovih pravic in prav vanje je investirala povojna politična volja Zahodne Evrope (Zupančič 2000: 1-2).

Vladavino prava lahko dosežemo le s sodišči z avtoriteto. Tudi KVČP ne bi bila obvezno priporočilo, če Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu ne bi imelo moči kaznovati in stigmatizirati države, ki kršijo človekove pravice. Bolj kot je pravni sistem odvisen od pritiskov politike in manj kot je v njem avtonomne pravne presoje, verjetneje je, da se bodo njegove odločbe znašle na mizah Evropskega sodišča v Strasbourgu (Zupančič 2000: 2). Na Evropsko sodišče v Strasbourgu se lahko pritoži vsakdo, ki meni, da so mu kršene pravice, določene z KVČP in prvim, četrtim, sedmim in trinajstim protokolom, h katerim pa so pristopile le nekatere države. Tožnik mora, če se želi pritožiti na Evropsko sodišče v Strasbourgu, izčrpati vsa domača pravna sredstva, pritoži pa se lahko le zaradi zadev, ki so v pristojnosti javnih organov katere od držav pogodbenic. Posamezne pritožbe se nanašajo na vedno širšo paleto različnih zadev (Council of Europe 2001: 29):

- izginotja in nezakonita ubijanja;
- mučenje zapornikov in slabo ravnanje z njimi;
- samovoljna izguba prostosti;
- dostop do sodišč;
- pravica do poštenega sojenja v razumnem času;
- prisluškovanje telefonskim razgovorom;
- prisilna preselitev in izročitev;
- zapostavljanje homoseksualcev;
- svoboda tiska;
- pravice staršev otrok v skrbništvu;
- poseganje v lastniške pravice;
- razpustitev političnih strank.

Poleg KVČP so države članice Sveta Evrope sprejele tudi (Council of Europe 2001: 29-31):

- **Evropsko socialno listino**²¹ – sprejeta je bila leta 1961, njen dodatni protokol pa leta 1988, zagotavljata pa vrsto pravic, ki bi jih lahko razdelili v dve skupini: na tiste, ki se nanašajo na pogoje zaposlovanja, in na tiste, ki obravnavajo socialno usklajenost²²;
- **Evropsko konvencijo o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja**²³ – sprejeta je bila leta 1987, predvsem z namenom preprečevanja nasilja za zaprtimi vrati zaporov, policijskih postaj, zavodov za duševno zdravje in podobnih ustanov. Konvencija, ki je začela veljati leta 1989, dopolnjuje varstvo, zagotovljeno s KVČP, z ustanovitvijo Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nehumanega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja²⁴;
- **Okvirno konvencijo za zaščito narodnih manjšin**²⁵ – to je prvi pravno zavezujoči mednarodni akt za varstvo narodnih manjšin nasploh – sprejet je bil leta 1994. Konvencija določa cilje, ki se jih pogodbenice obvežejo uresničevati s svojo notranjo zakonodajo in usmeritvami²⁶.

2. 3. 3. EVROPSKA UNIJA

Ker v Evropski uniji (EU) sprva ni obstajal pisni dokument, ki bi opredelil človekove pravice, je Sodišče evropskih skupnosti (Evropsko sodišče) s sedežem v Luksemburgu izvajalo te pravice predvsem iz ustavne prakse držav članic in še posebej iz KVČP. Listino temeljnih pravic v Evropski uniji²⁷ je sestavila Konvencija EU v letu 2000,

²¹ *European Social Charter*; Odbor ministrov Sveta Evrope, sprejeta 18. 10. 1961, velja od 26. 2. 1965.

²² Med pravice, ki se nanašajo na zaposlovanje, štejemo: pravico do dela, pravico do poklicnega usmerjanja in usposabljanja, nerazlikovanje pri zaposlovanju, prepoved prisilnega dela, sindikalne pravice, pravico do kolektivnega pogajanja ter pravico žensk in moških do enakega plačila za enakovredno delo. Med pravicami socialnega varstva pa sta pravica do zdravstvenega varstva in pravica do socialne varnosti (Council of Europe 2001: 29).

²³ *European Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*; Odbor ministrov Sveta Evrope, sprejeta 26. 11. 1987, velja od 1. 2. 1989.

²⁴ »Odbor obiskuje zapore, policijske postaje, zavode za duševno zdravje in podobne ustanove, ima do njih neomejen dostop in se s pridržanimi osebami lahko pogovarja na samem. Cilj njegovega delovanja je zlasti utrditi varstvo pridržanih oseb in zapornikov pred mučenjem in nečloveškim ravnanjem ali kaznovanjem, ne pa obsojati države zaradi zlorab« (Council of Europe 2001: 30).

²⁵ *Framework Convention for the Protection of National Minorities*; Odbor ministrov Sveta Evrope, sprejeta 1. 2. 1995, velja od 1. 2. 1998.

²⁶ Med temi cilji so: zagotavljanje enakosti pred zakonom, ohranjanje in razvijanje kultur, varovanje identitet, veroizpovedi, manjšinskih jezikov in tradicij, zagotovljen dostop do medijev ter vzpostavljanje prostih in miroljubnih stikov čez mejo z ljudmi, ki zakonito prebivajo v drugih državah (Okvirna konvencija za zaščito narodnih manjšin, 4.-12. člen).

²⁷ *Charter of Fundamental Rights of the European Union*; Evropski parlament, Svet Evropske unije in Evropska komisija, sprejet 7. 12. 2000, velja od 7. 12. 2000.

potrdil jo je Evropski svet v Biarritzu, slovesna objava pa je bila v Nici 7. 12. 2000 (Šmit 2002).

Listina temeljnih pravic v Evropski uniji za integracijo v vsakem primeru pomeni pomembno prelomnico na področju človekovih pravic. V svoji preambuli poudarja predvsem človekovo dostojanstvo, svobodo, enakost in solidarnost, ki so zasidrani na načelu demokracije in pravne države, ter ustanavlja območja svobode, varnosti in pravice. Poleg preambule Listina temeljnih pravic v Evropski uniji obsega sedem poglavij, v katerih določa širok obseg temeljnih pravic, tako državljskih, političnih, kakor tudi socialnih in ekonomskih. Nekatere izmed njih le povzemajo ali razširjajo pravice, ki so vsebovane v KVČP, druge pa se zgledujejo po obeh socialnih listinah, Paktu o državljskih in političnih pravicah OZN in segajo čez rob tistega, kar je Evropsko sodišče v Luksemburgu doslej obravnavalo v posamičnih zadevah. Pri določitvi pravic oz. omejitvah pravic se dokument takrat, ko ne gre za pravice, prevzete iz KVČP, največkrat sklicuje na pravo EU ali pa na notranjepravne predpise držav članic EU (Listina temeljnih pravic v Evropski uniji, 20.-26. člen).

2. 4. MEDNARODNE NEVLADNE ORGANIZACIJE IN VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC

Nedržavni akterji imajo v zadnjih nekaj desetletjih vse bolj pomembno vlogo v mednarodni skupnosti. Zaradi tehnološkega napredka ter konca hladne vojne in s tem konca prevlade visokih politik v mednarodni skupnosti, se njihov aktivizem posebej hitro razvija od konca osemdesetih let 20. stoletja, obenem pa imajo mednarodne NVO na voljo tudi vse več sredstev. V tem obdobju se je povečal tudi obseg mednarodnopravnih norm človekovih pravic in različnih mehanizmov za njihovo varovanje. Povečanje števila NVO, ki se zavzemajo za varovanje človekovih pravic, ter pospešen razvoj mednarodnega prava na področju človekovih pravic potekata vzporedno in vzajemno vplivata drug na drugega (Zagorac 2002: 89).

Z razvojem mednarodnih norm in institucij za zaščito človekovih pravic se je večalo tudi število NVO, predvsem tistih, ki so specializirane za področje človekovih pravic. Nekatere NVO so ob sprejemanju UL OZN v San Franciscu igrale pomembno vlogo. Predvsem so lobirale za vključitev določil o človekovih pravicah v UL in za sistem, ki

bi NVO podelil formalni institucionalni status v okviru organov OZN (Buergenthal 1988: 247). Rezultat pritiskov NVO je 71. člen UL OZN, ki določa, da se lahko eden izmed njenih poglavitnih organov, to je Ekonomski in socialni svet (ECOSOC), glede zadev, ki sodijo v njegovo pristojnosti, posvetuje z NVO.

Ekonomski in socialni svet je tako leta 1968 za namen določitve posvetovalnega statusa z mednarodnimi NVO te opredelil kot 'vsakršno organizacijo, ki ni ustanovljena z meddržavnim sporazumom'²⁸. Resolucija našteva tudi vrsto kriterijev, ki jo mora posamezna mednarodna NVO izpolniti, če naj pridobi posvetovalni status z Ekonomskim in socialnim svetom. Tako mora biti na primer reprezentativnega značaja in s priznanim mednarodnim ugledom ter mora zastopati znaten delež prebivalstva ali članstva na svojem področju delovanja, po možnosti v več državah ali celo regijah sveta. Resolucija zahteva tudi načine pridobivanja sredstev in določeno notranjo strukturo organizacije, kot so na primer organi, skozi katere njeno članstvo na demokratičen način odloča o njenem mandatu. Pomen mednarodnih nevladnih organizacij, za katere se je pred tem uporabljal izraz 'zasebne mednarodne organizacije', je bil prvič uradno priznan prav z njihovo omembo v Ustanovni listini ZN (Zagorac 2002: 91).

Za boljše razumevanje vloge, ki jo imajo NVO na področju varstva človekovih pravic, naj podam kratko teoretično analizo teh organizacij. Kljub težavam z opredelitvijo NVO se po mnenju Zagorca (*ibid.*) avtorji bolj ali manj strinjajo, da mora določena entiteta vsebovati naslednje elemente, če naj jo označimo za mednarodno NVO:

- je formalna organizacija s formalno strukturo;
- deluje na področju socialnih vprašanj;
- narava njenega delovanja je zasebnopravna (v nasprotju z medvladnimi organizacijami, ustanovljeni s pogodbami med državami in/ali drugimi medvladnimi organizacijami);
- je ločena od oblastnih struktur države;
- deluje v najmanj treh državah;
- praviloma vzdržuje stike z OZN.

Pri definiciji NVO je treba omeniti tudi omejitve: cilj njihovega delovanja ne sme biti ustvarjanje dobička, ne smejo se udeleževati nasilnih akcij ali zagovarjati nasilja, prav

²⁸ *Arrangements for Consultation with Non-governmental Organizations*, Economic and Social Council Resolution 1296 (XLIV).

tako pa skupine, ki si prizadevajo priti na oblast, niso NVO. Clarkova (2001: 130-132) vloge NVO pri nastajanju norm v mednarodni skupnosti razdeli v štiri faze:

- **ugotavljanje dejstev** – v tej fazi imajo NVO vlogo spremljanja in poročanja, pri čemer je njihova glavna naloga, da začnejo neodvisno poročati o kršitvah splošno sprejetih načel. Ugotavljanje dejstev je lahko zgolj proučevanje in objava poročil o kršitvah splošno sprejetih načel. Projekt ugotavljanja dejstev mora biti tudi interpretativne narave. Posamezna NVO namreč ne sme biti zgolj medij za posredovanje informacij, ampak mora preveriti njihovo točnost, podati kontekst in razviti strategijo, kako najbolje uporabiti zbrana dejstva za doseg načelnih ciljev;
- **doseganje konsenza** – tu ima NVO predvsem vlogo zagovornika potrebe po oblikovanju nove norme. To stori s spodbujanjem doseganja soglasja v javnosti in med elitami o potrebi po novi normi. NVO mora prepričati tako vlade kot javnost, da začnejo aktivno delovati v tej smeri. V tej fazi lahko NVO razvije in deli svoje strokovne izkušnje ter znanje, ki jih je pridobila v prejšnji fazi;
- **oblikovanje norme** – ta faza je najbolj tehnična, v njej pride namreč do oblikovanja novih mednarodnih standardov. NVO ima v tej fazi vlogo izvedenca. Z izkušnjami, ki jih je organizacija pridobila v času daljšega proučevanja določene problematike, lahko mednarodni skupnosti predstavlja analizo potencialnih učinkov predlaganih norm;
- **uporaba norme** – NVO ima v tej fazi različne vloge. Ker je ves proces nastanka novih norm ciklični, predvsem v smislu, da so nove norme grajene na starejših, že uveljavljenih načelih in normah, je vloga NVO v fazi uporabe norme do določene mere odvisna od stopnje institucionalizacije norm in od načina, kako je norma oblikovana.

Zagorac (2002: 93) se pri opredelitvi NVO za človekove pravice sklicuje na Felice Gaer, ki pravi, da je mednarodne NVO za človekove pravice najlažje opredeliti glede na cilje, za katere se zavzemajo. Glavni cilji teh organizacij so spremljanje in poročanje o ravnanju držav na področju človekovih pravic, izvajanje pritiska na kršitelje, pravna pomoč, izobraževanje različnih skupin o človekovih pravicah ter sodelovanje pri oblikovanju mednarodnih mehanizmov za preprečevanje njihovih kršitev. Zagorac (2002: 94) opozarja tudi na ugotovitve Smithove in Pagnucca, ki poudarjata, da je spodbujanje razvoja mednarodnopravnih standardov človekovih pravic primarni cilj delovanja kar 64 % mednarodnih NVO, pri 29 % je to sekundarni cilj in le 7 % mednarodnih NVO trdi, da to ni cilj njihovega delovanja.

Vloga mednarodnih NVO pri nastajanju novih standardov človekovih pravic je danes tako pomembna, da je treba pri kakršnih koli prizadevanjih za razumevanje in oblikovanje teorij o nastanku mednarodnopravnih norm na področju človekovih pravic upoštevati zgodovinsko mesto AI in podobno mislečih NVO kot mednarodnih akterjev²⁹.

NVO imajo pomembno vlogo tudi na nacionalni ravni. Zaradi njihovih pritiskov so številne države v svojo zakonodajo in zunanjo politiko vključile določila o zaščiti in varstvu človekovih pravic. Nizozemska podružnica AI je imela na primer pomembno vlogo pri sprejemanju Bele knjige, s katero je nizozemska vlada leta 1979 odločila, da je varstvo človekovih pravic del zunanje politike Nizozemske (Donnelly 1993: 14).

Nekatere organizacije svoje delovanje omejujejo na določene regije (npr. Afrika, Azija)³⁰ ali na konkretne države (npr. Tibet in Afganistan)³¹, druge, denimo AI, Human Rights Watch ipd., delujejo po vsem svetu. Način dela se od organizacije do organizacije razlikuje. Nekatere izberejo le določeno število tehnik in metod, s katerimi opozarjajo na kršitve človekovih pravic v določenih delih sveta (npr. poročila, pritožbe mednarodnim vladnim organizacijam, lobiranje ipd.). Druge na kršitve človekovih pravic opozarjajo z vsemi orodji, ki jih imajo na voljo. Vse večje mednarodne NVO imajo posvetovalni status v številnih mednarodnih organizacijah (npr. OZN, Svet Evrope, Organizacija ameriških držav ipd.), zato lahko njihovi člani, seveda pod določenimi pogoji in omejitvami, predstavljajo poročila, vplivajo na člane odborov in komisij ter oblikujejo dnevni red zasedanj (Buerghenthal 1988: 250-252).

Mednarodnim NVO, ki se ukvarjajo z varstvom človekovih pravic, zasebni status omogoča, da delujejo neodvisno od političnega pritiska vlad držav. Poleg tega za razliko nimajo večjih političnih zadržkov oz. skrbi, da bi bili njihovi cilji v neskladju z zunanjo politiko do določenih držav. Prav zaradi tega lahko bolj učinkovito opozarjajo na kršitve človekovih pravic. Vendar pa se morajo NVO zanašati izključno na moč

²⁹ Vlogo AI pri varstvu človekovih pravic bom natančneje analizirala v poglavju 4.

³⁰ V Afriki npr. delujeta *Action for Southern Africa* in *Equality Now*, v Aziji pa *Asian Human Rights Commission*, dostopno na svetovnem spletu: <http://billie.lib.duke.edu/pubdocs/ngo/rights.asp>, 3. 6. 2004.

³¹ Za odpravo kršitev človekovih pravic v Afganistanu se npr. zavzema *Revolutionary Association of the Women of Afghanistan (RAWA)*, v Tibetu pa *Tibetan Center for Human Rights and Democracy*, dostopno na svetovnem spletu: <http://billie.lib.duke.edu/pubdocs/ngo/rights.asp>, 3. 6. 2004.

objavljanja poročil in prepričevanja. Ker jim načeloma primanjkuje sredstev, je njihovo vplivanje na vlade držav pogosto neuspešno, številne države pa poskušajo člane teh NVO z različnimi sredstvi prisiliti, da s svojimi dejanji prenehajo (Donnelly 1993: 13).

