

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Manca Vidmar

Varuh človekovih pravic - položaj in vloga pri varovanju
človekovih pravic v Republiki Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Manca Vidmar

Mentor: red. prof. dr. Miro Haček

Varuh človekovih pravic - položaj in vloga pri varovanju
človekovih pravic v Republiki Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

Varuh človekovih pravic – položaj in vloga pri varovanju človekovih pravic v Republiki Sloveniji

Varuh človekovih pravic je v Republiki Sloveniji začel z delovanjem v letu 1995 na podlagi Zakona o varuhu človekovih pravic, ki podrobneje opredeljuje njegove pristojnosti. Glavna naloga varuha je obravnavanje pobud, ki jih vložijo posamezniki ali organizacije, kateri menijo, da so jim bile v razmerju do organov državne ali lokalne oblasti, kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine. Za uspešno delovanje mora biti Varuh pri svojem delu samostojen in neodvisen, kar mu zagotavlja tudi zakon. V primeru ugotovitve dejanskih kršitev, lahko poda priporočila za njihovo odpravo. S svojim delom prispeva k večjemu ugledu in spoštovanju človekovih pravic ter zagotavlja tudi boljše formalno varstvo temeljnih svoboščin. O svojem delu redno poroča Državnemu zboru in obvešča javnost preko Letnih poročil Varuha, kjer se nahajajo tudi ugotovitve in priporočila. Ugled institucije Varuha je odvisen od nosilca funkcije in moči argumentov, ki jih uporablja pri svojem delu. Ugotovili smo, da ugled Varuha človekovih pravic v Sloveniji narašča.

Ključne besede: človekove pravice, ombudsman, varstvo človekovih pravic v Sloveniji.

Ombudsman – position and role in human rights protection in Republic Slovenia

The Ombudsman of the Republic of Slovenia started with his work in 1995 under the Law of the Ombudsman, which specifies his powers. The main task of the ombudsman is examining complaints filed by individuals or organizations, which consider violation of human rights or fundamental freedoms in relation to the bodies of state or local authority. For successful work the Ombudsman must be autonomous and independent, which is guaranteed by a law. In the event of the actual infringement, it may make recommendations for their elimination. Its work contributes to increased prestige and respect for human rights and also provides a better formal protection of fundamental freedoms. He regularly reports to the National Assembly and inform the public through annual reports of the Ombudsman, where there are also the findings and recommendations. The reputation of the institution of the Ombudsman depends on the position holder and the power of arguments, which it uses in its work. We note that the reputation of the Ombudsman in Slovenia is increasing.

Key words: human rights, ombudsman, human rights protection in Slovenia.

Kazalo

1	UVOD	6
2	METODOLOŠKI NAČRT	8
2.1	Cilj diplomskega dela	8
2.2	Hipoteze	8
2.3	Metode in tehnike	9
2.4	Struktura diplomskega dela	9
3	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	11
3.1	Človekove pravice in temeljne svoboščine	11
3.1.1	Klasifikacija človekovih pravic	13
3.1.2	Zgodovinski razvoj človekovih pravic	15
3.2	Varovanje človekovih pravic	17
3.3	Varuh človekovih pravic in njegov nastanek	18
3.3.1	Razvrstitev ombudsmanov ter njihova vloga in pomen	20
4	VAROVANJE ČLOVEKOVIH PRAVIC V REPUBLIKI SLOVENIJI	23
4.1	Sodno varstvo pravic in svoboščin	23
4.2	Ustavno sodno varstvo pravic in svoboščin	25
4.3	Mednarodno varstvo pravic in svoboščin	26
4.3.1	Varstvo človekovih pravic v sistemu Združenih narodov	27
4.3.2	Varstvo človekovih pravic v okviru Sveta Evrope	27
5	VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN V REPUBLIKI SLOVENIJI	29
5.1	Razvoj institucije Varuha človekovih pravic v Sloveniji	29
5.2	Organizacija in način dela	30
5.3	Pristojnosti in pooblastila Varuha človekovih pravic	31
5.4	Postopek obravnave pobud	33

5.5 Poročila varuha	36
5.6 Odnos do javnosti	37
6 PREGLED DELOVANJA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	38
6.1 Statistični pregled dela varuha človekovih pravic v Sloveniji	39
6.1.1 Podrobnejša analiza letnega poročila za leto 2015	42
6.1.2 Druge oblike delovanja varuha v letu 2015	44
6.2 Ugotovitve in priporočila Varuha.....	45
6.3 Ocena delovanja varuha človekovih pravic v republiki Sloveniji.....	47
6.4 Komentar varuhinje človekovih pravic	49
7 SKLEP	52
8 LITERATURA	55
PRILOGA A: INTERVJU Z VARUHINGO ČLOVEKOVIH PRAVIC	59

1 UVOD

V današnjem času so človekove pravice še kako pomemben dejavnik v življenju posameznika. Čeprav bi pričakovali, da ni več potreben neprestan boj za ohranitev že pridobljenih pravic, temu ni tako. V obdobju, ko smo priča največjim humanitarnim katastrofam po 2. svetovni vojni, so ravno človekove pravice in njihovo varovanje ključne za ohranitev človekovega dostojanstva. Hkrati pa se posamezniki v razvitem zahodnem svetu morda celo prevečkrat in prehitro odpovedo nekaterim pridobljenim pravicam v imenu varnosti.

Ustanovna listina Združenih narodov v svoji osnovi predvideva vzpostavitev in delovanje mednarodne skupnosti na podlagi mednarodnega prava in spoštovanja človekovih pravic:

»Združitev narodov s ciljem obvarovati bodoče rodove pred strahotami vojne in potrditi vero v temeljne človekove pravice, v dostojanstvo in vrednost človekove osebnosti, v enakopravnost med spoloma ter enakopravnost narodov.« (Lampe 2010, 78)

Človekove pravice so bistveni sestavni del sleherne ustavne ureditve, ki zagotavlja sodobni koncept demokracije. Vsem raznolikostim navkljub ravno klasične človekove pravice tvorijo skupno demokratično jedro, ki je prisotno v vseh modernih zahodnih demokracijah (Cerar 2002, 25). Tudi Bavcon (1994, 105–111) pravi, da je pogoj za spoštovanje in učinkovito varovanje človekovih pravic, obstoj in delovanje demokratične pravne države. Med drugim zahteva tudi spoštovanje odločitev ustavnega sodišča, mednarodnega sodišča za človekove pravice, spoštovanje neodvisnosti sodstva, zagotovitev svobode medijev, svobodno delovanje nevladnih organizacij ter zagotovila za učinkovito delovanje varuha človekovih pravic, kot ene izmed neformalnih oblasti varovanja človekovih pravic.

Tkalčeva (2014, 487) je mnenja, da pomembno vlogo pri varovanju človekovih pravic v današnjem času igra tudi globalna civilna družba, ki kot taka ni več ozemeljsko vezana na eno državo, pač pa varuje posameznike tudi pred kršitvami, ki jih izvajajo globalne korporacije.

Država se je v zadnjih 200 letih uveljavila kot ključni dejavnik pri urejanju družbenih in mednarodnih zadev tudi na področju človekovih pravic. Po drugi strani pa se pojavlja tudi kot glavna kršiteljica teh pravic. Je torej kršitelj in varuh v enem (Donnelly 2005, 35).

Razvoj človekovih pravic skozi čas je pokazal, da samo formalno varovanje človekovih pravic ne zadošča. Bavcon (1994, 105–111) pravi, da potrebujemo varuha, ki nas bo varoval

pred varuhi. Formalni postopki varovanja človekovih pravic so velikokrat dolgotrajni, posameznik pa v primeru kršitev svojih osnovnih človekovih pravic, potrebuje hitro reševanje, kar mu lahko omogočijo ravno mehanizmi neformalnega reševanja kršitev človekovih pravic.

Republika Slovenija je tekom procesa osamosvajanja ter graditve nove ustavne ureditve ves čas veliko težo namenjala spoštovanju človekovih pravic in svoboščin ter njihovemu pravnemu varstvu (Lampe 2010, 141). Velik pomen ima zagotovo tudi Zakon o varuhu človekovih pravic, ki je bil sprejet v letu 1993. Z njegovim sprejetjem se je Slovenija zavezala k spoštovanju in varovanju človekovih pravic in dostojanstva. Ombudsman v Sloveniji ima značilnosti parlamentarnega ombudsmana, ki je oblikovan po skandinavskem vzoru. Hkrati nosi tudi značilnosti ombudsmanov novonastalih demokracij – večji poudarek daje varstvu človekovih pravic in reševanju sistemskih zakonodajnih vprašanj (Rovšek 2002, 145).

Prvi varuh človekovih pravic je s svojim delom pričel v letu 1995, danes pa svoje delo uspešno opravlja že četrta varuhinja človekovih pravic.

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 Cilj diplomskega dela

Cilj diplomskega dela je predstaviti položaj in vlogo, ki jo ima Varuh človekovih pravic, pri varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Republiki Sloveniji. S predstavitvijo načina delovanja in analizo uspešnosti želim prikazati tudi vpliv institucije Varuha, ki ga ima le-ta na ugled in spoštovanje človekovih pravic v Sloveniji.

2.2 Hipoteze

4. člen Zakona o varuhu človekovih pravic pravi: » Varuh je pri svojem delu neodvisen in samostojen.« zato želim v svojem diplomskem delu to tudi potrditi z naslednjo hipotezo:

Hipoteza 1: Neodvisnost in samostojnost Varuha človekovih pravic pri njegovem delu sta pogoj za uspešno delovanje.

Institucija Varuha človekovih pravic je v Sloveniji prisotna že 21 let, zato me zanima, ali se je ugled in spoštovanje človekovih pravic tekom časa kakorkoli spreminjal, ter ali lahko to povežemo tudi z delovanjem Varuha. S tem razlogom bom preverjala še dodatni hipotezi:

Dodatna teza 1: Institucija Varuha človekovih pravic pripomore k večjemu ugledu in spoštovanju človekovih pravic in s tem tudi njihovo boljše formalno varstvo.

Dodatna teza 2: Ugled Varuha človekovih pravic je s časom padal in tako tudi njegova uspešnost.

2.3 Metode in tehnike

Pri pisanju diplomskega dela bom uporabila različne metode in tehnike, s pomočjo katerih želim potrditi zgoraj navedene hipoteze:

- *Analiza primarnih virov*, ki zavzema temeljne dokumente s področja varovanja človekovih pravic in jih bom uporabila tako v prvem, teoretičnem delu, kot drugem, empiričnem. V svojo analizo bom predvidoma vključila naslednje vire: Ustava Republike Slovenije, Zakon o varuhu človekovih pravic, Poslovnik varuha človekovih pravic, Splošna deklaracija o človekovih pravicah.
- *Analiza sekundarnih virov*, to je različne literature, od samostojnih publikacij do zbornikov, člankov in internetnih virov, s pomočjo katerih bom razčlenila teoretične pojme v začetku diplomskega dela.
- *Analiza statističnih podatkov* – tu se bom osredotočila na podatke preteklih Poročil o delu varuha človekovih pravic, na podlagi katerih bom predstavila način delovanja Varuha ter ocenila spremembe, ki so se dogajale skozi čas in poskušala ugotoviti, kaj je na njih vplivalo.
- *Študija primera* – v diplomskem delu bom predstavila vlogo in položaj varuha človekovih pravic v Republiki Sloveniji.
- *Nestrukturiran družboslovni intervju* – pri potrjevanju hipotez, zastavljenih na začetku diplomskega dela mi bo v veliko pomoč intervju s trenutno Varuhinjo človekovih pravic s Sloveniji, gospo Vlasto Nussdorfer.