2. 5. DRŽAVNA UPRAVA IN VAROVANJE ČLOVEKOVIH PRAVIC

Z organizacijskega vidika je državna uprava skupek organov, ki državne politike izvajajo, ne pa tudi sprejemajo. V funkcionalnem smislu pa je državna uprava instrumentalnega značaja, javne zadeve torej upravlja na instrumentalni ravni. Pravni izraz tega položaja je načelo zakonitosti – državna uprava mora delovati v skladu z zakoni. Odločanje na tej ravni ni vrednostno ali politično, temveč gre predvsem za izvrševanje političnih odločitev. Uprava sprejema odločitve, vezane predvsem na strokovno odločanje. Vprašanje, ali je določena odločitev za družbo koristna, pri delovanju uprave ni pomembna, saj se na tej ravni zgolj izvaja tisto, kar je zakonodajalno telo spoznalo za družbi koristno (Virant 2002: 63-64).

Državna uprava svoje funkcije izvaja z različnimi oblikami delovanja: izdaja splošne (pravilnik, odredba, navodilo) in posamične (odločba, sklep) oblastne pravne akte, izdaja oziroma sklepa akte poslovanja (pogodbe, javne razpise ipd.), izdaja interne akte (npr. akte o notranji organizaciji, interna navodila, okrožnice ipd.) in opravlja materialna dejanja. /.../ Načelu zakonitosti so /.../ podvržene vse oblike delovanja uprave, zlasti pa oblastni (splošni in posamični) pravni akti in materialna dejanja, s katerimi se posega v pravice in svoboščine posameznika ali upravne osebe (Virant 2002: 213-214).

Delovanje državne uprave se lahko nadzoruje na formalni ali neformalni ravni. Če nadzor izvajajo državni organi, ki lahko z oblastnimi ukrepi odpravljajo kršitve, govorimo o formalnem nadzoru. Izvajajo ga lahko organi sodne oblasti in zakonodajno telo. O notranjem formalnem nadzoru govorimo, ko upravni nadzor izvajajo hierarhično višji organi nad nižjimi. Možnost izvajanja nadzora imajo tudi organi, ki niso hierarhično nadrejeni nadzorovanemu organu. V tem primeru govorimo o zunanjem nadzoru, obe vrsti nadzora predstavljata upravni nadzor (Virant 2002: 214-215).

V parlamentarnih državah se izvaja posebna oblika nadzora, t. i. parlamentarni ali politični nadzor nad izvršilno vejo oblasti. Politični nadzor v ožjem smislu obsega nadzor, ki ga opravljata zakonodajna in izvršilna oblast. Poleg tega ima nadzorno

pristojnost tudi državni svet kot drugi dom parlamenta (Horvat 1992: 185). Najmočnejše orožje te vrste nadzora je institut nezaupnice. Poleg nezaupnice poznamo tudi institut interpelacije posameznega ministra ali celotne vlade, ustavne obtožbe zoper predsednika vlade ali ministre. Vrsta nadzora je vsekakor tudi možnost poslancev, da lahko v parlamentu postavljajo poslanske pobude in vprašanja posameznim ministrom ali vladi. Med oblike nadzora uvrščamo tudi oceno poročil o delu ob sprejemanju proračuna (Grad *et al.* 1996: 106-107).

Ker nadzor, ki ostane znotraj izvršilne in zakonodajne veje oblasti, ne ustreza kriterijem neodvisnega in učinkovitega nadzora, je potrebno vzpostaviti zunanji nadzor – sodni nadzor nad dejanji in pravnimi akti oblasti. V Sloveniji nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo podzakonskih predpisov izvaja Ustavno sodišče v skladu z Ustavo RS. Postopek se lahko začne na zahtevo upravičenega predlagatelja ali na pobudo kogar koli, ki izkaže, da predpis neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oz. pravni položaj (Zakon o Ustavnem sodišču, 23.-24. člen).

O zakonitosti posamičnih dejanj, s katerimi državna uprava posega v ustavne pravice posameznika, se odloča tudi v upravnem sporu na pristojnem sodišču, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Dejstvo pa je, da sodno varstvo ni popolno, kar onemogoča odpravo vseh nekorektnosti in nepravilnosti v delovanju državnih organov.

Neformalni nadzor izvajajo subjekti civilne družbe, zlasti mediji, organizirane skupine državljanov, nevladne organizacije ipd. Posebna oblika nadzora je institucija varuha človekovih pravic. Nadzor, ki ga izvaja, ima značilnosti formalnega in neformalnega nadzora. Glede na neformalnost postopka pri varuhu in glede na to, da varuh nima posebnih formalnih pooblastil za ukrepanje, je njegov nadzor neformalen. Po drugi strani pa je nadzor v marsičem podoben formalnemu: varuh je državni organ, ki ima v postopku preiskave številna pooblastila³² (Virant 2002: 222-223).

³² Glej poglavje 3. 3.

3. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

3. 1. OPREDELITEV INSTITUCIJE

Pravni postopki in sodni nadzor ne zagotavljajo učinkovitega varstva človekovih pravic, ker so omejeni zgolj na pravna razmerja in tudi v okviru teh razmerij ne morejo zajeti vseh možnih okoliščin. Posamezne države so zato začele uvajati neformalne in izvensodne mehanizme varstva pravic in svoboščin. Najbolj razširjena oblika varstva pravic posameznikov v razmerju do državne uprave je institucija ombudsmana (Kaučič in Grad 2000: 153).

Varuh človekovih pravic varuje posameznika v stikih z državnimi organi, organi lokalne samouprave in nosilci javnih pooblastil ter nadzira njihovo delovanje. Posamezniku daje varstvo s preiskavo njegove pritožbe in predlogom odprave nepravilnosti, če ugotovi, da je pritožba utemeljena (ZVČP, 18.-20. člen). Varuh človekovih pravic pokriva predvsem področje oblastnega odločanja in osebne stika z državnimi organi.

Enciklopedija Britannica³³ institucijo ombudsmana definira kot del administrativnega prava, ki je zadolženo za nadzor izvršilne veje oblasti. Ombudsmana določi zakonodajno in ne izvršilno telo. Pri svojem delu uživa precejšnjo neodvisnost in osebno odgovornost. Njegova funkcija je varstvo interesov državljanov predvsem z zagotavljanjem delovanja vlade v skladu z zakonom, odkrivanje slabega delovanja vlade in odpravljanje pomanjkljivosti v vladi, seveda na področju varstva človekovih pravic.

Bizjak (2000: 10) se ob definiciji ombudsmana sklicuje na odbor za ombudsmane pri mednarodnem združenju pravnikov, ki institucijo varuha človekovih pravic definira kot »urad, določen z ustavo ali z aktom zakonodajalca, na čelu z neodvisnim visokim funkcionarjem, odgovornim zakonodajalcu, ki sprejema pritožbe prizadetih oseb zoper vladne agencije, funkcionarje in uslužbenice, deluje na lastno pobudo in ima pooblastila, da preiskuje, priporoča popravne ukrepe in izdaja poročila«. Bizjak (2000: 11-12) omenja tudi definicijo ameriškega združenja pravnikov, ki se glasi:

³³ *Encyclopaedia Britannica '99 – CD multimedia edition.*

Ombudsmeni sprejemajo od posameznikov pritožbe in vprašanja, ki zadevajo delovanje entitete in razrešujejo posamezna sporna vprašanja ter, če je primerno, dajejo priporočila za izboljšanje splošnega upravljanja entitete, ki ji služijo. Ombudsman ščiti posamezne pravice pred prekoračitvami javne ali zasebne birokracije. Ombudsman ščiti tiste, ki delajo v entiteti, in tiste, na katere vpliva dejavnost entitete. Ombudsmeni morajo biti neodvisni in nepristranski. Komunikacija z njimi je zaupna. Zvezne, državne in lokalne oblasti, akademske institucije, podjetja in neprofitne organizacije oziroma enote teh entitet lahko ustanovijo ombudsmana.

Lehtimaja (1993: 140) ombudsmana definira z naslednjimi trditvami:

- biti mora neodvisen tako od izvršilne oblasti kot od strankarskih interesov,
- imeti mora široke pravne pristojnosti za nadzor javnih organov;
- imeti mora dostop do vseh informacij, tudi če gre za dokumente strogo zaupne narave;
- upravne ustanove ga morajo spoštovati, obenem pa mora biti dostopen tudi navadnim ljudem;
- pri raziskovanju in kritiki upravnih postopkov mora imeti proste roke, vendar jih ne more razveljaviti ali spremeniti.

Termin ombudsman se v svetu ni uveljavil le v strokovnih krogih, pač pa tudi v širši javnosti kot splošno ime za institucijo, ki varuje in zastopa posameznika v sporih z organi, ki izvajajo javna pooblastila. Ombudsman je švedska beseda, ki pomeni pooblaščenec, zastopnik. Ko se je institucija ombudsmana zaradi svoje uspešnosti in priljubljenosti širila s Švedske v druge države, se je z njo širil tudi naziv (Lehtimaja 1993: 139-140).

Prvega pooblaščenca zasledimo že v letu 1713, ko je švedski kralj Karl XII. svojemu posebnemu pooblaščenecu – ombudsmanu dal vsa pooblastila za nadzor takratne administracije in načinov izvajanja svojih odredb. Bal se je, da bodo v času njegove daljše odsotnosti uradniki, sodniki, davčni izterjevalci in drugi, ki v njegovem imenu izvajajo oblast, zlorabljali svoja pooblastila ali se osebno okoriščali. Njegov začasni je kmalu postal stalni kraljevi pooblaščenec, ki pa še ni bil pravi ombudsman v današnjem pomenu (Bizjak 2000: 34).

Institucija ombudsmana, ki jo poznamo danes, je nastala na podlagi švedske ustave iz leta 1809, ko je švedski parlament izvolil prvega ombudsmana. Njegova prvotna naloga je bilo nadziranje dela državnih uradnikov, poklicnih vojakov in sodnikov. Če je pri tem ugotovil nepravilnosti, je proti kršilcem lahko vložil disciplinsko ali kazensko obtožbo. Prvi švedski ombudsman in parlament sta svoje nadzorno delo razdelila tako, da je parlament ohranil neposreden nadzor nad delom ministrov, ombudsmanu pa je prepustil nadzor nad delom številnih višjih in nižjih uradnikov, sodnikov in drugih, ki izvajajo državna pooblastila in jih parlament operativno ne bi mogel nadzorovati (Bizjak 2000: 34-35).

V Evropi in v svetu so znani različni tipi ombudsmanov, prav tako se po posameznih državah razlikujejo njihove pristojnosti in vsebina dela, vendar pa bi lahko obstoječe ombudsmane razdelili na tri osnovne skupine:

a) parlamentarne ombudsmane, ki jih posamezne države ustanavljajo z zakoni, ki imajo ustavno podlago. Nadzirajo delo vseh državnih organov in so odgovorni le parlamentu;

b) vladne ombudsmane, ki jih ustanavljajo vlade ali vladne službe na podlagi vladnega zakona ali akta. Financirajo se iz vladnih sredstev in imajo z zakonom ali aktom vlade določena pooblastila;

c) civilne ombudsmane, ki jih ustanavljajo različna profesionalna združenja, podjetja ali zavodi (na primer banke, zavarovalnice, univerze ali zdravstvene ustanove). Delno se lahko financirajo tudi iz javnih sredstev (Rovšek 1994: 119).

Pri obravnavi institucije, ki se je uveljavila pod imenom ombudsman, je treba razlikovati tudi t. i. prave od nepravih ombudsmanov, ki jih imenujemo tudi kvazi-ombudsmani. Pravi so le tisti, ki se ustanovijo z zakonom, ki tudi določi njihova pooblastila. Poleg pravega ombudsmana se lahko na državni ravni ustanovijo tudi organi, ki imajo podobna pooblastila kot ombudsmani, vendar ne na podlagi zakona, ampak na podlagi akta ustanovitelja ali ustanoviteljev (Rovšek 1994: 120-121).

3. 2. POMEN IN VLOGA OMBUDSMANA

»Primarna funkcija ombudsmana je zagotovitev pravičnosti in zakonitosti delovanja javne administracije. /.../ V splošnem so glavne aktivnosti ombudsmana individualne pritožbe. Poleg tega pa se ukvarja tudi z veliko širšim spektrom aktivnosti za zaščito in promocijo človekovih pravic« (Škraba 1999: 5). Ustanavljanje institucije ombudsmana narekujejo vse večje in vse bolj razvejane pristojnosti države, vladnih in nevladnih

organov. Posameznik je v odnosu do organov države vedno v podrejenem položaju, saj imajo ti v svojih rokah institucije oblasti in sredstva prisile. Na drugi strani pa se z institucijo ombudsmana ohranja občutljivo ravnovesje med glavnimi nosilci oblasti, to je parlamentom, izvršilno oblastjo in pravosodjem. Ombudsman namreč pri svojem delu vzpostavlja določen odnos do vseh navedenih vej oblasti. Nekateri avtorji celo menijo, da bi lahko institucijo ombudsmana opredelili kot četrto, prijazno vejo oblasti. Trpin (1993: 159) tako na primer meni, da ombudsman ni oblast, kot tudi ne del njenega mehanizma, ampak je anti-oblast, ki ravno iz te svoje definicije črpa svoja razmerja do vseh vej oblasti.

Bizjak (2000: 12-13) poudarja pomembnost naslednjih karakteristik institucije ombudsmana:

- **neodvisnost** – pri legitimnem izvrševanju funkcije ne sme biti oviran in ne sme biti nadzorovan, omejevan ali kaznovan s strani katerega koli uslužbenca institucije, ki ga imenuje, ali osebe, ki je lahko subjekt pritožbe ali poizvedbe;
- **nepristranskost** – izvajati mora poizvedbe in preiskave na nepristranski način brez predsodkov ali konflikta interesov. Nepristranskost ne izključuje ombudsmanovega interesa za doseganje sprememb, ki se zdijo potrebne kot rezultat postopka;
- **zaupnost** – ne sme razkriti, prav tako se od njega ne sme zahtevati razkritja katere koli informacije, ki jo je pridobil zaupno. Spisi, ki se nanašajo na pritožbo morajo biti zaupni. Varuh lahko informacije razkrije le, če niso zaupne narave ali vira ne razkrivajo.

Standardi vsebujejo tudi določbe o funkcijah, ki ne pritičejo ombudsmanu. Ombudsman tako ne sme biti pooblaščen za:

- sprejemanje, spreminjanje ali razveljavljanje zakonov, politik ali upravnih odločb;
- sprejemanje obvezujočih odločitev niti za določanje pravic;
- prisilitev entitete ali katerekoli osebe, da izvrši njegova priporočila;
- vodenje preiskave, ki nadomešča odločanje o pravicah v upravnih ali sodnih postopkih (Bizjak 2000: 13).

Škraba (1999: 19) se pri analizi karakteristik ombudsmana sklicuje na Martena Oostinga. Ta je kriterije, ki naj bi jih ombudsmani upoštevali pri svojem delu, razdelil v dve kategoriji, institucionalne in proceduralne.

Institucionalni kriteriji, ki so povezani z organizacijo in osebjem Urada varuha človekovih pravic RS, so (Škraba 1999: 19-20):

- **neodvisnost** – ombudsmana imenuje parlament. Neodvisnost Urada ombudsmana v odnosu do organov oblasti, ki jih nadzoruje, mora biti zavarovana z ustavo, vključuje pa tudi zagotavljanje ustreznih finančnih sredstev;
- **profesionalnost** – varuh se sooča s širokim spektrom tem z različnih področij. Pri odkrivanju dejstev mora delovati odločno in natančno. Obravnave pritožb zahtevajo sposobnosti razumevanja, učinkovitega odločanja in iskanje odgovorov tudi na zahtevna pravna vprašanja;
- **širina pooblastil** – ombudsman mora uživati široka pooblastila v odnosu do organov, ki jih nadzoruje. Imeti mora dostop do informacij, ki jih potrebuje pri svojih raziskavah. Kar se tiče preiskav, ki jih izvede na lastno pobudo, predstavljajo priporočila močan instrument v njegovih rokah. Vladno telo, ki prejme priporočila ombudsmana, mora reagirati v kratkem času, če priporočila zavrne, pa mora imeti tehtne razloge;
- **dostopnost** – državljani naj bi imeli lahek dostop do ombudsmana. Starost pritožnika ne sme predstavljati ovire pri naslovitvi pritožbe varuhu.

Proceduralni kriteriji zagotavljajo, da ombudsman skrbi za to, da državni organi v odnosu do posameznikov izvajajo svoje funkcije na zakonit način. Ta lastnost je izjemno pomembna, saj imajo nekatere pritožbe korenine v prepričanju državljanov, da jih državne oblasti niso jemale resno. Da bi se nezaupanju državljanov izognili, mora ombudsman delovati na podlagi naslednjih proceduralnih kriterijev (Škraba 1999: 20-21):

- **aktivna vloga** – preiskave ombudsmana morajo biti natančne in zaobseči vsako vprašanje, ki ga postavlja pritožba. Ombudsman naj bi v čim krajšem času prišel do rešitve pritožb posameznikov;
- **upoštevanje obeh strani zgodbe** – pritožnik mora biti obveščen o odgovoru državnega organa ali uslužbenca na njegovo pritožbo. Če državni organ oz. uradni uslužbenec zanikata ali izpodbijata trditve pritožnika in predstavi dokaze, ki kažejo drugačno sliko problema, mora biti pritožniku dana možnost, da se odzove pred zaključkom preiskave;

- **odločitev** – preiskava omogoča ombudsmanu, da ugotovi, ali je neka pritožba utemeljena. Ombudsman o svoji odločitvi obvesti stranke v sporu;
- **obrazložitev odločitve** – odločitve ombudsmana morajo biti razumljive, dobro argumentirane in utemeljene;
- **upoštevanje razumnega roka za odgovor** – ombudsman naj bi ukrepal v čim krajšem času – najkasneje v roku enega do dveh let;
- **preglednost** – institucija ombudsmana ni le še en člen v verigi institucij; je institucija *sui generis*. Delo varuha človekovih pravic je prežeto z veliko mero praktične in emocionalne teže, zato mora biti kakovost njegovega dela na zelo visokem nivoju. Poročila o delu ombudsmana pa so kriterij za presojanje kvalitete njegovega dela.