2.4 Struktura diplomskega dela

V uvodu diplomskega dela bom razložila odločitev za podano temo in pričakovanja končnega dela. V nadaljevanju bom predstavila cilje in hipoteze raziskovalne tematike. Pričujoče delo je v svoji osnovi razdeljeno na dva dela, kjer bom v prvem delu razdelala teoretične pojme, ki so ključni za razumevanje same tematike. Pri tem se bom osredotočala predvsem na razlago pojma človekovih pravic ter na njihov zgodovinski razvoj, varovanje človekovih pravic ter podala razlago, kaj pravzaprav je varuh človekovih pravic. Pomemben del je tudi opis načinov varovanja človekovih pravic v Republiki Sloveniji, s poudarkom na vlogi Varuha človekovih

pravic. V drugem delu želim z analizo preteklega dela Varuha človekovih pravic prikazati, kakšna sta njegova vloga in položaj pri varovanju človekovih pravic v Sloveniji. V sklepu želim zaokrožiti predstavljeno tematiko in potrditi zastavljene hipoteze.

3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

3.1 Človekove pravice in temeljne svoboščine

V 1. členu Splošne deklaracije človekovih pravic je navedeno: »Vsi ljudje se rodijo svobodni in imajo enako dostojanstvo in enake pravice.« (Splošna deklaracija o človekovih pravicah, 1. čl.)

V današnjem času se pogosto srečujemo s pojmi kot so pravica, človekove pravice, temeljne svoboščine, zato jih tudi laično velikokrat razumemo kot sinonime. Pojem človekovih pravic ni enak v vseh okoljih, pač pa je odvisen tako od jezikovnih posebnosti kot tudi kulturoloških razlik. Nekateri jeziki pojma človekovih pravic sploh ne poznajo (kitajski, japonski, latinski), kar je posledica dejstva, da se je to pojmovanje razvilo šele v srednjem veku, primarno v angleškem jeziku. Lampe (2010, 41–41) se v svojem delu sprašuje ali je možno človekove pravice proučevati kot enoten pojem ali je potrebno pravice proučevati posamezno (težko namreč enačimo prepoved mučenja in pravico naroda do samoodločbe). Predlaga, da je bolj smiselno posamezno proučevanje, vendar hkrati navaja, da lahko vseeno izločimo določene skupne zakonitosti delovanja. Zanj je osnovna delitev človekovih pravic, delitev na pravo človekovih pravic v stanju miru in pravo človekovih pravic v stanju oboroženih spopadov (mednarodno humanitarno pravo).

Ko govorimo o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah kot o ustavnem in političnem konceptu, ne moremo mimo dejstva, da morajo biti le-te v skladu z moralno-vrednotnim pluralizmom. Pri tem pa se moramo zavedati tudi njegovih omejitev, namreč ljudje različnih kultur, morajo kljub morda različnim mnenjem, soglašati o tem, kaj je nesprejemljivo in nedopustno (Brezovšek in Haček 2012, 306).

Pojmovanje človekovih pravic ima lahko več pristopov, vsem pa je skupno to, da so človekove pravice tiste, ki varujejo določene dobrine, nujno potrebne za delovanje posameznika v družbi. Človekove pravice lahko delujejo vertikalno (varujejo posameznika zoper državo) ali horizontalno (posameznik proti posamezniku) (Lampe 2010, 45–46).

Na vprašanje, kdaj sploh lahko govorimo o nastanku človekovih pravic, obstajajo različni odgovori. Klasična doktrina človekovih pravic pravi, da le-te človeku pripadajo že ob njegovem nastanku (z rojstvom ali spočetjem, spet odvisno od razlag). Glede na to

pojmovanje pripadajo človekove pravice človeku kot takšnemu, naloga države pa je, da mu te pravice prizna in ustrezno varuje. Po takšnem pogledu so človekove pravice univerzalne, (načeloma) neodvisne od časa in prostora, saj so prisotne v vseh človeških okoljih in zgodovinskih trenutkih. Na drugi strani pa nekatera gledišča pravijo, da so človekove pravice zgodovinsko pogojene, in kot takšne izrazito dinamične. Pojavile naj bi se šele v času novega veka in se od takrat dalje razvijajo ter spreminjajo skozi čas in družbene spremembe. Takšen pogled zanika univerzalnost človekovih pravic, temveč na drugi strani poudarja vpliv kulture, politike in ekonomskega razvoja (Cerar 2002, 18).

Večina doktrin (tudi politična), človekovim pravicam določa sledeče lastnosti: *temeljnost* – ker so temelj vsem ostalim pravicam; *univerzalnost* oziroma *splošnost* – človekove pravice pripadajo vsem ljudem in o njih obstoji (vsaj elementarno) obči konsenz; *vezanost na človeka* – pripadajo človeku po naravi, v prvi vrsti kot posamezniku, šele nato imajo lahko kolektivni pomen; *neodtujljivost* – pravice so v osnovi vezane na človeka in jih od njega ni moč odtujiti; *absolutnost* – človekove pravice kot celota obstajajo toliko časa, kolikor obstaja človek, vendar so na drugi strani omejene s pravicami drugih posameznikov; *deklarativna narava artikulacije* – ker so pravice človeku dane že po naravi, jih lahko pravno le deklariramo in ne konstituiramo; *moralnost* – izvor človekovih pravic in dolžnosti je v sferi človekove moralnosti; *politična narava* – vsaka človekova pravica ima politično težo, saj omejuje politično oblast v korist posameznikovih temeljnih dobrin; *pravnost* – da bi lahko v družbi učinkovito zagotavljali človekove pravice, morajo biti le te pravno določene in zavarovane. Za vse ravnokar naštete lastnosti človekovih pravic velja, da so subjektivne in relativne. Zahodna družba v večji meri izhaja iz navedenih postavk ter na njih snuje svojo ureditev. Na drugi strani pa tradicionalne (plemenske) in religiozne (islamske, hinduistične) skupnosti v osnovi zavračajo doktrino človekovih pravic, saj so mnenja, da gre za enostransko pojmovanje, ki pretirano izpostavlja posameznika, pri čemer pa zanemarija globlje duhovne temelje. Zagovarjajo namreč zakonitosti človeškega bivanja, ki človeku nalagajo predvsem dolžnosti do sebe ter do drugih posameznikov, družbe in sveta kot celote. Pravna razsežnost človekovih pravic je izrazito bipolarna. Po eni strani so predvsem pravni pojem in pridobijo družbeni pomen šele takrat, ko so opredeljene v pravnih aktih in so njihove kršitve pravno sankcionirane. Po drugi strani pa vrednote in dobrine izvirajo predvsem iz morale in se kažejo kot zahteve po človečnosti, sočutju ter poštenosti (Cerar 2002, 20–23).

3.1.1 Klasifikacija človekovih pravic

Klasifikacije človekovih pravic na eni strani predstavljajo dokaj avtonomen sklop, kjer se izražajo značilnosti teh najvišjih pravic. Na drugi strani pa so zgolj izvedene iz splošnih klasifikacij pravnih pravic. Klasifikacije se med seboj razlikujejo in služijo različnim namenom. V teoretičnem pogledu opozarjajo na razlike v vrstah dobrin ter posledično na raznolikost med posameznimi vrstami teh pravic.

Gaspari (v Cerar 1993, 113–116) človekove pravice deli na *individualne* in *kolektivne*. Kot individualne razume pravice, ki zagotavljajo integriteto neposredno posameznikom. Kolektivne pa so tiste, ki pravice določajo določenim družbenim skupinam ter posredno zopet posamezniku. Med kolektivne človekove pravice štejemo predvsem pravico ljudstev do samoodločbe ter pravice narodnih manjšin. Človekove pravice se delijo tudi na *temeljne* in *izvedene*, pri čimer avtor ugotavlja, da so temeljne pravice tudi univerzalne.

Podobno razlago, vendar bolj poglobljeno, navaja tudi Kaučič (2008, 114–115), ki pravi da lahko na podlagi različnih meril človekove pravice in svoboščine razvrstimo v več skupin:

- Glede na krog subjektov poznamo individualne in kolektivne pravice; človekove in državljanske pravice.
- Glede na njihov obseg, pomen in način nastanka razlikujemo med temeljnimi in izvedenimi pravicami, primarnimi in sekundarnimi, glavnimi in akcesornimi ter splošnimi in posebnimi.
- Glede na možnost omejevanja ločimo med absolutnimi in relativnimi pravicami.
- Glede na pravne panoge poznamo kazenske; civilne; delovne; mednarodnopravne pravice.
- Glede na področja dejavnosti v družbi pa lahko pravice razdelimo na državljanske, politične, socialnoekonomske, kulturne pravice.

Po Jellenikovi klasifikaciji (v Cerar 1993, 116–117), lahko človekove pravice delimo na *pravice negativnega statusa* – posamezniku zagotavljajo svobodo, ki ni omejena s strani države; *pravice pozitivnega statusa* – država mora zagotavljati svoje obveznosti v korist posameznika; *pravice aktivnega statusa* – posamezniku omogočajo njegovo politično aktivnost. Jellenik v svoji teoriji dodaja tudi pasivni status, le-ta pa posamezniku ne zagotavlja nekih pravic, temveč obravnava njegove dolžnosti.

Kimmel (v Cerar 1993, 118) je človekove pravice razvrstil na podlagi svoje raziskave ustav članic, takrat še, Evropske gospodarske skupnosti. Razdelil jih je v dve skupini, in sicer na klasične svoboščine (pravice, ki jih ima državljan kot posameznik; pravice, ki zagotavljajo posamezniku svobodo vesti in veroizpovedi; gospodarske pravice) ter na socialne pravice (zagotavljajo pravice posameznikov napram državi, pri čemer le-te pogosto ne morejo biti pravno zagotovljene).

Prvi temelj mednarodnega varstva človekovih pravic je Splošna deklaracija o človekovih pravicah, ki vsebuje obsežen katalog človekovih pravic, katere naj bi države potrdile in omogočile njihovo varovanje v svojem nacionalnem pravnem redu. Ne poseganje državnih oblasti v pravice ljudi je osnovna ideja spoštovanja človekovih pravic, kar lahko poimenujemo tudi negativna obveznost države, in je temeljna lastnost človekovih pravic prve generacije (tako imenovanih temeljnih pravic, tako državljanskih kot tudi političnih). Z modernizacijo družbe se je spreminjala tudi vloga države, ki je pričela aktivno zagotavljati določene pravice – pozitivna obveznost države na kateri temeljijo človekove pravice druge generacije (ekonomske in socialne pravice). Teoretično tej klasifikaciji sledi tretja generacija človekovih pravic, ki zajema kolektivne pravice (narodov, manjšin ali celotne populacije). Splošna deklaracija o človekovih pravicah jih zajema vse, medtem ko njene naslednice pomenijo konkretizacijo obveznosti držav (Lampe 2010, 83).