»Nadzor izvajanja oblasti je ključnega pomena za konsolidacijo demokratične ureditve. To ne velja le za države, ki po izkušnji totalitarnega ali avtorskega režima (ponovno) vzpostavljajo demokracijo, marveč tudi za države, v katerih formalna demokracija obstaja že daljše obdobje« (Bizjak 2000: 52). Nadzor se lahko izvaja predvsem na treh ravneh: na politični ravni kot neposredni parlamentarni nadzor, na sodni ravni ter na ravni javnosti, ki šele v demokratičnem okolju dobi pravi pomen.

Država institucijo varuha človekovih pravic, ki ni klasičen državni organ, ustanovi z namenom učinkovitejšega varovanja pravic in svoboščin njenih državljanov. Na ta način si tudi organi državne oblasti zagotavljajo večjo legitimnost. Vloga države na področju človekovih pravic je dvojna in navidez protislovna: državni organi so na eni strani najpogostejši kršilci človekovih pravic, po drugi strani pa država vzpostavlja mehanizme, ki naj varujejo pravice posameznikov. Osnovna naloga ombudsmana je torej posredovanje pri državnih organih v primerih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pri drugih nepravilnostih, ki jih državni organi storijo posamezniku.

Ombudsman je lahko le organ demokratične pravne države in lahko deluje le v okolju, kjer državni organi spoštujejo lastne zakone in pravila in kjer so nosilci oblasti podvrženi javnemu nadzorstvu. Ustanavljanje takšnih organov v nedemokratičnih državah se je pokazalo za neučinkovito, saj se je na koncu praviloma pokazalo, da so bolj ščitili državo in določen državni sistem kot pa posameznike (Rovšek 1994: 121).

Ombudsman je hierarhično oblikovan organ, ki ga predstavlja nosilec funkcije. Na Švedskem in v Avstriji poznamo tudi kolektivnega ombudsmana; imenovanih je več ombudsmanov (Švedska štiri, Avstrija tri), vsak s svojim področjem delovanja, vendar o najpomembnejših zadevah odločajo skupaj (Rovšek 1994: 122).

Na ombudsmana se načeloma lahko obrne vsakdo, ki je prizadet z aktom državnega organa. Poleg tega varuh lahko ukrepa tudi na lastno pobudo, predvsem na podlagi informacij, ki jih dobi v javnih medijih. Njegovi ukrepi niso vezani samo na ugotavljanje zakonitosti odločitev državnih organov, temveč lahko ocenjuje tudi njihovo smotnost, odnos do stranke in še posebej uporabo diskrecijske pravice državnega organa. V tem gre iskati tudi poglobitni razlog njegovega ustanavljanja ter razloge za njegovo učinkovitost in priljubljenost, saj lahko ukrepa tudi v primerih, ko ne gre za kršitev predpisov v formalnem smislu, kar je v pristojnosti drugih, predvsem pravosodnih organov. Tako lahko učinkovito ukrepa tudi v primerih manjših kršitev in neučinkovitega ali malomarnega delovanja državnih organov, kar so tudi najpogostejši vzroki za nezadovoljstvo državljanov z delom državnih organov.

3. 3. PRAVNI IN VSEBINSKI OKVIR DELOVANJA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC V SLOVENIJI

Slovenija do sprejetja Zakona o varuhu človekovih pravic (ZVČP) 20. 12. 1993 ni imela institucije z enakimi ali podobnimi nalogami in pooblastili. Nekatere naloge so v Sloveniji do sprejetja ZVČP opravljali zlasti Svet za varstvo pravic in temeljnih svoboščin, državni pravobranilci in komisije za vloge in pritožbe oz. peticije. Varuh človekovih pravic, kot ga določa ZVČP, je institucija, »oblikovana po klasičnem modelu nacionalnega parlamentarnega ombudsmana s širokimi pristojnostmi do državnih in drugih organov, ki izvajajo javna pooblastila. Takšen model je prevzela večina zahodnoevropskih držav. Z nalogami in pooblastili, ki jih ima, predstavlja dodatno sredstvo zunajsodnega varstva pravic posameznikov« (Letno poročilo '95 1996: 9).

Ustavna podlaga za ustanovitev varuha človekovih pravic je v 159. členu Ustave RS, ki določa, da se »za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil z zakonom

določi varuh pravic državljanov. Z zakonom se lahko za posamezna področja določijo posebni varuhi pravic državljanov« (Ustava RS, 159. člen). Z ZVČP, ki ga je decembra 1993 sprejel Državni zbor (DZ) RS, je bila za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil uvedena institucija varuha človekovih pravic. Varuh človekovih pravic je uradno začel delovati 1. januarja 1995. S tem dnem je prenehal delovati Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Novoustanovljena institucija je skladno s 57. členom ZVČP od Sveta za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin prevzela vse nerešene zadeve, arhiv ter sredstva, ki jih je Svet do tedaj prejel in reševal (ZVČP, 57. člen).

ZVČP v 3. členu določa, da se »varuh pri svojem delu ravna po določilih ustave in mednarodnih pravnih aktov o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, pri svojih intervencijah pa se lahko sklicuje tudi na načeli pravičnosti in dobrega upravljanja«. Pri ustavi ne gre le za pravice in svoboščine, ki jih opredeljuje drugo poglavje ustave, temveč tudi za nekatere človekove pravice in svoboščine, ki izhajajo iz drugih poglavij ustave, npr. pravica do stavke ali sindikalne svobode iz poglavja o gospodarskih ali socialnih razmerjih.

Ustava RS v 8. členu določa, da »morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošnimi veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo«. Ratificirane mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno. Varuh se pri svojem delu oz. intervencijah v skladu s 3. členom ZVČP, kadar gre za vprašanje človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, lahko sklicuje tudi na načela mednarodnega prava, ki izhajajo iz konvencij in sporazumov, ki jih Slovenija ni ratificirala.

Po naravi svojega dela imajo upravni organi tako pri konkretnih odločitvah kot pri vodenju postopka in ravnanju s strankami velik obseg diskrecijskih pravic. Tudi pri nas lahko varuh ukrepa v skladu s svojimi pristojnostmi v tistih primerih, ko državni organ ravna nekorektno ali neupravičeno oteži uveljavljanje pravic posamezniku, ne da bi bilo to ravnanje nujno v nasprotju s predpisi (ZVČP, 23.-25. člen). Varuh lahko organom naslovi predloge, mnenja, kritike in priporočila, ki so jih ti dolžni obravnavati in nanje v določenem roku tudi odgovoriti. Iz naštetih ukrepov je razvidno, da varuh od državnih

organov ne more zahtevati določenega ravnanja ali opustitev ter ne more doseči prisilne izvršitve svojih ukrepov. Če državni organ ne bo prostovoljno izvršil predlogov varuha, bo ta lahko obvestil neposredno nadrejeni organ, najpogosteje je to pristojni minister (ZVČP, 40. člen).

Varuh nima pristojnosti oblastnega odločanja in ne more sprejemati pravno obvezujočih odločitev, ki bi bile sankcionirane s sredstvi pravne prisile. Splošne akte lahko izdaja le v povezavi z lastno organiziranostjo. Posamičnih aktov ne izdaja v obliki odločbe, sodbe, sklepa ali odredbe, torej v oblikah, ki sicer poudarjajo avtoritativnost v izvajanju sodne in izvršilne veje oblasti (Bizjak 2000: 75-76). V pristojnosti varuha je, da državnim organom naslavlja predloge, mnenja, kritike ali priporočila (ZVČP, 7. člen). Vsebuje ugotovitev odločilnega dejanskega stanja ter pravni sklep (presojo) o kršitvah človekovih pravic ali temeljnih svoboščin oz. o drugih nepravilnostih obravnavanega primera. Končno poročilo ne vsebuje sankcije, temveč le predlog za odpravo ugotovljene nepravilnosti ter s tem za pravilno (pravično) rešitev primera (ZVČP, 39. člen).

Za uspešno delovanje in izpolnjevanje pooblastil mora imeti varuh v zvezi z obravnavanim primerom možnost ugotoviti dejansko stanje, ki se kar najbolj približuje resnici. Na področju zbiranja dokaznega gradiva in ugotavljanja odločilnih dejstev so zato njegova pooblastila največja. Državni organi morajo varuhu na njegovo zahtevo zagotoviti vse podatke in informacije iz njihove pristojnosti ne glede na stopnjo zaupnosti ter mu omogočiti izvedbo preiskave (ZVČP, 6. člen). Varuh lahko vstopi v uradne prostore vseh državnih organov (ZVČP, 42. člen), ki so mu dolžni pomagati pri izvedbi preiskave in na njegovo zahtevo nuditi ustrezno pomoč. Varuh lahko vabi vsakogar kot pričo ali izvedenca na pogovor o zadevi, ki jo obravnava. Vsi funkcionarji in uslužbenci državnih organov se morajo odzvati na varuhovo vabilo za sodelovanje v preiskavi. Odklonitev ali nespoštovanje njegove zahteve se šteje za oviranje dela varuha. O tem lahko poroča s posebnim poročilom pristojni instituciji (ZVČP, 33.-36. člen).

Pooblastila varuha v razmerju do sodne veje oblasti niso posebej določena. Tako veljajo splošne omejitve, ki so posledica ustavnega načela neodvisnosti sodnikov. Sodno oblast izvajajo sodniki, ki so pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni. Pooblastila varuha v

razmerju do sodne veje oblasti ne smejo ogrozati neodvisnosti in nepristranskosti sodišča. Posredovanje varuha zato ne sega na področje sojenja. Predmet njegovega nadzora sta sodna in pravosodna uprava.

V zadevi, ki jo obravnava, varuh ugotovi odločilna dejstva in poda svojo presojo o pravilnosti oz. nepravilnosti ravnanja državnega organa, nima pa neposrednih sredstev za ukrepanje. Njegova vloga v zvezi z ugotovljeno nepravilnostjo je predvsem predlagalna. Tako lahko državnemu organu predlaga zlasti (ZVČP, 39. člen):

- odpravo nepravilnosti s ponovno izvedbo postopka in/ali novo odločitvijo (kadar to dopušča procesni predpis) v skladu z ZVČP ter ob upoštevanju stališč in predlogov varuha;
- plačilo odškodnine za (negmotno in/ali gmotno) škodo, nastalo zaradi ugotovljene nepravilnosti;
- pisno ali osebno opravičilo prizadetemu posamezniku.

Varuh nima zakonske iniciative in potemtakem nima pravice predlaganja zakonov, lahko pa parlamentu in vladi posreduje pobudo za spremembo ali sprejem zakonov in drugih aktov iz njune pristojnosti (ZVČP, 45. člen). Položaj privilegiranega predlagatelja pa ima varuh v postopku pred Ustavnim sodiščem. Vloži lahko zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Če varuh oceni, da je to nujno za varstvo ustavnosti in zakonitosti, lahko zahteva sprejem pri predsedniku DZ, predsedniku vlade in ministrih (ZVČP, 46. člen).

IZVOLITEV IN POLOŽAJ

Eden najpomembnejših elementov, ki opredeljujejo položaj ombudsmana, je njegovo razmerje do organa, ki ga izvoli in mu omogoča pogoje za delo. To je tudi najpomembnejše merilo za razvrstitev ombudsmanov v parlamentarne, vladne in civilne oz. kvazi-ombudsmane, kot jih nekateri tudi imenujejo. Ob proučevanju ZVČP sem ugotovila, da je naš varuh človekovih pravic po tem merilu nacionalni parlamentarni ombudsman s splošno pristojnostjo do vseh državnih organov.

ZVČP določa zelo visoko soglasje za izvolitev varuha v DZ – dve tretjini glasov vseh poslancev. To pomeni, da je za izvolitev varuha ne glede na udeležbo na seji potrebno

najmanj 60 poslanskih glasov. Tako visoka kvalificirana večina se ne zahteva za izvolitev nobenega drugega funkcionarja, ki ga voli DZ; primerjalno sodi med najstrožje pogoje za izvolitev ombudsmana (ZVČP, 12. člen). Hkrati pa je res, da parlamenti večine držav težijo k temu, da bi bil kandidat za ombudsmana sprejemljiv za vse in ga poskušajo izvoliti s konsenzom ne glede na to, kakšno večino za njegovo izvolitev predvideva ZVČP. Zahtevana večina na eni strani zaostre pogoje za izvolitev varuha, na drugi pa zagotavlja, da bo varuh imel podporo v parlamentu. Hkrati to tudi pomeni, da ni odvisen od navadne večine strank, ki sestavljajo koalicijo na oblasti, kar gotovo prispeva k utrditvi njegovega neodvisnega položaja v razmerju do političnih strank.

Drugi element, ki zagotavlja neodvisnost varuha, je način predlaganja kandidata. To je prepuščeno predsedniku republike. Predsednik republike, ki je izvoljen neposredno, predstavlja voljo večine državljanov. ZVČP določa, da je kandidacijski postopek za varuha človekovih pravic smiselno enak postopku kandidiranja za sodnike Ustavnega sodišča (ZVČP, 14. člen).

Funkcija varuha ni združljiva s funkcijo v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, organih političnih strank in sindikatov ter z drugimi funkcijami oz. dejavnostmi, ki po ZVČP niso združljive z opravljanjem javne funkcije. Pri tem se glede nezdružljivosti smiselno upoštevajo določbe ZVČP o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Rovšek 1994: 144).

ZVČP v 15. členu določa, da ima varuh najmanj dva in največ štiri namestnike; predvideva tudi, da namestnike predlaga varuh sam, s čimer se ohranja njegov vpliv in odgovornost za delovanje celotne institucije. S tem se obenem izključuje politični vpliv pri imenovanju namestnikov, ki jih potrdi zakonodajalec z navadno večino glasov poslancev. Tudi mandatna doba namestnikov traja šest let in sicer brez omejitev pri ponovni izvolitvi, po poteku mandatne dobe so torej lahko ponovno imenovani (ZVČP, 16. člen). Poslovnik varuha človekovih pravic v 11. členu določa, da se zadeve iz pristojnosti varuha delijo na naslednja področja:

- ustavne pravice;
- omejitve osebne svobode;
- socialna varnost;

- delovno pravne zadeve;
- upravne zadeve;
- sodni postopki;
- okolje in prostor;
- gospodarske javne službe;
- stanovanjske zadeve.

Za vsako področje je pristojen eden od namestnikov.

ORGANIZACIJA URADA OMBUDSMANA

Poslovnik varuha človekovih pravic ureja delovanje institucije in način dela varuha, določa delitev področij ter postopek z vlogami, ureja vprašanja, povezana z organizacijo in načinom dela varuha, ki jih je sploh mogoče določiti glede na neformalno naravo postopka pri varuhu. S poslovnikom je ombudsman svoje delovanje uredil tako, da je prisoten tudi na drugih območjih Slovenije, saj je določil, da lahko opravlja dejavnost tudi zunaj svojega sedeža. Pri tem ni mišljena vzpostavitev organizacijske oblike delovanja službe zunaj sedeža, pač pa gre za način dela varuha (Letno poročilo '95 1996: 10).

Svojo organiziranost in delo varuh človekovih pravic skladno z ZVČP ureja s poslovnikom in drugimi splošnimi akti. S poslovnikom je varuh določil, da je služba ombudsmana organizirana v Uradu varuha človekovih pravic, ki ga vodi generalni sekretar varuha. Urad sestavljata strokovna služba varuha in služba generalnega sekretarja. V strokovni službi varuha se opravljajo vse strokovne naloge za varuha in namestnike po posameznih področjih iz pristojnosti varuha. Klasificirajo in obravnavajo se pobude ter pripravljajo mnenja, predlogi in priporočila, izvajajo se preiskovalna dejanja ter izdelujejo poročila varuha o ugotovitvah v zvezi s pobudami, obenem pa posredujejo pobudnikom informacije v zvezi z njihovimi pobudami (Poslovnik varuha človekovih pravic, 9. člen).

NEODVISNOST

Varuh opravlja občutljivo nalogo varovanja pravic in svoboščin posameznikov v razmerju do državnih organov, ki po naravi ustroja države razpolagajo s celotnim prisilnim aparatom. Da bi to nalogo lahko učinkovito opravljal, mora biti pri svojem

delu popolnoma neodvisen in samostojen. V praksi to pomeni, da mu noben državni organ ne more dajati konkretnih navodil za delo in da se je dolžan ravnati le po določilih ustave in mednarodnih pravnih aktov o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah.

Neodvisen položaj varuha se zagotavlja tudi z dolžino mandatne dobe, ki traja šest let. Varuh človekovih pravic je po poteku mandatne dobe lahko izvoljen le še enkrat za dobo šestih let, namestniki varuha pa so lahko imenovani tudi večkrat (ZVČP, 12. in 16. člen). V 20. členu ZVČP je opredeljena tudi t. i. poklicna imuniteta, to je zaščita za primere sodnih in drugih postopkov proti varuhu, ki so povezani z opravljanjem njegove funkcije. Pomemben element neodvisnosti funkcije ombudsmana je tudi vprašanje predčasne razrešitve varuha in njegovih namestnikov. Razrešeni so lahko samo na lastno zahtevo, če so obsojeni za kaznivo dejanje z odvzemom prostosti ali zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje svoje funkcije (ZVČP, 21. člen). To je bistven element za varstvo neodvisnosti takšne in podobnih funkcij. S tega vidika se funkcija varuha lahko primerja s položajem sodnika Ustavnega sodišča in rednih sodišč, za katere zakon prav tako vnaprej opredeljuje razloge za predčasno razrešitev. Zahtevana večina za razrešitev varuha se razlikuje od večine za njegovo izvolitev. Varuh je lahko razrešen svoje dolžnosti z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. ZVČP ne določa posebej razlogov in postopka za razrešitev namestnikov varuha, zato tudi zanje velja enak postopek kot za varuha (Rovšek 1994: 146).

POSTOPEK IN NAČIN DELA

Pobudo za začetek postopka lahko na varuha naslovi »vsakdo, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine« (ZVČP, 26. člen). Postopek pri varuhu ni formaliziran v tolikšni meri kot postopek pred sodnimi organi, saj se za začetek postopka zahteva le osebna identifikacija pritožnika ter navedba okoliščin, dejstev in dokazov, na katerih temelji pobuda. Kadar bo varuh ocenil, da pobuda ni popolna, bo pritožnika pozval, da jo dopolni z zahtevano dokumentacijo. Postopek pri varuhu je zaupen, kar pomeni, da je varuh dolžan varovati identiteto svojih strank in tajnost celotnega postopka, dokler se le-ta ne zaključi. Postopek je nepristranski, varuh mora namreč v vsaki zadevi pridobiti stališča vseh prizadetih; je tudi brezplačen in se začne na pobudo vsakogar, ki meni, da so mu z aktom organa

kršene človekove pravice oz. temeljne svoboščine (ZVČP, 9. člen). Postopek se lahko začne tudi na pobudo varuha, vendar samo ob soglasju prizadetega (ZVČP, 26. člen).

Ombudsman se lahko takoj, ko prejme pobudo za začetek postopka o njej, odloči, kot pravi ZVČP v 28. in 29. členu, po skrajšanem postopku. Varuh se o pobudi odloči, ko je dejansko stanje posameznega primera in stališča vseh prizadetih razvidno iz pisne dokumentacije, priložene k pobudi, in ko oceni, da za odločitev ne potrebuje dodatnih informacij ali dokumentacije. »Varuh o pobudi odloči po skrajšanem postopku /.../ zlasti v primeru, kadar so dejansko stanje in stališča prizadetih strani razvidna iz dokumentacije, priložene k pobudi za začetek postopka« (ZVČP, 29. člen).

Ob ugotovljeni kršitvi ali nepravilnosti varuh lahko ukrepa tako, da (ZVČP, 39. člen):

- posreduje organu, ki je povzročil kršitev ali nepravilnost, predlog, mnenje, kritiko ali priporočilo;
- predlaga, da organ ponovno izvede določen postopek v skladu z ZVČP;
- predlaga povrnitev škode;
- predlaga drug način za odpravo nepravilnosti, ki so bile povzročene.

Varuh lahko predlaga tudi uvedbo disciplinskega postopka zoper uslužbenca organov, ki so zakrivili ugotovljeno nepravilnost (*ibid.*). Na podlagi 22. in 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču je varuh pooblaščen, da vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov ter splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, ali pa v soglasju s prizadetimi vloži ustavno pritožbo zaradi kršitve človekove pravice ali temeljne svoboščine s posameznim aktom državnega organa.

Pobuda za začetek postopka mora biti podpisana in označena z osebnimi podatki pobudnika. Vsebovati mora naslednja dejstva in dokaze:

- državni organ, organ lokalne skupnosti ali drugega nosilca oblasti, na katerega se pobuda nanaša;
- navedbo človekove pravice ali temeljne svoboščine, ki je bila kršena, oziroma nepravilnosti pri poslovanju organa;
- dejstva in dokaze na katerih temelji pobuda;
- navedbo pravnih sredstev, ki jih je v zadevi že uporabil.

Če pobudo v imenu prizadetega vloži kdo drug, je potrebno k pobudi priložiti soglasje oziroma pooblastilo prizadetega (Poslovnik varuha človekovih pravic, 20. člen).

Varuh pobude ne vzame v obravnavo, če je anonimna, če je od dejanja ali zadnje odločitve organa minilo več kot leto dni (razen če oceni, da je pobudnik zamudil rok iz objektivnih razlogov ali da gre za pomembno zadevo), če je pobuda žaljiva in predstavlja zlorabo pravic do pritožbe. Sledi še nekaj razlogov, zaradi katerih lahko varuh zavrne pobudo (ZVČP, 30. člen):

- če iz razpoložljivih podatkov in okoliščin nedvoumno izhaja, da ne gre za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ali drugo nepravilnost;
- če je vloga nepopolna in jo pobudnik po predhodnem opozorilu varuha ne dopolni;
- če je zadeva v postopku pred pravosodnimi organi, razen v primerih določenih v tem zakonu;
- če gre za zadevo, ki je v pristojnosti preiskovalnih komisij državnega zbora v razmerju do nosilcev javnih funkcij;
- če niso bila izčrpana vsa redna ali izredna pravna sredstva, razen če oceni, da bi bilo za posameznika nesmotrno začeti ali nadaljevati takšne postopke ali oceni, da bi bila posameznikom medtem prizadejana velika ali težko popravljiva škoda;
- če je iz pobude razvidno, da gre za manj pomembno zadevo, ki tudi po opravljeni preiskavi ne bi mogla dati primerne rezultata.

Naloga ombudsmana je ugotavljati in preprečevati kršitve človekovih pravic in drugih nepravilnosti ter odpravljati njihove posledice. Zato je odločilnega pomena, da je institucija dostopna vsakemu, ki se želi obrniti nanjo. Ljudje se obračajo na varuha na različne načine. Nekateri pošiljajo obširne pisne vloge z bolj ali manj celovito dokumentacijo, drugi v pismu niti ne navedejo problema, temveč le izrazijo željo po osebnem pogovoru. Z enako željo se mnogi obračajo na varuha tudi po telefonu. Priporočena je pisna vloga z vsaj osnovno opredelitvijo problema, da se lahko zagotovi najustreznejšega sogovornika ali opravi določene poizvedbe že pred pogovorom. Pogovori omogočajo podrobnejšo osvetlitev posameznikovih problemov, dajanje pojasnil, nasvetov in ugotavljanje kršitev ter nepravilnosti ob predstavitvi stališča organa o obravnavanem problemu (Letno poročilo '95 1996: 19-20). V nadaljevanju bom predstavila različne postopke in metode, ki jih varuh človekovih pravic uporablja pri reševanju pritožb.

Pobude, poizvedbe in odločanje o obravnavi

ZVČP v 27. členu določa, da se pobuda za začetek postopka pri varuhu praviloma vloži v pisni obliki. V nujnih primerih se pobudo sprejme tudi po telefonu, vendar jo mora

pobudnik pozneje vložiti v pisni obliki, sicer se postopek v zvezi s pobudo lahko ustavi. Vse pobude, naslovljene na varuha, morajo biti podpisane in označene z osebnimi podatki pobudnika, vsebovati morajo okoliščine, dejstva in dokaze, na katerih temelji pobuda za začetek postopka. Ko varuh prejme pobudo, opravi potrebne poizvedbe in na tej podlagi lahko sklene, da (ZVČP, 28. člen):

- o pobudi odloči po skrajšanem postopku;
- začne preiskavo;
- pobudo zavrne;
- pobude ne sprejme v obravnavo, ker je anonimna, prepozna, žaljiva in predstavlja zlorabo pravice do pritožbe.

Pri nekaterih primerih je takoj jasno, da ne spadajo v pristojnost varuha ali da niso izpolnjeni pogoji za obravnavo. V takih primerih se pobudniku svetuje, kam naj se obrne, če ima na voljo še kakšne možnosti oz. katera pravna sredstva naj uporabi, preden bo zadevo lahko obravnaval varuh. Med vlogami, ki ne izpolnjujejo pogojev za obravnavo, je precej takšnih, kjer teče predvideni postopek in ni mogoče trditi, da gre za kakršno koli nepravilnost (Letno poročilo '95 1996: 21).

V Uradu varuha človekovih pravic ločijo neutemeljene, delno utemeljene in utemeljene pobude. Če je iz razpoložljive dokumentacije nedvomno razvidno, da ne gre za kršitev človekovih pravic, je pobuda neutemeljena. Delno utemeljene so tiste, kjer ni razvidno, da navedbe pobudnika pomenijo kršitev ali nepravilnost. Utemeljene pobude pa so vse pobude, ki se nanašajo na dolgotrajnost upravnega postopka, pri katerih je že potekel zakonski rok za njegovo izvedbo. Če so bile določene zadeve začete pred več leti, v Uradu varuha iz časovnih pa tudi drugih okoliščin ugotavljajo, ali gre za neupravičeno zavlačevanje in je pobuda zato upravičena. Pri pobudah, kjer gre za domnevno vsebinsko nepravilnost, se utemeljenost ugotavlja na podlagi navedb pobudnika (Letno poročilo '95 1996: 22-23).

Bolj kot utemeljenost pobude je za pobudnika pomembno, da se nepravilnost odpravi. V ta namen varuh pristojnemu organu predlaga način razrešitve problema in poda mnenje o kršenju človekovih pravic. Kadar je le mogoče, se skuša problem razrešiti na

poravnalni način. Organu, na katerega se nanaša pobuda, varuh predlaga način razrešitve, če se z njim strinja tudi pobudnik (Letno poročilo '95 1996: 23).

Preiskava

Najpomembnejše zakonsko pooblastilo, ki ga imajo vsi ombudsmani in tudi naš varuh človekovih pravic, je pravica do vpogleda v vse podatke in dokumente iz pristojnosti državnih organov ne glede na stopnjo njihove zaupnosti. Hkrati pa so varuh, namestniki varuha in drugi uslužbenci dolžni varovati zaupnost podatkov, ki se nanašajo na pobudnika oz. predstavljajo vojaško, državno ali uradno tajnost (ZVČP, 36. člen). Poleg dostopa do pisnih gradiv ima varuh pravico vsakogar povabiti na razgovor zaradi dajanja pojasnil. ZVČP določa, da se morajo vsi uslužbenci in funkcionarji državnih organov odzvati na varuhovo povabilo za sodelovanje v preiskavi. Poleg tega lahko varuh kogar koli povabi kot pričo ali izvedenca, le-ta pa se je vabilu dolžan odzvati. Neupoštevanje njegovih povabil je z zakonom sankcionirano kot prekršek (Rovšek 1994: 152-153).

Operativno preiskavo vodi eden od uslužbencev varuha, ki je posebej usposobljen za vodenje preiskovalnih dejanj. Preiskave so zelo podobne tistim, ki jih opravljajo preiskovalni sodniki. Pristojni uslužbenec zbira in proučuje pisno dokumentacijo in predlaga zaslišanje uslužbencev državnih organov ali prič. Ugotovitve preiskave varuh strni v osnutek poročila, ki vsebuje izključno njegovo oceno dejanskega stanja in okoliščin posameznega primera. Osnutek poročila posreduje prizadetima strankama, ki lahko podata svoje pripombe k ugotovitvam varuha o dejanskem stanju, ki jih ta v končnem poročilu upošteva ali ne (Poslovnik varuha človekovih pravic, 32. in 33. člen). V primerih, ko zadeva terja hitro posredovanje in ko varuh razpolaga z dokumentacijo, iz katere je mogoče nesporno ugotoviti dejanske in pravne okoliščine posameznega primera, lahko varuh izdela končno poročilo tudi brez takšnega predhodnega preverjanja dejanskega stanja (ZVČP, 38. člen). Varuh lahko končnemu poročilu doda svoje ugotovitve in mnenje, ali je v konkretnem primeru šlo za kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali za drugo nepravilnost, ki jo lahko ugotavlja ali obravnava. Ob ugotovitvi, da je šlo za kršitev, varuh predlaga način, kako naj se ugotovljena nepravilnost odpravi. ZVČP predvideva, da lahko državnemu organu predlaga ponovno izvedbo določenega postopka z upoštevanjem varuhovih napotil (ZVČP, 39. člen).

Inšpekcijski pregledi

Ena izmed funkcij ombudsmana so tudi inšpekcijski pregledi upravnih organov, policijskih postaj, zaporov in drugih prostorov, kjer so posamezniki, ki jim je odvzeta ali omejena svoboda gibanja (psihiatrične ustanove). V zvezi s temi pregledi ima varuh zakonsko pooblastilo, da lahko vstopi v uradne prostore vsakega državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil. Pri inšpekcijskih pregledih zavodov, kjer so osebe, ki jim je odvzeta prostost, ima varuh pravico, da z njimi brez navzočnosti uslužbencev teh organov opravi razgovor (ZVČP, 42. člen).

Poročilo varuha

ZVČP od 43. do 45. člena določa predstavite poročil DZ. Čeprav je varuh pri svojem delu samostojen, mora o svojem delu v preteklem letu poročati DZ, lahko pa predloži tudi posebna poročila o posameznih primerih, za katere oceni, da imajo širši pomen in so po njegovi oceni nujna. Posebna poročila praviloma obravnava tudi pristojni odbor DZ, predloge, mnenja in priporočila varuha pa so državni organi, ki so predmet varuhove preiskave, dolžni upoštevati in jih spoštovati.

3. 4. PODROČJA DELA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

3. 4. 1. USTAVNE PRAVICE

Ob ustanovitvi institucije varuha človekovih pravic je bila sprejeta interna klasifikacija zadev, v katero so bile uvrščene zadeve s področja omejitve osebne svobode, otrokovih pravic, pravic manjšin, enakih možnosti, etike javne besede, pravica do zbiranja, delovanje varnostnih služb in varstva osebnih podatkov. Ob pregledu poročil pa je mogoče opaziti, da se največ pobud s tega področja uvršča zunaj vnaprej sprejete klasifikacije. Pobude so raznolike in pokrivajo področja od volitev, popisa prebivalcev do sporov v lokalni skupnosti in različnih vrst diskriminacij (Letno poročilo '98 1999: 29).

3. 4. 2. OMEJITVE OSEBNE SVOBODE

Posebno pozornost namenja varuh človekovih pravic pobudam oseb z omejitvijo osebne svobode, ki so obravnavane prednostno in sproti. Največkrat gre namreč za osebe, ki so

porinjene na rob družbenega dogajanja ter zato posebej ranljive in nemočne. Zanimanje javnosti za razmere, v katerih živijo, ter za njihove pravice in svoboščine ni veliko in je v glavnem povezano le s posameznimi odmevnimi in senzacionalističnimi primeri. Pri obravnavanju teh pobud so pogosto uporabljene telefonske povezave za zbiranje informacij in posredovanje, kar varuhu neformalen način dela dovoljuje (Letno poročilo '97 1998: 35).

3. 4. 3. SOCIALNA VARNOST

Ekonomске in socialne pravice državi nalagajo obveznosti, ki temeljijo na prirojenem človekovem dostojanstvu³⁴. Ker država nima neomejenih sredstev, je treba pri pravici do socialne varnosti upoštevati dejanske ekonomske možnosti, zato je treba na te pravice gledati zgolj kot na dolgoročne cilje oz. pričakovanja. Velja pa poudariti, da brez minimalne socialne varnosti ni mogoče govoriti o spoštovanju človekovih pravic, kot tudi ne o legitimnosti oblasti. Vsakdo ima pravico do življenjskega standarda, ki mu zagotavlja zdravje in blaginjo, kamor med drugim sodijo hrana, obleka, stanovanje, zdravniška oskrba in socialne storitve. Država mora ukrepati tako, da prebivalcem zagotovi človeškega dostojanstva vredno življenje (Letno poročilo '98 1999: 53).

3. 4. 4. DELOVNOPRAVNE ZADEVE

Praviloma se vsebina pobud s področja delovnopравnih zadev skozi leta bistveno ne spreminja; največ se jih nanaša na nepravilno oz. neredno izplačevanje plač in drugih prejemkov (nadure, regres, jubilejne nagrade, odpravnine), na neplačevanje prispevkov za socialno varnost, neizdajanje plačilnih listov, postopek prenehanja delovnega razmerja (npr. v času bolniškega ali porodniškega dopusta), razporeditve na drugo delo, omejevanja pravice do 30-minutnega odmora, pravice do zdravju in varnosti primernih delovnih prostorov. Številne so tudi pobude zaradi šikanoznega ravnanja delodajalcev, izigravanja predpisov, zlorabe delovnega razmerja za določen čas, neizvrševanja sodb delovnih sodišč in nemožnosti izvršbe (Letno poročilo '02 2003: 95-98).