Za konec razlage o različnih klasifikacijah, moram omeniti tudi opažanje več avtorjev, da številne človekove pravice v današnji moderni družbi ne moremo uvrstiti zgolj v eno izključujočo kategorijo, temveč se le-te medsebojno prekrivajo.

Ustavne določbe o človekovih pravicah se v političnih sistemih zelo različno uresničujejo. Nekateri politični sistemi določbe dosledno spoštujejo, medtem ko je v drugih to bolj pravni koncept in obstaja velik razkorak do uresničevanja v vsakdanjem življenju. Razlike med političnimi sistemi niso zgolj empirične narave, pač pa poznajo tudi razlike v sami zamisli, vlogi in pomenu človekovih pravic v neki politični ureditvi. Da bi lažje razumeli te razlike, so nam v pomoč tudi različne razvrstitve pravic (Brezovšek in Haček 2012, 309).

3.1.2 Zgodovinski razvoj človekovih pravic

Moderna doktrina človekovih pravic se je začela s strani evropskih razsvetljenskih mislecev v 17. in 18. stoletju. Idejne zasnove za opredelitev človekovih pravic kot posebno kategorijo, pa je moč najti že v tisočletja starih filozofskih in religijskih tekstih. (Cerar 2002, 19)

Že prastari pravni dokumenti oziroma spomeniki pravne zgodovine so predvidevali, da je potrebno v želji po zagotovitvi družbene stabilnosti in razvoja, zagotoviti posamezniku določeno svobodo na najrazličnejših družbenih področjih.

Antika je zagotovo eno izmed glavnih prelomnih obdobjev evropske zgodovine in kulture. Tu so se, kljub sužnjelastniškemu pravnemu redu, pojavile prve izstopajoče humanistične in filozofske ideje o človekovih pravicah. Nastajali so zametki omejevanja absolutne oblasti lastnika nad sužnjem. Pravniki Ulpijan pravi, da so po naravnem pravu vsi ljudje enaki, ne glede na to, kakšen je sužnjev civilnopravni status. Je pa to njegovo stališče daleč od realne slike tedanjega časa, ko življenje sužnja ni bilo veliko vredno (po civilnem pravu je sužnja njegov gospodar lahko tudi ubil). Poleg rimskega prava, kot temelja današnje evropske kulture, je na srednjeveško in moderno razmišljanje v veliki meri vplivala tudi rimska filozofija. Ciceron je v svojem glavnem delu *De legibus* (O zakonih) postavil temelje naravnega prava in s tem tudi osnoval današnje razumevanje človekovih pravic. Zagovarjal je idejo o enakosti ljudi; le-ta izvira iz dejstva, da je človek razumno zmožen dosežati in razvijati krepost ne glede na razlike ali sposobnosti. Po njegovem mnenju človek ni svoboden, v kolikor ne more sodelovati pri političnem vodenju. Ciceron in drugi antični misleci so v veliki meri vplivali tudi na razvoj človekovih pravic v sicer mračnem srednjem veku. Med vplivnejše srednjeveške mislece zagotovo sodi sveti Avguštin in njegovo delo *Božje mesto*, v katerem je predstavil svoje razumevanje pravične vojne in univerzalnega miru. Izhajajoč iz antične filozofije zagovarja, da mora družba zagotoviti posameznikov razvoj v skladu z njegovimi naravnimi sposobnostmi, pri čemer išče mir in red z drugimi posamezniki. Zanj je vojna nujna in tudi pravična, kadar gre za obrambo pred napadalci. Pri tem zagovarja idejo o splošnem miru, ki ga je mogoče ohranjati le z urejenim konceptom pravičnosti in vere. Velika listina svoboščin ali *Magna Charta Libertatum* je bila razglašena leta 1215 s strani Ivana Brez Dežele, kot posledica zgodovinskih dogodkov, predvsem križarskih vojn. Velika lista svoboščin je prvič v poantični zgodovini omejila absolutno oblast. Svoboščine, ki izhajajo iz same listine, lahko razdelimo na dve večji skupini, in sicer na osebno svobodo in lastnino. Pravice in privilegije, katere so bile priznane z Veliko listino svoboščin, se nanašajo samo na

določen sloj prebivalstva, to je v veliki meri na fevdalce in svobodne kmete. Križarske vojne so bile povod za razmišljanja še enega srednjeveškega misleca, Tomaža Akvinskega. Avtor je namreč mnenja, da vsa oblast izhaja iz ljudi, zato morajo biti tudi vsi zakoni sprejeti z njihove strani ali s strani njihovih predstavnikov. (Lampe 2010, 52–74)

Naslednji mejnik v pravnem urejanju človekovih pravic je nastal leta 1679 v Angliji, ko je angleški parlament sprejel *Habeas Corpus Act*. Dokument je osnova za določitev pravic posameznika v kazenskem postopku in je kot takšen še vedno sestavni del anglo-ameriškega kazenskega prava, zato tudi velja za enega izmed prelomnih zgodovinskih dokumentov o varovanju človekovih pravic. Predvsem pomeni garancijo pred protipravno odvzeto prostostjo ter neupravičenem in samovoljnim pridržanjem. Deset let pozneje, natančneje 1689, je bila sprejeta še Listina pravic ali *Bill of Rights*, ki je prvi popolnejši katalog človekovih pravic v zgodovini, ki pa v osnovi le-te omogoča samo višjemu sloju.