³⁴ Glej poglavje 2.

3. 4. 5. UPRAVNE ZADEVE

S proučevanjem letnih poročil varuha človekovih pravic iz obdobja med letoma 1995 in 2002 sem ugotovila, da se javna uprava intenzivno preoblikuje. Zakoni o državni upravi, javnih uslužbencih, sistemu plač v javnem sektorju, inšpekcijskem nadzoru in javnih agencijah so temeljna podlaga za njeno delovanje. »S stališča posameznika, ki prihaja v stik z državnimi organi – in zaradi tega tudi s stališča varuha – je še posebej pomembna sprememba Zakona o upravnem postopku, po kateri upravni organi ne bi smeli več obremenjevati uporabnikov svojih storitev z zahtevami za predložitev potrdil in drugih dokazil o dejstvih, razvidnih iz uradnih evidenc, ki jih vodi državna uprava« (Letno poročilo '02 2003: 66). Vendar pri izvajanju te spremembe nastajajo težave, ki, kot ugotavljajo v Uradu varuha človekovih pravic, niso samo tehnične narave. Težave se pojavljajo tudi pri drugih aktivnostih, ki naj bi olajšale stike uporabnikov z upravnimi organi (e-uprava: skupna domača stran upravnih enot; plačevanje upravnih taks s kreditnimi in plačilnimi karticami). Omenjeni zakoni pa sami po sebi ne zagotavljajo bolj kakovostnega in učinkovitega delovanja državne uprave. Sodelovanje javnosti je treba zagotoviti tudi pri sprejemanju podzakonskih aktov. Varuh človekovih pravic namreč ugotavlja, da je njihova vezanost na zakon večkrat dvomljiva, problematični pa so tudi nekateri postopki, ki jih ti akti podrobneje določajo (Letno poročilo '02 2003: 66).

V preteklih treh letih je bil posebne pozornosti deležen problem statusa oseb iz nekdanje SFRJ, ki so imele ob osamosvojitvi stalno prebivališče v Sloveniji, državljanstva pa po 40. členu Zakona o državljanstvu iz različnih razlogov niso dobile. T. i. 'izbrisani' so se leta 2002 organizirali v Društvo izbranih prebivalcev Slovenije z namenom, da bi vplivali na oblasti, ki bi morale po njihovem mnenju sprejeti zakon za popravo krivic prisilno izgnanim državljanom nekdanje SFRJ iz RS ter protipravno 'izbrisanim' državljanom nekdanje SFRJ iz registra stalnih prebivalcev RS v obdobju od 26. 2. 1992 naprej. Na Ustavno sodišče so zato vložili pobudo za oceno ustavnosti Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v RS, ki naj bi Ustavo RS in KVČP kršil v naslednjih točkah (Letno poročilo '02 2003: 74):

- prizadetim določa prekratek rok za vložitev vloge;
- predvideva vrnitev nezakonito odvzetega statusa le za naprej, ne pa tudi za nazaj;

- do vrnitve statusa niso upravičene tiste osebe, ki so bile zaradi nezakonitega ravnanja Slovenijo prisiljeni zapustiti ali so jo zapustili zaradi drugih razlogov;
- do vrnitve statusa niso upravičene celo tiste osebe, ki so bili iz države izgnani nezakonito;
- ker zahteva vlaganje vlog le na predpisanih obrazcih.

Področje, kjer si je varuh skozi leta najbolj prizadeval za spremembe, je bil tudi Zakon o tujcih (ZTuj). Opozarjal je na potrebo po spremembi omenjenega ZTuj-a, ki je bil v letu 1997 sicer spremenjen, vendar ne tako, kot je varuh predlagal v predhodnih letnih poročilih. Sprememba je bila v podaljšanju časa neprekinjenega prebivanja kot pogoja za izdajo dovoljenja za stalno prebivanje iz treh na osem let. V začetku je to veljalo tudi za tiste, ki so za tako dovoljenje zaprosili pred spremembo ZTuj-a in bi v večini primerov morale biti o njihovi vlogi že zdavnaj odloženo, kar je bilo po mnenju varuha ustavno zelo sporno. Sporno ureditev je Ustavno sodišče v letu 1998 razveljavilo, v kolikor se je nanašala na osebe, ki so pri vložitvi prošnje že izpolnjevale pogoj triletnega začasnega prebivanja v RS (Letno poročilo '98 1999: 66-68).

Leta 2002 sta bila sprejeta naslednja zakona pri katerih je varuh s pripombami sodeloval: Zakon o spremembah in dopolnitvah ZTuj-a ter Zakon o dopolnitvah zakona o začasnem zatočišču. ZTuj je prinesel številne spremembe (npr. delno olajšanje pogojev za pridobitev dovoljenja za prebivanje – izpuščen je pogoj zagotovljenega stanovanja). Vendar pa je varuh mnenja, da ni prinesel novosti pri pridobitvi prvega oz. nadaljnjega dovoljenja za začasno prebivanje. Tako ostajajo v tej zvezi še naprej odprta vprašanja, na katera je opozarjal v prejšnjih letnih poročilih (Letno poročilo '02 2003: 73).

3. 4. 6. SODNI IN POLICIJSKI POSTOPKI

Policisti morajo pri opravljanju svojih nalog delovati skladno z ustavo in zakoni ter pri tem spoštovati in varovati človekove pravice, ki se smejo omejiti le v primerih, določenih z ustavo. Pri svojem delu, zlasti pri uporabi policijskih pooblastil, »morajo vedno spoštovati in upoštevati posameznikove temeljne pravice, kot so osebna svoboda, pravice do zasebnosti, svoboda mišljenja, vesti, veroizpovedi in izražanja, mirnega združevanja, gibanja in uživanja lastnine« (Letno poročilo '02 2003: 54). Po načelu

pravne države, kot ga v 2. členu določa Ustava RS, mora zakonodajalec nedvoumno urediti policijska pooblastila, ki posegajo v človekove pravice. Pooblastilo ne sme biti nejasno ali dvoumno in ne sme vsebovati pomensko ohlapnih besed, saj se v nasprotnem primeru na stežaj odpirajo vrata samovolji in arbitrarni uporabi zakona.

Primer, kjer je določba tako splošna in ohlapna, da dopušča široko razlago, ki policistu tako rekoč kadar koli omogoča uporabo pooblastila, je npr. ugotavljanje identitete. V nasprotju z načelom pravne države je, če se pooblastila, ki jih ima policija, izražajo kot neomejena oblast ali kot oblast, ki policiji omogoča samovoljnost in arbitrarnost (Letno poročilo '02 2003: 62). V skladu z 8. členom KVČP je negativna dolžnost države, da se vzdrži poseganja v zasebnost in posamezniku zagotavlja varstvo pred samovoljo javnih oblasti. Vključuje svobodo posameznika pred neutemeljenimi posegi države v njegovo zasebno sfero.

Dejstvo, da varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin terja učinkovito policijo, je dvorezno. Kakršna koli omejitev človekovih pravic je dopustna le v obsegu, ki je nujno potrebna za doseg namena, zaradi katerega se pravica omejuje. Gre za težko dosegljivo ravnotežje med javnim interesom, da se preprečuje kriminalna dejavnost, ter interesom posameznika, da ob spoštovanju pravnega reda država ne posega v njegovo pravico do zasebnosti. Ob pripravi sprememb in dopolnitvah Zakona o policiji (ZPol) je varuh sodeloval z opozorili in predlogi, saj meni, da je to tudi priložnost za ponoven in natančnejši pregled, da bi bilo pooblastilo v ZPol-u zapisano tako, da bi ne dopuščalo dvoma o skladnosti z Ustavo RS in KVČP. Ugotavlja tudi, da so določeni primeri (npr. primeri uporabe pooblastila ugotavljanja identitete v povezavi s sumljivim videzom) sorazmerno pogosti in v javnosti odmevni. Razlogov za ponoven pregled in po potrebi tudi prevetritev ZPol-a je torej dovolj (Letno poročilo '02 2003: 62-63).

Svoja mnenja na temo sprememb in dopolnitev ZPol-a je varuh podal že v letnem poročilu za leto 1996, kjer je med drugim predlagal, naj DZ ob sprejemanju ZPol-a opredeli, ali je uzakonitev posebnih metod in sredstev dela v ZPol-u potrebna ali bi bilo ustrežnejše, da je to urejeno le v Zakonu o kazenskem postopku. Priporočila je podal tudi na temo nadzora nad delovanjem policije. Meni, da so potrebna ustrezna in zadostna jamstva, ki bodo učinkovito preprečevala zlorabe. V Uradu varuha človekovih pravic so se zavzemali za sprejetje ZPol-a, ki bi bil oblikovan v skladu z načeli pravne države, in

za zagotovitev varstva pred arbitrarnimi posegi v osnovne človekove pravice. Natančna ureditev z jasnimi in podrobnimi pravili omogoča učinkovit pravni nadzor nad uporabo policijskih pooblastil in ukrepov. Zakonske določbe morajo biti razumljive in oblikovane tako, da posameznik lahko iz njih razbere, v katerih okoliščinah in pod katerimi pogoji je policija upravičena odrediti in izvrševati določena pooblastila oz. ukrepe. Učinkovit boj proti kriminaliteti se sicer lahko spremeni v grobo in sistematično kršenje človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Letno poročilo '96 1997: 47-48).

3. 4. 7. OKOLJE IN PROSTOR

Pobude, naslovljene na varuha, kažejo, da se njihova struktura in problematika z leti bistveno ne spreminja. Prevladujejo pobude, ki se nanašajo na emisije pri opravljanju različnih gospodarskih in drugih dejavnosti. Tako npr. pobudniki najpogosteje opozarjajo na prekomeren hrup v okolju, ki ga povzročajo v gospodarskih in gostinskih poslopih. Pri slednjih gre najpogosteje za pritožbe zaradi kršitev obratovalnega časa in prekomernega hrupa v nočnem času. Pogoste so tudi pobude, ki se nanašajo na gradnjo stanovanjskih in drugih objektov brez ustreznih dovoljenj, na postopke sprejemanja občinskih prostorskih odlokov in komunalno neurejenost naselij. Nepravilnosti se načeloma sankcionirajo s podajanjem predlogov sodniku za prekrške, a zaradi dolgotrajnosti reševanja in pritožb postopki v večini primerov zastarajo (Letno poročilo '02 2003: 89).

3. 4. 8. GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE

Med pobude s področja gospodarskih javnih služb uvrščamo pobude s področja komunalnega gospodarstva. To so komunalna inšpekcija, plačilo vodarine in gradnja vodovoda, vprašanja v zvezi s kanalizacijo in komunalnimi odpadki, cestno problematiko, sodelovanjem v javnem razpisu in kleščenjem vozil. S področja komunikacij so predvsem pobude zaradi nestrinjanja s plačilom prispevka za radio in televizijo oz. se nanašajo na podobne postopke pri Radiu in televiziji Slovenija. Pobude s področja energetike izhajajo predvsem iz težav pobudnikov v razmerju do distributerjev električne energije in zemeljskega plina (Letno poročilo '02 2003: 93).

3. 4. 9. STANOVANJSKE ZADEVE

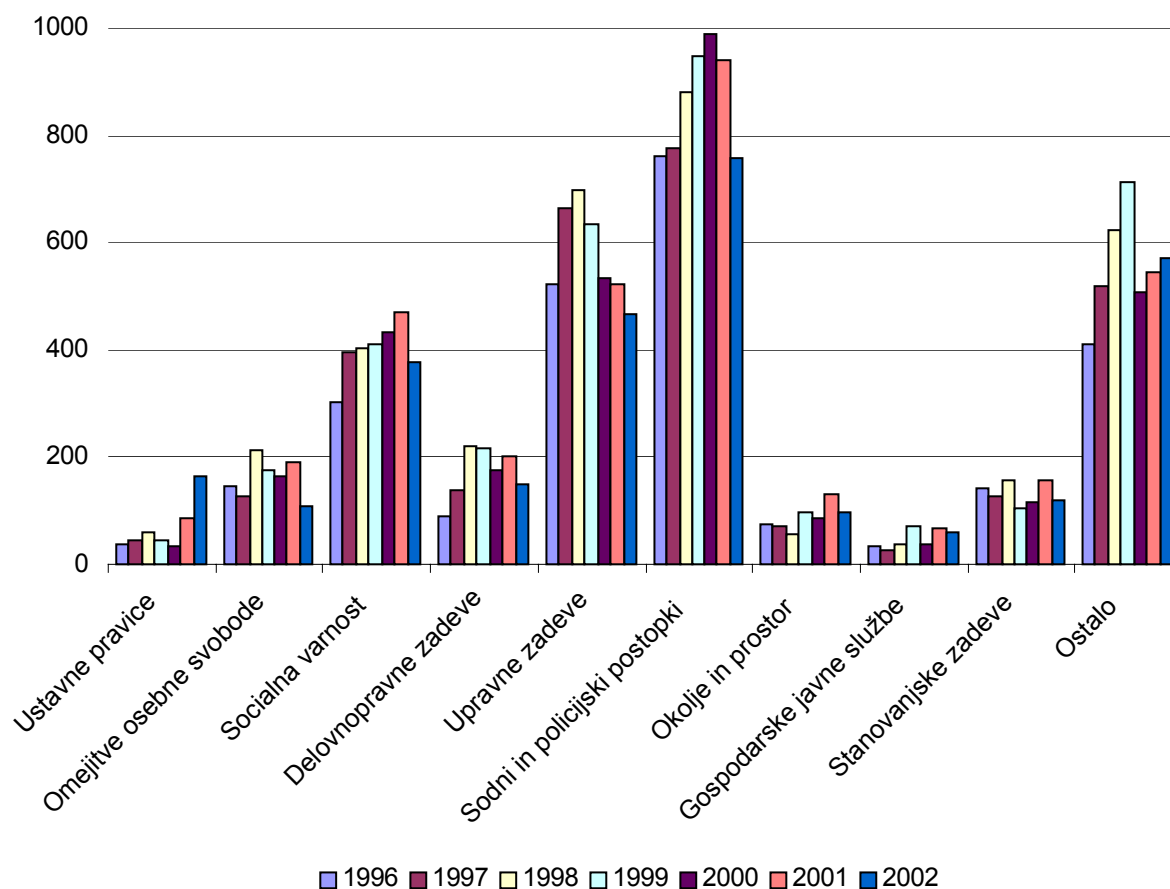
Državljeni RS imajo v skladu z 78. členom Ustave RS pravico, da si pridobijo ustrezno stanovanje. To dejansko pomeni, da ima tudi tisti, ki zaradi slabih socialnih razmer sam ne more rešiti stanovanjskega problema, možnost, da ga reši ob ustrezni pomoči države. »Nov Stanovanjski zakon skrb za rešitev stanovanjskega vprašanja nalaga predvsem posamezniku, ob tem pa ne predvideva dovolj možnosti za pomoč socialno ogroženim. Tako zakon 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« (Letno poročilo '98 1999: 62). Če se bo stanovanjske zadeve reševalo na način, ki bo ustrezal zgolj investitorjem in lastnikom najemnih stanovanj, bo to le še poslabšalo položaj socialno najbolj ranljivih. Reševanje vprašanja socialnih stanovanjskih problemov je v skladu z novim Stanovanjskim zakonom padlo na ramena občin, ki pa zaradi pomanjkanja sredstev naloge ne morejo izvajati. Razmere so nevzdržne predvsem v večjih mestih, kjer povpraševanje po socialnih in neprofitnih stanovanjih nekajkrat presega ponudbo (Letno poročilo '98 1999: 62-63).

Tabela 1: Število odprtih zadev po posameznih področjih dela ombudsmana med leti 1996 – 2002

PODROČJE DELA	ODPRTE ZADEVE													
	1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	Štev.	Delež (%)	Štev.	Delež (%)	Štev.	Delež (%)	Štev.	Delež (%)	Štev.	Delež (%)	Štev.	Delež (%)	Štev.	Delež (%)
Ustavne pravice	37	1,5	43	1,5	58	1,7	45	1,3	35	1,1	86	2,6	163	5,7
Omejitve osebne svobode	145	5,8	128	4,4	213	6,4	174	5,1	166	5,4	190	5,8	110	3,8
Socialna varnost	302	12,0	397	13,8	404	12,1	409	12,0	432	14,1	472	14,3	377	13,1
Delovnopravne zadeve	88	3,5	138	4,8	221	6,6	217	6,4	175	5,1	202	6,1	150	5,2
Upravne zadeve	521	20,7	663	23,0	697	20,8	635	18,6	534	17,5	523	15,8	468	16,3
Sodni in policijski postopki	761	30,3	776	26,9	881	26,3	946	27,7	990	32,4	941	28,5	757	26,4
Okolje in prostor	75	3,0	71	2,5	56	1,7	97	2,8	84	2,7	130	3,9	96	3,3
Gospodarske javne službe	33	1,3	26	0,9	37	1,1	72	2,1	37	1,2	67	2,0	58	2,0
Stanovanjske zadeve	141	5,6	126	4,4	158	4,7	105	3,1	116	3,8	158	4,5	119	4,1
Ostalo	410	16,3	518	17,9	623	18,0	711	20,8	508	16,6	543	16,4	572	19,9
SKUPAJ	2513	100	2886	100	3448	100	3411	100	3059	100	3304	100	2870	100

Vir: Letno poročilo '02 (2003: 127).