Temelje sodobnemu pojmovanju človekovih pravic je postavil angleški filozof, John Locke. Njegova glavna misel pravi, da je vlada legitimna le v primeru, da zagotavlja in varuje temeljne človekove pravice. Po njegovem mnenju so temeljne pravice življenje, svoboda ter lastnina. Te pravice posameznik pridobi v naravnem stanju. Zagovarja idejo, da državna skupnost bolj učinkovito varuje človekove neodtujljive pravice, kot bi jih on sam v svojem naravnem stanju, ki je odvisno le od njegove fizične moči. Hkrati dopušča pravico do upora v primeru kršitve posameznikovih pravic. Locke v svojem delu zagovarja, da so človekove pravice posameznika zaščitene preko državne oblasti, ki pa mora biti nujno razdeljena na več vej (zakonodajno in izvršno). Z delom Družbena pogodba je močno vplival na nadaljnji razvoj varovanja človekovih pravic. Na temelju filozofskih idej Tomasa Hobbesa in Johna Locka je bila leta 1776 sprejeta Virginijska deklaracija o pravicah, ki izhaja iz pravice do enakosti. Zagovarja naravnopravne ideje, in sicer da so človeku temeljne pravice prirojene in kot take neodtujljive. V istem letu je bila podpisana tudi Deklaracija o neodvisnosti, ki izhaja iz teoretičnega modela družbene pogodbe in naravnih pravic. Kmalu za tem je bila sprejeta tudi Ustava ZDA (1787), ki predstavlja prvi zapis liberalnih idej o človekovih pravicah in ustavnosti, ki je temeljila na delitvi oblasti in je še danes v veljavi. S tem so tudi ustavne pravice prve generacije dobile svoje pravno varstvo ter tako tudi velik praktični pomen. Na tem mestu je potrebno opozorilo, da je koncept človekovih pravic v Ustavi ZDA dolgo veljal le za moškega belca, pri čemer je nadaljnji boj za pravice ostalih posameznikov trajal še zelo dolgo (sistemske ureditve so dočakali šele v sredini 20. stoletja). V istem časovnem obdobju se je na evropskih tleh na krilih francoske revolucije in razsvetljenske miselnosti oblikovala

Deklaracija o pravicah človeka in državljana, ki jo je leta 1789 sprejela francoska narodna skupščina. Deklaracija izhaja iz ideje, da imajo vsi ljudje prirodne pravice, kjer je naloga oblasti te pravice spoštovati in jih pravno zaščititi. Z namenom uspešnega varovanja človekovih prirojnih pravic, Deklaracija podaja natančen katalog pravic prve generacije. Njeno vodilo – svoboda, bratstvo in enakost – je postalo osnovno načelo boja za človekove pravice po vsem svetu. (Lampe 2010, 52–74)

Na temelju načel ameriške in francoske ustave so podobne pravice v svoje ustave vključevale tudi druge države, kot prve Švedska, Španija, Belgija, Danska, Avstro-ogrška,...

Zahteve po opredelitvi in varovanju človekovih pravic so postale še bolj glasne po velikih morijah obeh svetovnih vojn v 20. stoletju. Boleča izkušnja sistematičnega kršenja človekovih pravic, ki so bile osnova fašizma in nacizma v drugi svetovni vojni, je mednarodno skupnost prepričala, da si je zadala primarno nalogo zapisati vse človekove pravice v nek skupen dokument. Želeli so osnovati splošen mednarodno pravni dokument, kamor bi zapisali temeljne in neodtujljive človekove pravice, ki bi služil kot osnova za vse nadaljnje kodifikacije človekovih pravic in bi postal temelj nacionalnih pravnih redov pri uresničevanju človekovih pravic. Prvi tovrstni dokument je bila Splošna deklaracija o človekovih pravicah, ki jo je Generalna skupščina združenih narodov sprejela leta 1948 (Lampe 2010, 52–74).

Če povzamemo napisano, lahko rečemo, da se je šele v obdobju po drugi svetovni vojni, pojavilo obravnavanje človekovih pravic celostno in v celotnem svetovnem merilu, pri čemer pa moramo poudariti, da v nekaterih delih sveta človekove pravice niso enako razumljene niti niso spoštovane in varovane v praksi. Cerar še poudari, da kljub temu da smo v procesu zagotavljanja varstva človekovih pravic na do sedaj najvišji stopnji posameznikove osebne emancipacije, moramo le-te še vedno nenehno varovati in razvijati (Cerar 2002, 19).

3.2 Varovanje človekovih pravic

Več o mehanizmi varovanja človekovih pravic, bom navedla v nadaljevanju, s poudarkom na primeru Republike Slovenije. Tukaj samo na kratko povzemam splošne značilnosti pravnega varstva človekovih pravic. Država lahko varstvo človekovih pravic zagotavlja preko neposrednih mehanizmov (določanje in izvajanje sankcij v primeru kršitev), včasih pa še bolj

učinkovito zagotavlja varstvo pravic zgolj posredno (delitev oblasti, neodvisnost sodstva,...). Med najpomembnejše mehanizme pravnega varstva človekovih pravic na državni ravni uvrščamo:

- *Načelo delitve oblasti* (zakonodajna, izvršilna – sodna in upravna), ki ima vgrajen sistem zavor in ravnotežja, s čimer se onemogoča zlorabo politične moči.
- *Načelo ustavnosti in zakonitosti* – zagotavlja dosledno upoštevanje pravic, ki so zagotovljene z ustavo ali zakonskimi akti.
- *Neodvisnost sodstva* – le ta se zagotavlja s trajnostjo sodniške funkcije.
- *Institut ustavne pritožbe*.
- *Številni mehanizmi varovanja človekovih pravic, ki so že vgrajeni v določbe pravnih postopkov* (domneva nedolžnosti, večstopenjsko sojenje, načelo javnega obravnavanja).
- *Posebni organ za varovanje človekovih pravic, ki je ustanovljen s strani države – ombudsman*.
- *Različne oblike pravne pomoči* (odvetništvo).
- *Sodna kontrola zakonitosti dela upravnih organov* (Cerar 1993, 121–122).

3.3 Varuh človekovih pravic in njegov nastanek

S tem, ko se v zadnjem času širijo in uveljavljajo človekove pravice, se razvijajo tudi mehanizmi za njihovo varovanje. Poleg formalnih mehanizmov varovanja so vedno bolj pogosti in tudi učinkoviti neformalni mehanizmi varstva pravic. Razloge za nastanek neformalnih mehanizmov, lahko iščemo predvsem v dejstvu, da formalni postopki niso primerni za vse kršitve ter tudi niso dovolj učinkoviti. Posameznik, ki se obrne na ombudsmana s svojo pobudo, pri tem tudi nima dodatnih stroškov, saj so postopki pri njem zanj brezplačni. Ombudsman se včasih ukvarja tudi z manj pomembnimi stvarmi, ki v sodnem varstvu ne najdejo varstva, za posameznika pa so pomembni. Varuh s tem, ko rešuje te pobude deluje tudi preventivno (Rovšek 2002, 127–129).

Robertson (v Rovšek 2002, 129) meni, da je hiter razvoj ombudsmanov tudi posledica neučinkovitega varstva pravic posameznikov s strani formalnih postopkov, ki delujejo v okviru države.

Začetki institucije ombudsmana segajo v leto 1809, ko je bil na Švedskem ustanovljen prvi pravi parlamentarni ombudsman. Zato tudi ne preseneča dejstvo, da je beseda »ombudsman« švedskega izvora in pomeni zastopnik oziroma pooblaščenec. Zametki ombudsmana segajo še dlje v zgodovino, in sicer v leto 1713, ko je švedski kralj Karl XII. imenoval posebnega zastopnika, ki je v času njegove odsotnosti bdel nad izvajanjem oblasti, ki je bila pod okriljem vlade. Ker se je pooblaščenec pri delu izkazal, ga je kralj imenoval za stalnega kraljevega pooblaščenca. Z ustavo pa je bil uradno kot ombudsman, ustanovljen šele slabih sto let kasneje. Ravno toliko časa pa je tudi preteklo, da je z delom začel finski ombudsman. Glede na čas nastanka lahko ombudsmane razdelimo v tri obdobja:

- Prvo obdobje, ki ga zaznamujeta ustanovitev švedskega in finskega ombudsmana.
- Za drugo obdobje, po drugi svetovni vojni, je značilno, da so se ombudsmani ustanavljali v razvitih liberalnih državah, večinoma v Evropi (Danska, tudi Kanada, Avstralija, Nova Zelandija).
- Tretje obdobje se je začelo s koncem osemdesetih let, ko so se ombudsmani množično ustanavljali v novih demokracijah (Srednja in Vzhodna Evropa, Azija, Afrika in Južna Amerika). Ti novoustanovljeni ombudsmani imajo skupno značilnost, in sicer vsi dajejo večji poudarek varstvu človekovih pravic in uresničevanju mednarodnih konvencij s tega področja. Nekateri se aktivno ukvarjajo tudi s korupcijo v državah. Razlog temu lahko iščemo predvsem v tem, da mlade demokratične države še niso imele sistemsko urejene zakonodaje, hkrati pa so po večini tudi izvajale reforme javne uprave.

Danes institut ombudsmana pozna že preko 100 držav, večina izmed njih ima klasičnega parlamentarnega, ki ima pristojnosti na vseh ravneh države, nekateri pa poznajo tudi regionalne in lokalne ombudsmane. Ponekod pa najdemo tudi ombudsmane, ki so zadolženi za posebna področja, ki niso del javne uprave (Rovšek 2002, 129–131).

Splošna definicija, katera bi bila potrjena s strani večine avtorjev ne obstaja. Cijan (Cijan in drugi 2006, 8) jo definira sledeče: »Varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin je organ izvensodnega in neformalnega varstva pravic posameznikov, ki ne posega v siceršnji sistem nadzora, temveč ga dopolnjuje; njegova vloga je varovati človekove pravice in temeljne svoboščine v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil.«

Komite za ombudsmane mednarodnega združenja odvetnikov predlaga naslednjo razlago pojma: »Urad, ki ima podlago za svoje delo v ustavi ali zakonu, ki ga sprejme parlament, ki ga vodi neodvisen visoki javni funkcionar, odgovoren zakonodajalcu ali parlamentu, ki ima vsa pooblastila za vodenje preiskav proti vladnim službam, funkcionarjem in uradnikom, ki jih lahko začne na lastno pobudo ali na pobude pritožnika. Na podlagi preiskave lahko predlaga popravo ugotovljenih krivic in sprejme poročila.« (Rovšek 1994, 117)

Zanimivo definicijo, katero povzema glede na status skandinavskih ombudsmanov, ponuja tudi Bavcon: »Ombudsman je organ vlade ali parlamenta, ki vliva kapljice olja v birokratski mehanizem države, zato da bi ta v odnosu do državljanov tekel gladko, brez zavlačevanja, samovolje, nezakonitosti in korupcije, brez šikaniranja ljudi, grdega obnašanja uradnikov do državljanov itd.« (Bavcon 1994, 107).