Slika 1: Grafični prikaz števila odprtih zadev po posameznih področjih dela ombudsmana med leti 1996 – 2002



Vir: Letno poročilo '02 (2003: 127).

4. AMNESTY INTERNATIONAL

4. 1. NASTANEK IN ORGANIZIRANOST

Začetek organizacije sega v leto 1961, ko je britanski odvetnik Peter Benenson v časopisu prebral, da so na Portugalskem obsodili dva študenta na sedem let zaporne kazni samo zato, ker sta nazdravila svobodi. Njegov članek *Apel za pomilostitev z naslovom Pozabljeni zaporniki* je 28. 5. 1961 objavil britanski časopis *The Observer*. Že naslednjega dne je njegov članek povzela večina svetovnih časopisov. Do konca meseca je prejel več kot tisoč pisem, v katerih so ljudje podpirali idejo mednarodnega gibanja za zaščito človekovih pravic. V enem letu je nastajajoča organizacija poslala delegacije v štiri države, kjer so se zavzemale za 210 primerov. Hkrati so ustanovili več lokalnih podružnic v sedmih državah (Bronson 1996: 10, 12). Iz majhne skupine prostovoljcev z

majhno pisarno v Londonu se je AI spremenila v največje mednarodno prostovoljno gibanje, ki deluje na področju človekovih pravic. Tako ima AI danes več kot milijon članov, podpornikov in rednih donatorjev v več kot 140-ih državah. Na nacionalni ravni ima sekcije v 56-ih državah, registriranih je več kot 7800 lokalnih, mladinskih, šolskih ter poklicnih skupin AI (Darovec 2003: 43).

Organizacija je izjemno razvejana. Osrednji organ AI je Mednarodni izvršni odbor, ki ga sestavlja devet ljudi iz različnih držav, srečujejo se štirikrat letno in skrbijo za izvajanje politik organizacije. Člane Mednarodnega izvršnega odbora izvoli Mednarodni svet, nekakšna vlada organizacije, ki ga sestavlja okoli 400 delegatov³⁵. Med njihove osnovne naloge sodi odločanje o finančnih vprašanjih AI in morebitnih spremembah statuta organizacije, določanje vizije, poslanstva in osnovnih vrednot organizacije, vzpostavitev sistema in teles vodenja, ocena dejavnosti gibanja glede na določene strategije in načrt ter sklicevanje sekcij, struktur in drugih teles na njihovo odgovornost (Bronson 1996: 15 in Amnesty International 2001, 6. in 7. člen).

V organizacijsko strukturo AI sodijo še sekcije in skupine, ki so najosnovnejša enota gibanja in štejejo od 10 do 15 članov. Sekcije so različnega obsega; nekatere so izjemno številčne in močne, imajo stalno osebje, po več sto skupin in več tisoč članov, sestavljati pa jo morata najmanj dve skupini in 20 članov. Statut bodočih sekcij mora odobriti Mednarodni izvršni odbor, pomembno pa je predvsem dejstvo, da usklajujejo dejavnosti vseh članov v določeni državi. Sekcije so neposredno povezane z Mednarodnim sekretariatom, ki jim pošilja poročila raziskav in pripravlja gradiva za aktivnosti. Njihovi delegati se udeležujejo zasedanj Mednarodnega sveta, ki poteka vsaki dve leti (Amnesty International 2001, 11. in 16. člen).

»Za enotnost gibanja in vsakodnevne zadeve skrbi Mednarodni sekretariat s sedežem v Londonu, ki ga vodi generalni sekretar po navodilih Mednarodnega izvršilnega odbora. V Londonu je raziskovalni center, kjer je zaposlenih več kot 320 ljudi in 95 prostovoljcev iz več kot petdesetih držav« (Darovec 2003: 42).

³⁵ Število članov Mednarodnega sveta je odvisno od števila sekcij; vsako sekcijo v Mednarodnem svetu predstavlja en predstavnik (Amnesty International 2001, 17. člen).

4. 2. MANDAT ORGANIZACIJE

Kot številne druge organizacije ima tudi AI mandat, ki natančno določa in omejuje področja njegovega delovanja. Organizacija podpira prizadevanja za spoštovanje vseh človekovih pravic, ki so zapisane v SDČP in drugih mednarodnih standardih s področja človekovih pravic, vendar je zaradi večje učinkovitosti omejila svoje delovanje na nekatere hujše oblike kršitev človekovih pravic, za katere so odgovorne vlade (Amnesty International 2001, 1. člen).

Mandat AI je sprva obsegal izključno zavzemanje za izpustitev zapornikov vesti, vendar se je že leta 1968 AI odločil ukrepati tudi proti mučenju. Povod za razširitev mandata AI je bil vojaški udar v Grčiji leta 1967 in njegove posledice. Univerzalnega mednarodnopravnega okvirja, ki bi izrecno prepovedoval mučenje, in mehanizma za sankcioniranje takšnega ravnanja oblasti takrat ni bilo. Izjemi sta bili le SDČP, ki za države ni pravno obvezujoč dokument, in Ženevska konvencija, ki prepoveduje mučenje oseb, ki ne sodelujejo v oboroženem spopadu. Ker ni bilo ustreznega mednarodnopravnega okvirja, je bilo mučenje izjemno razširjeno. Ponekod je po odvzemu prostosti veljalo celo za običajen del uradnega postopka (Zagorac 2002: 96-97).

V okviru svojega mandata si tako AI prizadeva za (Darovec 2003: 40):

- izpustitev vseh zapornikov vesti, ki niso uporabljali nasilja ali k njemu spodbujali³⁶;
- zagotovitev poštenega in takojšnjega sojenja vsem političnim zapornikom³⁷;
- odpravo smrtne kazni, mučenja in drugih oblik nečloveškega ravnanja z zaporniki;
- odpravo izginotij³⁸ in izvensodnih pobojev³⁹.

³⁶ V to skupino sodijo predvsem ljudje, ki so kjer koli po svetu zaprti zaradi svojega političnega, verskega ali drugega prepričanja oz. zaradi etničnega porekla, spola, barve kože, jezika, narodne pripadnosti in socialnega položaja, rojstva ali drugih okoliščin (Darovec 2003: 40).

³⁷ Politični zapornik je vsak zapornik, čigar primer vsebuje politične elemente (Darovec 2003: 40).

³⁸ Izginotja so primeri, ko predstavniki varnostnih sil, policije ali oboroženih paravojaških skupin žrtev – največkrat zaradi njenega delovanja proti njihovim interesom ali njene kritike – ugrabijo, odpeljejo v neznano in jo velikokrat po mučenju ubijejo ter se trupla znebijo tam, kjer posmrtni ostanki najverjetneje ne bodo odkriti (Amnesty International Slovenije 2003: 31).

³⁹ Izvensodni poboji so tiste usmrtitve predstavnikov varnostnih sil, policije ali oboroženih paravojaških skupin, ki so izpeljane samovoljno, ne da bi se posameznika za kar koli uradno obtožilo ali pripeljalo pred sodišče (*ibid.*).

Večji del časa, odkar obstaja, je bilo delo organizacije osredotočeno na zapornike, vendar se je bilo gibanje prisiljeno odzvati na spreminjajoče se vzorce kršitev človekovih pravic. Tako AI (Amnesty International 1997: 16-17):

- obsoja kršitve človekovih pravic, za katere so odgovorne opozicijske skupine (npr. ugrabitve, jemanje talcev, pobijanje ujetnikov ter samovoljni poboji);
- nasprotuje prisilnemu vračanju beguncev in iskalcev zatočišča, ki jim v matični državi grozi usmrtitev, mučenje ali zaporna kazen;
- zavzema se za ljudi, ki so bili izgnani iz matične države zaradi nenasilnega izražanja svojih prepričanj, etničnega izvora, jezika, spola ali barve kože.

4. 3. NAČELA DELOVANJA

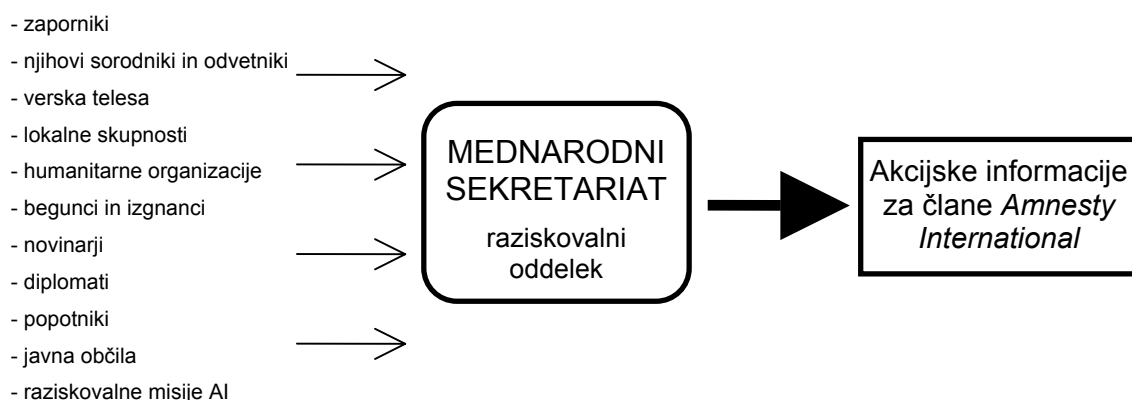
Načela, v okviru katerih deluje organizacija, so zelo tesno povezana z načinom delovanja AI in so ključnega pomena za njeno verodostojnost in učinkovitost. Osnovna načela delovanja AI so (Amnesty International Handbook, dostopno na svetovnem spletu: <http://www.amnesty-volunteer.org/aihandbook/ch2.html>, 2. 3. 2004):

- **neodvisnost** – AI je demokratična organizacija brez zunanjega nadzora, odgovorna je izključno mednarodnemu članstvu. Organizacija se namreč financira izključno iz članarin njenih članov in dobroteljskih prispevkov. Denarja, ki jim ga za delovanje ponujajo vlade različnih držav, ne sprejemajo /.../;
- **nepristranskost** – njena verodostojnost temelji na odklanjanju politične, verske in rasne pristranskosti. Delovanje organizacije mora biti med različnimi svetovnimi ideologijami in političnimi združenji, kjer poročajo o kršitvah človekovih pravic, uravnoteženo. AI ne podpira niti ne nasprotuje vladam oz. političnim sistemom posameznih držav. Prav tako ni potrebno, da AI podpira stališča posameznikov, katerih človekove pravice in svoboščine so kršene. Organizacija nasprotuje zgolj kršitvam človekovih pravic in poskuša vplivati na vladne organe, da zaščitijo pravice posameznikov /.../;
- **univerzalnost** – državne meje za delovanje organizacije ne predstavljajo ovir. Vsak posameznik lahko igra pomembno vlogo pri zaščiti človekovih pravic in svoboščin drugih ljudi ne glede na kraj bivanja. Varovanje človekovih pravic presega razlike med narodno, rasno oz. versko pripadnostjo, zato mora biti to skrb celotnega sveta. /.../ Ideološke pregrade in pravni sistemi posameznih držav ne smejo predstavljati omejitve za zaščito posameznikov, ki jim države kršijo pravice. Dejstvo, da aktivisti AI za zaščito človekovih pravic poskušajo vplivati na notranje zadeve posamezne države, se organizaciji ne zdi sporno. Le takšen način vplivanja je primeren in učinkovit, saj so notranje zadeve pravzaprav temelj človekovih pravic. /.../ Univerzalnost organizacije dejansko pomeni, da poskuša v okviru

svojega mandata vplivati na države kjer koli in kadar koli so posameznikom kršene človekove pravice.

Učinkovitost dela AI temelji na njeni verodostojnosti, zato je podrobno in natančno raziskovanje nujno. Pred sprožitvijo akcije se točnost vsake informacije preveri na sedmih različnih stopnjah, za potrditev informacije, pridobljene na terenu, pa so potrebni trije neodvisni viri. Raziskovanja opravljajo za to usposobljeni raziskovalci, ki jim pomagajo strokovnjaki, specializirani za posebna področja, kot so npr. medicina, pravo, mediji⁴⁰.

Slika 2: Grafični prikaz postopka delovanja AI



Vir: Prirejeno po Amnesty International (1997: 76).

Oddelek za raziskave na Mednarodnem sekretariatu zbira in analizira informacije iz številnih virov. Tako pridobljene informacije se nato navzkrižno primerjajo na več ravneh, da se zagotovi kriterija točnosti in objektivnosti. Podatki, pridobljeni na tak način, v strokovnih krogih veljajo za zelo zanesljive in nepristranske. Podatke AI tako pogosto uporabljajo tudi znanstveniki, novinarji, vlade in razne druge organizacije, ki potrebujejo informacije o kršitvah človekovih pravic po svetu (Amnesty International 1997: 59-61).

Osrednji cilj delovanja organizacije je ustvarjanje mednarodnega pritiska, zato je treba čim bolj uskladiti mnenja in delovanje članov. Člani morajo pri svojem delovanju

⁴⁰ Intervju z Metko Naglič, vodjo pisarne Amnesty International Slovenije, Ljubljana, 16. 1. 2004.

upoštevati tri temeljna pravila (Amnesty International Handbook, dostopno na svetovnem spletu: <http://www.amnesty-volunteer.org/aihandbook/ch2.html>, 2. 3. 2004):

- ne smejo delovati v imenu AI, ko gre za kršitve človekovih pravic v lastni državi. To pravilo je namenjeno zagotavljanju objektivnosti in neodvisnosti raziskav in akcij, prav tako pa omogoča ustvarjanje mednarodnega pritiska, ki se je pokazal za učinkovitejšega kot notranji;
- delujejo lahko izključno na podlagi materialov in ugotovitev AI. Vsakršna uporaba podatkov, ki jih organizacija ni preverila po svojih standardih, ni dovoljena, saj bi lahko resno ogrozila podobo in ugled, ki ga ima v očeh javnosti;
- posamezni člani ne morejo uradno predstavljati stališč AI.

Vsaka sekcija ali struktura ima določenega predstavnika za stike z javnostjo, ki je zadolžen za zastopanje uradnih stališč organizacije. Prav usklajenost mnenj o posameznih kršitvah je ključna za doseganje koncentriranega mednarodnega pritiska, ki je njeno najmočnejše orožje v boju zoper kršitve človekovih pravic (*ibid.*).

4. 4. METODE IN TEHNIKE DELOVANJA

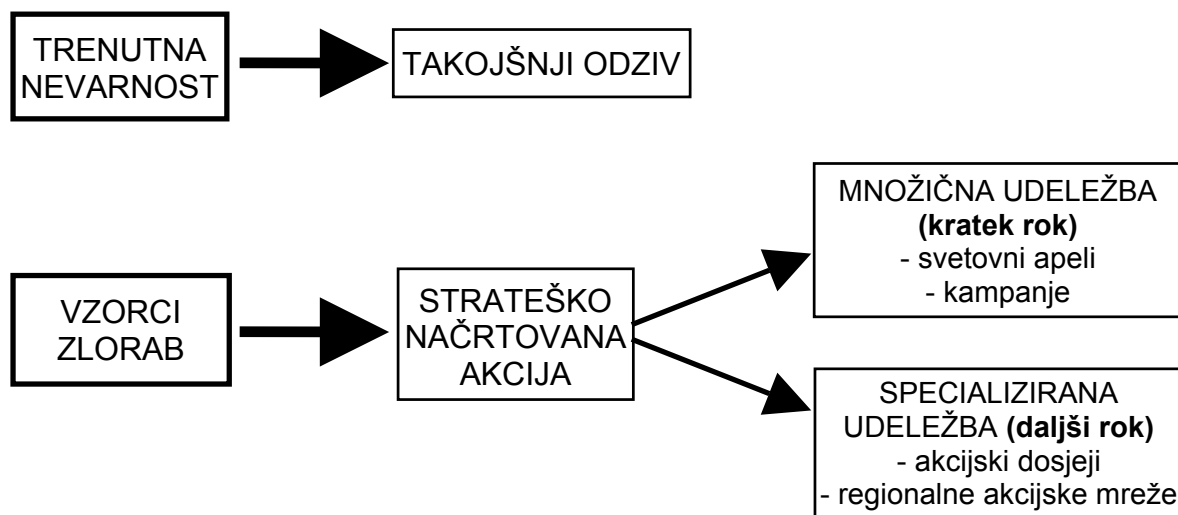
Čeprav sta osnovni metodi delovanja AI predvsem pisanje apelov in organiziranje kampanj, le-ta slovi tudi po svojem temeljitem, sistematičnem in nepristranskem raziskovanju, dokumentiranju ter doslednem poročanju o kršitvah in zlorabah človekovih pravic. AI apele naslavlja na vlade, medvladne organizacije, oborožene politične skupine, podjetja in druge nedržavne dejavnike. Člani AI s protesti in mnogimi drugimi praktičnimi in učinkovitimi akcijami za preprečitev in odpravo kršenja človekovih pravic po vsem svetu na kršitelje ustvarjajo množičen javni pritisk. To omogoča vsem članom, četudi so navadni ljudje z majhnim političnim vplivom v svoji državi, da (v skladu z mandatom) uveljavijo svoja prepričanja in učinkovito vplivajo na močne samovoljne vlade v tujini. Način, s katerim AI sproži akcijo ali kampanjo, je pogojen z naravo kršitev človekovih pravic oz. neposredno ogroženostjo prizadetih⁴¹.

Različne metode in tehnike se med seboj prepletajo in dopolnjujejo, vse pa povezuje skupni cilj – pomoč žrtvam kršitev človekovih pravic. AI poziva vlade naj spoštujejo

⁴¹ Intervju z Metko Naglič, vodjo pisarne Amnesty International Slovenije, Ljubljana, 16. 1. 2004.

vladavino prava, ratificirajo in izvajajo standarde človekovih pravic, obenem pa izvajajo tudi širok spekter aktivnosti za izobraževanje o človekovih pravicah ter spodbuja različne skupine in posameznike, da podpirajo in spoštujejo človekove pravice (Darovec 2003: 41).

Slika 3: Grafični prikaz odzivnosti AI



Vir: Prirejeno po Amnesty International (1997: 74).

Kratkoročno se člani organizacije aktivno zavzemajo za žrtve zlorabe človekovih pravic, ki so neposredno v nevarnosti, in za takojšnje prenehanje kršitev ali za kaznovanje kršiteljev. Dolgoročno pa si organizacija prizadeva za trajno izboljšanje položaja pravic v svetu, tako da poziva vlade k spreminjanju politik in zakonodaje, hkrati pa se aktivno zavzema za človekove pravice in njihov pomen⁴². V nadaljevanju bom predstavila postopke in metode vplivanja organizacije na vlade posameznih držav.

Pošiljanje apelov

Pošiljanje apelov je osnoven princip delovanja AI, ki se je izkazal tudi kot najučinkovitejša neposredna metoda pritiska na kršitelje človekovih pravic. Apeli so naslovljeni neposredno na odgovorne osebe, od notranjih in pravosodnih ministrov do predsednikov

⁴² Intervju z Metko Naglič, vodjo pisarne Amnesty International Slovenije, Ljubljana, 16. 1. 2004.

vlad ali upraviteljev zaporov. Pošiljajo se tudi diplomatskim predstavnikom držav kršiteljic (Amnesty International 1997: 114-115).

Mediji

AI svojo ustanovitev dolguje časopisnemu članku in zato mediji ostajajo eno najmočnejših orodij ozaveščanja javnosti o vprašanih kršitev človekovih pravic. Zavedajo se, da skozi medije lahko opozarjajo na določeno problematiko, vplivajo na javno mnenje, postavijo človekove pravice na dnevni red razpravljanja v javnosti, mobilizirajo javnost za različne aktivnosti, vplivajo na vladno politiko, dvignejo prepoznavnost in ogled organizacije, vršijo pritisk na vlade itd. Pritisk se ustvarja s pomočjo časopisov, radia, televizije ali oglasov. Mednarodni sekretariat izdaja sporočila za javnost, ki jih sekcije posredujejo lokalnim in nacionalnim medijem. Poleg tega AI izdaja tudi daljša poročila o stanju človekovih pravic ter letno poročilo, v katerem so analizirane kršitve po posameznih državah (Amnesty International 1997: 160-161).

Lobiranje

AI lobiranje pojmuje kot »informiranje in vplivanje na tiste posameznike, ki imajo moč in vpliv za delovanje v smeri zaščite in promocije človekovih pravic« (Amnesty International 1997: 254). Pri AI so prepričani, da se dolgoročni uspeh lobiranja kaže v kakovosti in zanesljivosti podanih informacij, preverjenih argumentih, realističnih predlogih za rešitev problema in v ohranjanju odprtega in prijateljskega odnosa z osebami, na katere AI skuša vplivati. Z lobiranjem pri domači vladi in političnih predstavnikih poskušajo doseči naslednje cilje (Amnesty International 1997: 254-260):

- sprejemanje novih zakonov oz. prilagajanje zakonodaje večjemu spoštovanju človekovih pravic;
- preprečitev vračanja beguncev na območja, kjer jim grozi nevarnost zaprtja, mučenja, pobojev ipd.;
- dodatno informiranje vlade o kršitvah človekovih pravic po svetu;
- povečanje učinkovitosti uradnih protestov s sprožitvijo akcije različnih držav ali mednarodnih organizacij;
- prepričati domačo vlado k podpisu določenih mednarodnih sporazumov ali konvencij;
- uvajanje tematik o človekovih pravicah v izobraževalne programe.

Povezovanje

AI povečuje pritisk tudi tako, da se povezuje z že obstoječimi društvi in združenji, kot so razne NVO, študentske in dijaške zveze, sindikati, poklicna združenja itd. Organizacija večkrat poskuša k akcijam pritegniti znane osebnosti, kar omogoča vključitev pomembnih sektorjev družbenega življenja, npr. zdravnikov in zdravstvenih delavcev, pravnikov, učiteljev ter drugih, kar da akciji večjo težo in prispeva k širitvi članstva. Velikokrat tako po zaključku kampanje ostanejo aktivne t. i. poklicne skupine (Amnesty International 1997: 185-186).

Eden od primerov in hkrati prvi pri katerem so bile uporabljene danes že ustaljene metode, v skladu s katerimi deluje AI, je bil primer vojaškega udara v Grčiji leta 1969.

Kmalu po udaru je organizacija začela prejemati novice o zapiranju na tisoče političnih zapornikov. Zato je decembra istega leta v Grčijo poslala majhno misijo, da ugotovi dejstva. Misija ni zgolj potrdila informacij o množičnem zapiranju političnih zapornikov, ampak je tudi ugotovila, da jih oblasti sistematično mučijo. Skandinavske države in Nizozemska so v Svetu Evrope sprožile postopek zoper Grčijo, a ne zaradi mučenja, temveč dejstva, da je vojaška hunta razglasila izredne razmere in o tem ni uradno obvestila Sveta Evrope, kot bi sicer morala. /.../ Za AI je bil to dober primer, kako je lahko s kakovostnimi informacijami o kršitvah človekovih pravic evropske države spodbudila, da se zavzemajo za spoštovanje človekovih pravic. Nasprotno pa je neaktivnost ZN glede primera Grčije pokazala, kako slabo so bile takrat razvite norme človekovih pravic na univerzalni ravni. Zaradi svojega dela na primeru Grčije je AI pridobila na ugledu in postala opazna tako med vladami kot širšo javnostjo. Iz primera Grčije se je AI tudi naučila, da v mednarodni skupnosti lahko pride do obsodbe mučenja, če ji le uspe prepričati vlade v to (Zagorac 2002: 97).

4. 5. FINANCIRANJE

AI je neodvisna in nepristranska organizacija, pomemben pogoj za neodvisno delovanje organizacije pa je tudi finančna neodvisnost. Denar v organizacijo priteka s članarino in z ustanavljanjem skladov. Sprva je imela AI težave z ustanavljanjem skladov; ljudje so se namreč tako navdušeno spuščali v boj za človekove pravice, da se sploh niso menili za denar. Z leti so se člani vse bolj zavedali potrebe po denarju. Članarine so danes poleg prispevkov članov in podpornikov temelj financiranja AI, organizacija pa sredstva zbira tudi z založniško dejavnostjo, prodajo izdelkov, donacijami, sponzorji, zbiralnimi akcijami in prireditvami. Zaradi ohranjanja neodvisnosti in nepristranskosti AI za svoje

delo ne sprejema denarja od vlad, strank in političnih gibanj. Vlade lahko financirajo samo gradiva in projekte na področju izobraževanja o človekovih pravicah. Denar zbirajo Mednarodni sekretariat in posamezne sekcije. Te prihodke porabijo za svoje delovanje, za delovanje in podporo revnejših sekcij pa denar nakazujejo tudi Mednarodnemu sekretariatu (Amnesty International 1997: 85-96). Sredstva mednarodnega proračuna se načeloma razdelijo na⁴³:

- raziskovanje in pripravo materialov za akcije;
- raziskovanje in akcijsko podporo;
- kampanje in z njimi povezane aktivnosti;
- publikacije in stroške prevajanja;
- podporo manj razvitim sekcijam;
- stroške administracije in decentraliziranih pisarn.

AI ne trdi, da so bili apeli in akcije njenih članov edini razlog za razrešitev primerov. Velikokrat so k temu pripomogli tudi drugi dejavniki, kot so spremembe političnih sistemov, ekonomski pritisk ali akcije drugih organizacij, vendar pa prispevka AI in njenih članov ni moč spregledati. Eden od razlogov, zakaj je AI tako uspešna, je vsekakor sposobnost prilagajanja spremembam okolja, v katerem deluje⁴⁴.

4. 6. DELOVANJE AMNESTY INTERNATIONAL SLOVENIJE

Prva skupina AI v Sloveniji in obenem tudi prva skupina na področju Vzhodne in Srednje Evrope je bila ustanovljena leta 1988 v Kranju. Decembra 1994 je bil slovenskim skupinam dodeljen status sekcije, kar pomeni, da je AI Slovenije pridobila status polnopravne članice mednarodne organizacije. Sekcija je ustanovljena kot društvo ter je humanitarna in neprofitna organizacija. Povezuje se z drugimi skupinami, sekcijami in strukturami AI po svetu, tesno sodeluje tudi z Mednarodnim izvršnim odborom in Mednarodnim sekretariatom (Darovec 2003: 42).

Amnesty International Slovenije (AIS) ima več kot 5000 članov in podpornikov. V državi deluje šest lokalnih, pet šolskih ter tri specializirane skupine. Osrednja pisarna AIS je v Ljubljani, v bližnji preteklosti so se slovenski aktivisti posvetili predvsem

⁴³ Intervju z Metko Naglič, vodjo pisarne Amnesty International Slovenije, Ljubljana, 16. 1. 2004.

⁴⁴ *Ibid.*

pripravi in spreminjanju ZPol-a, intenzivno so sodelovali pri spreminjanju Zakona o azilu (ZAzil) in ZTuj-a, pri slovenskih oblasteh pa so lobirali tudi za čim prejšnjo ratifikacijo Rimskega statuta o Mednarodnem kazenskem sodišču. AIS se intenzivno ukvarja tudi s poučevanjem o človekovih pravicah in razvija različne projekte zbiranja sredstev (Amnesty International Slovenije 2003: 24).

Delo s policijo

V demokratičnih državah igra policija izjemno pomembno vlogo pri varovanju človekovih pravic, zato je AI vedno bolj dejavna na področju njihovega delovanja. Prvi pomembnejši projekt slovenske sekcije je bila priprava letaka, ki pojasnjuje pravice in pravna sredstva posameznika v primeru, da policija krši človekove pravice. AIS se je aktivno vključila v pripravo in spreminjanje ZPol-a s predlogi za vzpostavitev čim bolj neodvisnega in nepristranskega mehanizma pritožb na delo policije. Organizacija pritiska na pristojna ministrstva, ki bi po njenem mnenju morala zagotoviti odgovornost policistov za kršitve človekovih pravic, državo pa poziva k spoštovanju domačih in mednarodnih standardov na področju človekovih pravic. Aktivisti AIS si prizadevajo za čim večje poznavanje in razumevanje človekovih pravic med policisti, opozarjajo tudi na poročila AI, ki se nanašajo na področje njihovega delovanja. Leta 2002 je AI Slovenijo pozvala naj zagotovi odgovornost policistov za kršitve človekovih pravic (Amnesty International Slovenije 2003: 28).

Pravice beguncev

Slovenska sekcija AI je s pripombami in podajanjem stališč zelo intenzivno sodelovala pri spreminjanju ZAzil-a in ZTuj-a.

Aktivnosti so obsegale podajanje pripomb na predlog zakona, številne sestanke z NVO in predlagatelji zakona (Ministrstvo za notranje zadeve), predstavljanje stališč v Državnem zboru in lobiranje. Uspelo jim je preprečiti vnos o nesuspendivnem učinku pritožbe, kar bi pomenilo neposredno kršitev spoštovanja načela nevračanja, za kar se zavzema AI. Vnosa nekaterih drugih omejitev jim ni uspelo preprečiti (Poročilo o delu Amnesty International Slovenije v letu 2001 2002: 2).

Julija 2002 je AIS v sodelovanju z drugimi nevladnimi organizacijami dosegla, da so slovenske oblasti v spremembo Zakona o začasnem zatočišču vključile vrsto njihovih predlogov. Osebe z začasnim zatočiščem iz Bosne in Hercegovine so s tem dobile pravico do stalnega prebivališča in dela; obdobje, preživeto v Sloveniji, pa se jim

upošteva ob zaprositvi za državljanstvo. Sprejeti predlogi nevladnih organizacij pa so imetnikom začasnega zatočišča oprostili plačilo takse pri zaprošanju za nov status, pripadla jim je tudi brezplačna šolnina za srednje in visoko šolanje. AIS še vedno poudarja, da so begunci dobili le osnovne pravice, in opozarjajo na problematičnost neobstoja integracijske politike (Amnesty International Slovenije 2003: 29).

Aktivnosti ob vzpostavljanju Mednarodnega kazenskega sodišča

V slovenski sekciji AI spremljajo tudi dogajanja na področju vzpostavljanja Mednarodnega kazenskega sodišča. Preko sestankov predstavnike slovenskih oblasti spodbujajo k čim bolj aktivnemu sodelovanju pri vzpostavljanju te institucije. Sodelujejo tudi z mediji, ki so, kot zatrjujejo aktivisti AIS, za to pokazali precejšen interes (Amnesty International Slovenije 2003: 26). Organizacija je aktivno lobirala pri slovenskih oblasteh za ratifikacijo Rimskega statuta Mednarodnega kazenskega sodišča. Organizirali so obisk predstavnice organizacije *Human Rights Watch* Indire Rosenthal, ki se je skupaj s predstavniki AIS sestala z državnimi sekretarji Ministrstva za zunanje zadeve, Ministrstva za pravosodje, predstavniki Državnega zbora in slovenskimi pravnimi strokovnjaki (Poročilo o delu Amnesty International Slovenije v letu 2001 2002: 4).

5. SKLEP

Slovenija je v preteklih desetih letih prešla prehodno obdobje med nekdanjim nedemokratskim sistemom, ki je temeljil na monopolni oblasti, in novouvedenim sistemom ustavne demokracije, za tem pa tudi obdobje pripravljanja na pridružitve EU in Natu, kar je posledično pomenilo prilagajanje in sprejetje novega pravnega reda. Morda je bilo ravno zaradi ne tako davne preteklosti v Sloveniji pričakovati, da se bo razvila večja občutljivost za kršitve človekovih pravic. Nekdanji jugoslovanski in v njegovem okviru slovenski ustavni sistem v nasprotju z izročili evropske pravne prakse v ospredje ni postavljaj človekovih pravic ter ni izoblikoval pravnih omejitev državni oblasti in njenemu nasilju. Eden od ciljev Ustave RS je zato preprečiti vsakršen poskus ponovne vzpostavitve totalitarnega sistema, njen najpomembnejši neposredni cilj pa je varovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin.

Kot sem omenila že v uvodu, sta kljub skupnemu boju proti krivicam in kršitvam človekovih pravic in svoboščin AI in varuh človekovih pravic zelo različni organizaciji in zato težko primerljivi. Razlikujeta se tako glede zgodovinskega razvoja kot tudi področij delovanja. Delo AI je tesno povezano z mediji. Ker organizacija slovi po temeljitem, sistematičnem in nepristranskem raziskovanju, dokumentiranju ter doslednem poročanju o kršitvah in zlorabah človekovih pravic, podatki v strokovnih krogih veljajo za zelo zanesljive in nepristranske. Zato se na podatke, ki jih objavi ali posreduje AI, pogosto sklicujejo novinarji, znanstveniki, vlade in razne druge organizacije, ki potrebujejo informacije o kršitvah človekovih pravic po svetu. Trdim, da brez medijsko odmevnih akcij AI ne bi imel takšne verodostojnosti in avtoritete na področju varstva človekovih pravic, kot jo ima danes. Poudariti je treba še eno ključno razliko med institucijama: varuhovo področje delovanja so izključno kršitve, storjene na območju države, v kateri deluje, AI pa se aktivno zavzema za varstvo človekovih pravic na mednarodni ravni, še posebej v državah, kjer politične razmere ne dopuščajo oz. onemogočajo vzpostavitev in delovanje varuha. Z vidika varovanja človekovih pravic obe organizaciji neprecenljivo prispevata k izboljšanju razmer na tem področju in o njih obveščajo javnost. AI to počne predvsem z izdajanjem zloženk in organiziranjem protestov, izdajajo pa tudi letna poročila, ki so v medijih izjemno odmevna. Velik poudarek dajejo poučevanju otrok in mladostnikov o pravicah, njihove aktivnosti pa so usmerjene tudi v čim večje poznavanje in razumevanje človekovih pravic med policisti. Organizacija se je specializirala za konkretne kršitve pravic, npr. politične zapornike, izven sodne poboje ipd. Z leti se odpirajo nove problematike, ki se jim AI bolj ali manj uspešno prilagaja (denimo problematika beguncev, trgovina z belim blagom itd.). Ne morem trditi, da so bili apeli in akcije edini razlog za razrešitev primerov, neizpodbitno pa je dejstvo, da ob številnih spremembah političnih sistemov, ekonomskih in gospodarskih pritiskih ter akcijah drugih organizacij prispevka AI in njenih članov ne gre spregledati.

Ob proučevanju virov za diplomsko nalogo sem ugotovila, da se težave, na katere opozarjajo varuh človekovih pravic, AI in druge podobne institucije, ponavljajo in so si med seboj zelo podobne. Razdelimo jih lahko na dva dela: t. i. sistemske probleme, kjer je od samega delovanja države in njene ureditve odvisno, ali je mogoče posameznikom pomagati ali ne, in posamične probleme, kamor štejemo nepravilnosti, pomanjkljivosti v

delovanju posameznih državnih in drugih organov, samovoljno ravnanje, prekoračitve pooblastil ipd.

Varuh človekovih pravic nima neposrednih pristojnosti za oblastno ukrepanje, ampak deluje na neformalen način in črpa avtoriteto iz svojega ugleda in položaja v družbi. Ima nekakšno moralno moč in skuša s svojimi opozorili, ugotovitvami in usmeritvami vplivati na delovanje organov in spremeniti zakoreninjena stališča in vrednote ljudi. Za uspešno izvajanje poslanstva je torej nujna visoka stopnja ugleda institucije. Samo institucije s pozitivnim ugledom so deležne tolikšne stopnje zaupanja državljanov, da so ti prek sistematičnega komuniciranja sčasoma pripravljeni spreminjati svoja mnenja, stališča pa tudi vrednote. O delu varuha se najobsežneje obvešča skozi zakonsko predpisano letno poročanje DZ, v nekoliko manjšem obsegu pa tudi prek novinarskih konferenc in rednih odnosov z mediji, državnimi organi in mednarodno javnostjo.

Ombudsman lahko preko nevladnih organizacij tudi lažje doseže skupine ali posameznike iz ranljivih oz. šibkih skupin, ki so deprivilegirane oz. marginalizirane in ki se s kršenjem svojih pravic srečujejo vsak dan, ne vedo pa, kakšne možnosti za rešitev problema jim daje institucija ombudsmana. Sodelovanje s civilno družbo (izmenjava mnenj, informacij, dialogov) omogoča torej odpiranje določenih problematik, ki so velikokrat obrobne pomena za oblast, vendar kažejo na diskriminacijo določenih skupin in neupoštevanje njihovih pravic. Kljub majhnim formalnim pooblastilom je ombudsman izredno učinkovit organ za nadzorovanje institucij državne oblasti. S svojim delovanjem uspešno dopolnjuje druge mehanizme varstva pravic posameznika, predvsem sistem upravnega nadzora ter sodstva.

Na podlagi analize družbenih implikacij delovanja varuha človekovih pravic in AI lahko hipotezo, ki sem si jo zastavila uvodoma, v celoti potrdim. Varuh človekovih pravic in nevladna organizacija AI z opozarjanjem na kršitve človekovih pravic v civilni družbi vplivata na oblikovanje in spremembo politik države. To ugotavljam na podlagi predlogov sprememb zakonov, ki so pri varuhu razvidna predvsem iz letnih poročil, tiskovnih konferenc ipd. Prav tako trdim, da je slovenska sekcija AI s pripombami in predlogi za spremembe zakonov, številnimi sestanki z drugimi NVO in predlagatelji zakona, predstavljanjem stališč v DZ ter lobiranjem zelo intenzivno sodelovala pri sprejemanju zakonodaje, posebej glede ZAzil-a in ZTuj-a. V diplomskem delu

ugotavljam, da obe organizaciji z vladajočimi političnimi elitami sodelujeta že v fazi sprejemanja zakonov in predpisov. Zaradi mednarodnega sodelovanja s tujimi strokovnjaki, politiki in novinarji, ki imajo veliko izkušenj z varstvom človekovih pravic v državni upravi, lahko obe organizaciji, ki sem ju proučila, oblikovalcem politik na tem področju ponudita dragocene nasvete in informacije.

Dejstvo je, da kakršna koli tranzicijska preobrazba pomeni korenite spremembe zakonodaje, oblastnih struktur in prakse državnih organov. Ob demokratičnih spremembah je sprva kazalo, da je to obsežno nalogo mogoče opraviti v kratkem času, kmalu pa je postalo jasno, da je to dolgotrajen in zapleten proces. Dejansko se namesto socialne kohezije v državi pojavlja marginalizacija. Posebej težavno in dolgotrajno je spreminjanje miselnosti ljudi, ki je potrebno za spremembo prakse državnih organov in njihovih uslužbencev. Posledica takšnih dogajanj je na eni strani nestabilen in zaradi pogostih sprememb ne povsem konsistenten pravni red, na drugi strani pa vrsta državnih organov, ki so dobesedno zasuti z vlogami in je zato njihovo odločanje izrazito dolgotrajno, včasih pa tudi neučinkovito. K temu je treba prišteti velika pričakovanja ljudi, ki so si obetali pozitivne in hitre spremembe, pa tudi popravo nepravilnosti, ki so se zgodile v preteklosti. Vse navedeno se dogaja le počasi, hkrati pa se številni ljudje srečujejo z doslej manj poznanimi težavami, zlasti z brezposelnostjo in s socialno stisko.

6. LITERATURA IN VIRI

LITERATURA:

- Amnesty International. (1997): *Amnesty International Campaigning Manual*, London: Amnesty International.
- Amnesty International. (2001): *Statut Amnesty International*, Ljubljana: Amnesty International Slovenije.
- Amnesty International Slovenije. (2002): *Poročilo o delu Amnesty International Slovenije v letu 2001*, Ljubljana: Amnesty International Slovenije.
- Amnesty International Slovenije. (2003): *Amnesty International Slovenije*, Ljubljana: Amnesty International Slovenije.
- Bizjak, Ivan. (1998): Spoštovanje in varstvo človekovih pravic v Sloveniji – izkušnje in dileme, V Milan Zver (ur.): *Človekove pravice in svoboščine v tranziciji: primer Slovenije*, str. 11-21, Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije in Urad varuha človekovih pravic.
- Bizjak, Ivan. (2000): *Ombudsman: koncept in vpliv na delovanje države*, magistrsko delo, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bohte, Borut. (1997): Mednarodno varstvo temeljnih pravic, V Marjan Pavčnik, Ada Polajnar-Pavčnik, Dragica Wedam-Lukić (ur.): *Temeljne pravice*, str. 440-488, Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Brezovšek, Marjan. (1998): Politični sistem in temeljne človekove pravice, V Milan Zver (ur.): *Človekove pravice in svoboščine v tranziciji: primer Slovenije*, str. 47-67, Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije in Urad varuha človekovih pravic.
- Bronson, Marsha. (1996): *Amnesty International*, Nova Gorica: Educa.
- Buerghenthal, Thomas. (1988): *International human rights in a nutshell*, St. Paul: West Publishing.
- Cerar, Miro. (1993): *Večrazsežnost človekovih pravic in dolžnosti*, Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Cerar, Miro. (1997): O naravi človekovih pravic in dolžnosti, V Marjan Pavčnik, Ada Polajnar-Pavčnik, Dragica Wedam-Lukić (ur.): *Temeljne pravice*, str. 52-83, Ljubljana: Cankarjeva založba.

- Cerar, Miro. (2002): Narava in pomen človekovih pravic, V Miro Cerar, Jon Jamnikar, Maja Smrkolj (ur.): *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*, str. 17-29, Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije, Mirovni Inštitut.
- Clark, Ann Marie. (2001): *Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Princeton in Oxford: Princeton University Press.
- Clements, L.J. (1994): *European Human Rights: Taking a case under the Convention*, London: Sweet and Maxwell.
- Council of Europe. (2001): *Svet Evrope – 800 milijonov Evropejcev*, Ljubljana: Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK in Urad Republike Slovenije za mladino.
- Darovec, Bojana. (2003): *Vpliv odnosov z javnostmi na oblikovanje javnega mnenja o človekovih pravicah – Primer: Amnesty International Slovenije*, Diplomsko delo, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Donnelly, Jack. (1993): *International human rights: Dilemmas in world politics*, Boulder: Westview press.
- Ferkulj, Irena. (2001): *Človekove pravice in svoboščine v državah v tranziciji: Slovenija in Madžarska*, Diplomsko delo, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. (1996): *Državna ureditev Slovenije*, Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Horvat, Mitja. (1992): *Nadzor nad normativno dejavnostjo upravnih organov*, Vestnik za javno upravo, 28/3-4, str. 171-189.
- Kaučič, Igor in Franc Grad. (2000): *Ustavna ureditev Slovenije*, Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Lehtimaja, Lauri. (1993): Mehanizmi uveljavljanja človekovih pravic: komparativni opis institucije ombudsmana, V Jernej Rovšek (ur.): *Slovenija in Evropska konvencija o človekovih pravicah: Zbornik razprav*, str. 139-147, Ljubljana: Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.
- Merrills, J. G. in Robertson A. H. (2001): *Human rights in Europe: A study of the European Convention on Human Rights*, Manchester: Manchester University Press.
- Nowak, Manfred. (2000): Civil an Political Rights, V Janusz Symonides (ur.): *Human rights: concept and standards*, str. 69-107, Aldershot: UNESCO publishing.

- Pavčnik, Marjan. (1997): Razumevanje temeljnih (človekovih) pravic, V Marjan Pavčnik, Ada Polajnar-Pavčnik, Dragica Wedam-Lukić (ur.) *Temeljne pravice*, str. 84-116, Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Perenič, Anton. (1988): Zgodovinski razvoj človekovih pravic, V Peter Jambrek, Anton Perenič, Marko Uršič (ur.): *Varstvo človekovih pravic: razprave, eseji in dokumenti*, str. 17-33, Ljubljana: Mladinska knjiga.
- Rovšek, Jernej. (1994): *Uvodna pojasnila k zakonu o varuhu človekovih pravic v knjigi varstvo človekovih pravic*, Ljubljana: Uradni list RS.
- Rovšek, Jernej. (1996): Parlamenti in ombudsmani – Državni zbor in varuh človekovih pravic, V Marjan Brezovšek (ur.): *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive*, str. 207-224, Portorož: Politološki dnevi.
- Rovšek, Jernej. (1998): *Ombudsmani v združenem kraljestvu*, Pravna praksa, 14-15/98, str. 64-69.
- Rovšek, Jernej. (1998a): *Poravnalni načini reševanja sporov in komisija za revizijo kazenskih sodb*, Pravna praksa, 409/98, str. 36-41.
- Shestack, J. Jerome. (2000): The Philosophical Foundations of Human Rights, V Janusz Symonides (ur.): *Human rights: concept and standards*, str. 31-66, Aldershot: UNESCO publishing.
- Šabič, Zlatko in Petra Roter. (2002): Razvoj varstva človekovih pravic pod okriljem OZN, V Miro Cerar, Jon Jamnikar, Maja Smrkolj (ur.): *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*, str. 31-48, Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije, Mirovni Inštitut.
- Škraba, Urška. (1999): *Vloga ombudsmana pri varstvu človekovih pravic*, Diplomsko delo, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Šmit, Milena. (2002): *Listina o temeljnih pravicah Evropske unije in Evropska konvencija o temeljnih pravicah in svoboščinah – njun medsebojni odnos v sedanjosti in možnosti v prihodnosti*, dostopno na svetovnem spletu: <http://evropa.gov.si/aktualno teme/2000-02-27/govori-clanki/govor-smit/>, 20. 12. 2003
- Šturm, Lovro. (1998): Pomen ustavnosodnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, V Milan Zver (ur.): *Človekove pravice in svoboščine v tranziciji: primer Slovenije*, str. 23-45, Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije in Urad varuha človekovih pravic.

- Trpin, Gorazd. (1993): Varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin, V Jernej Rovšek (ur.): *Slovenija in Evropska konvencija o človekovih pravicah: Zbornik razprav*, str. 149-165, Ljubljana: Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.
- V Jernej Rovšek (ur.): *Slovenija in Evropska konvencija o človekovih pravicah*, str. 149-165, Zbornik referatov domačih strokovnjakov in ekspertov Sveta Evrope.
- Türk, Danilo. (1993): Ustava Republike Slovenije in Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin: Potencial mednarodnih standardov za domači razvoj prava o človekovih pravicah, V Jernej Rovšek (ur.): *Slovenija in Evropska konvencija o človekovih pravicah: Zbornik razprav*, str. 15-23, Ljubljana: Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.
- Virant, Grega. (2002): *Pravna ureditev javne uprave*, Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Zagorac, Dean. (2002): Mednarodne nevladne organizacije in nastanek norm človekovih pravic, V Miro Cerar, Jon Jamnikar, Maja Smrkolj (ur.): *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*, str. 89-111, Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije, Mirovni Inštitut.
- Zajc, Drago. (1998): Tranzicija, vključevanje v Evropsko unijo in človekove pravice, V Milan Zver (ur.): *Človekove pravice in svoboščine v tranziciji: primer Slovenije*, str. 87-88, Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije in Urad varuha človekovih pravic.
- Zupančič, M. Boštjan. (2000): Spremnna beseda, V Liana Kalčina (ur.): *Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin; ob njeni 50. obletnici*, str. 1-2, Ljubljana: Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK.
- Zver, Milan. (1998): *Avtonomizem pri Slovencih*, Doktorska disertacija, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

VIRI:

- (1992): *Ustanovna listina združenih narodov in Statut Meddržavnega sodišča*, Ljubljana: Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo.
- (1996): *Letno poročilo '95*, Ljubljana: Urad varuha človekovih pravic Republike Slovenije.

- (1997): *Letno poročilo '96*, Ljubljana: Urad varuha človekovih pravic Republike Slovenije.
- (1998): *Letno poročilo '97*, Ljubljana: Urad varuha človekovih pravic Republike Slovenije.
- (1999): *Letno poročilo '98*, Ljubljana: Urad varuha človekovih pravic Republike Slovenije.
- (2000): *Letno poročilo '99*, Ljubljana: Urad varuha človekovih pravic Republike Slovenije.
- (2001): *Letno poročilo '00*, Ljubljana: Urad varuha človekovih pravic Republike Slovenije.
- (2002): *Letno poročilo '01*, Ljubljana: Urad varuha človekovih pravic Republike Slovenije.
- (2002): *Listina temeljnih pravic v Evropski uniji*, V Miro Cerar, Jon Jamnikar, Maja Smrkolj (ur.): *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*, str. 789-813, Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije, Mirovni Inštitut.
- (2002): *Splošna deklaracija človekovih pravic*, V Miro Cerar, Jon Jamnikar, Maja Smrkolj (ur.): *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*, str. 149-161, Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije, Mirovni Inštitut.
- (2003): *Letno poročilo '02*, Ljubljana: Urad varuha človekovih pravic Republike Slovenije.
- Economic and Social Council Resolution 1296 (XLIV): *Arrangements for Consultation with Non-governmental Organizations*.
- *Evropska konvencija o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja*, Uradni list Republike Slovenije, 2/94.
- *Evropska socialna listina*, Uradni list Republike Slovenije, 7-7/1999.
- *Konvencija o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja*, Uradni list Republike Slovenije, 2/94.
- *Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*, Uradni list Republike Slovenije, 33/94.
- *Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah*, Uradni list Socialistične federativne republike Jugoslavije, 7/71.
- *Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah*, Uradni list Socialistične federativne republike Jugoslavije, 7/71.

- *Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin*, Uradni list Republike Slovenije, 20/98.
- *Poslovník varuha človekovih pravic*, Uradni list Republike Slovenije, 63/95.
- *Stanovanjski zakon*, Uradni list Republike Slovenije, 87/2002.
- *Ustava Republike Slovenije*, Uradni list Republike Slovenije, 33/91.
- *Zakon o azilu*, Uradni list Republike Slovenije, 67/2001.
- *Zakon o policiji*, Uradni list Republike Slovenije, 49/98.
- *Zakon o tujcih*, Uradni list Republike Slovenije, 108/2002.
- *Zakon o Ustavnem sodišču*, Uradni list Republike Slovenije, 64/2001.
- *Zakon o varuhu človekovih pravic*, Uradni list Republike Slovenije, 71/93.

INTERVJU:

- Metka Naglič, vodja pisarne Amnesty International Slovenije, Ljubljana, 16. 1. 2004.

SVETOVNI SPLET:

- *Amnesty International Handbook*, dostopno na svetovnem spletu: <http://www.amnesty-volunteer.org/aihandbook/ch2.html>, 2. 3. 2004.
- *Universal Declaration on Human Rights*, dostopno na svetovnem spletu: <http://www.un.org/rights/HRToday/declar.htm>, 23. 6. 2004.
- Burns, H. Weston. (2002): *Human Rights*, dostopno na svetovnem spletu: <http://www.uichr.org/resources/eb/EncycBrit.PDF>, 23. 6. 2004.

CD ROM:

- (1999): *Encyclopaedia Britannica '99 – CD multimedia edition*.