3.3.1 Razvrstitev ombudsmanov ter njihova vloga in pomen

Ombudsmani se med seboj razlikujejo glede na pristojnosti, ki jih imajo, in vsebino dela, ki ga opravljajo. Rovšek (2002, 131–132) pravi, da jih lahko razdelimo v štiri glavne skupine:

- Parlamentarni ombudsman je najpogostejši in lahko rečemo da tudi najpomembnejši, saj deluje na celotnem področju države. Običajno so ustanovljeni na podlagi ustave ali zakona, v nekaterih državah pa pri njegovem imenovanju sodeluje tudi predsednik države.
- Posebni ombudsman običajno varuje določene ciljne skupine posameznikov. Najpogosteje jih najdemo v skandinavskih državah, ustanovljeni so s strani vlade.
- S strani lokalne oblasti so ustanovljeni regionalni, lokalni in mestni ombudsmani, ki delujejo izključno na lokalni ravni in neodvisno od državnih organov.
- V četrto skupino uvrščamo ombudsmane zasebnega sektorja, ki običajno nadzirajo nevladne organe in so tudi financirani iz nevladnih sredstev. Najpogosteje so ustanovljeni s strani zasebnih družb, ki želijo kakovostno zagotavljanje svojih storitev. V Veliki Britaniji poznajo institucijo tako imenovanega finančnega ombudsmana, pod okriljem katerega delujejo ombudsmani za nadzor bank, zavarovalnic, borznih hiš in drugih finančnih institucij.

Parlamentarnega ombudsmana lahko v sistemu delitve oblasti razumemo kot institucijo, ki pomaga parlamentu pri nadzoru izvršilne in upravne veje oblasti. Trpin (v Rovšek 2002, 132) ombudsmanu vidi četrto vejo oblasti, ki jo poimenuje tudi anti-oblast. V sodobnih državah se je uveljavilo sožitje in delitev dela med parlamentom in ombudsmanom. Slednji je mnogokrat tudi v funkciji predlagatelja rešitev za posamezne primere, katerih obstoječa zakonodaja ne predvideva.

Ombudsman ima majhna formalna pooblastila, vendar je kljub temu lahko zelo učinkovit organ za nadzor institucij državne oblasti. Hkrati s svojim delovanjem učinkovito dopolnjuje druge mehanizme za varstvo pravic posameznikov. Rovšek pravi, da je ombudsman lahko le organ demokratične pravne države ter lahko deluje le v okolju, kjer se spoštujejo zakone in pravila, ki so sprejeta s strani državnih organov (Rovšek 1994, 121).

Vlogi ombudsmana in civilnodružbenih organizacij sta si velikokrat zelo podobni, vendar se je potrebno zavedati, da ombudsman zaradi svoje nevtralne vloge ne more nadomestiti organov in aktivnosti civilne družbe. Njegova moč se kaže predvsem v prepričljivosti njegovih argumentov, s katerimi utemeljuje svoje predloge. Ni namreč državni organ, ki lahko odloča in ukazuje, v nasprotnem primeru bi se hitro lahko postavilo vprašanje nadzora samega ombudsmana. Hkrati ni redni pritožbeni organ, niti ne nadomešča drugih državnih organov in njihovih pritožbenih poti. Ukrepa vedno šele takrat, ko so druge pritožbene poti že izčrpane, jih sploh ni na voljo, ali preprosto niso bile dovolj učinkovite. Lahko rečemo, da nastopi vedno subsidiarno, torej šele potem, ko se je posameznik s pritožbo že obrnil na organ javnega sektorja, a z njegovo odločitvijo ni bil zadovoljen (Rovšek 2002, 141–142).

Temeljne karakteristike ombudsmana, kot jih vidi Bizjak (v Zver 1998, 20–21), so neodvisnost, kredibilnost, fleksibilnost in dostopnost. Ker je reševanje problema za posameznika temeljni cilj ombudsmana, je pri tem pomembna tudi velika mera fleksibilnosti za iskanje tudi neformalnih možnosti rešitve problema, ki včasih niti ne spadajo v njegovo pristojnost. Kredibilnost si ombudsman lahko zagotovi le z načinom svojega dela, pri tem je zelo pomemben nebirokratski način komuniciranja, hitro in popolno odgovarjanje v razumljivem jeziku. Ombudsman mora biti za posameznike dovolj dostopen tudi za osebni razgovor, hkrati pa mora biti postopek za vlagatelja pritožbe brezplačen.

4 VAROVANJE ČLOVEKOVIH PRAVIC V REPUBLIKI SLOVENIJI

Politične spremembe v smeri demokracije v 90.letih so omogočile ponovno uveljavljanje civilnih in političnih svoboščin v Sloveniji (Brezovšek in Haček 2012, 319).

Slovenska ustava v svojem 5.členu pravi: »Država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine.« (Ustava RS, 5. čl.)

Človekove pravice in svoboščine se prepletajo skozi celotno Ustavo republike Slovenije. Posebej so omenjene že v preambuli, nato pa jim je v nadaljevanju namenjeno celotno drugo poglavje. V 14. členu Ustava zagotavlja enakost pred zakonom, saj določa, da so vsakomur, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično prepričanje, itd., zagotovljene enake pravice. Človekove pravice so lahko omejene samo s pravicami drugih (Ustava RS, 15. čl.). Vendar pa Ustava določa tudi, da se določene pravice v vojnem ali izrednem stanju lahko začasno razveljavi. Pod nobenimi pogoji, pa to ne velja za določen nabor pravic (pravica do življenja, prepoved mučenja, varstvo človekove osebnosti in dostojanstva, domneva nedolžnosti,...) (Ustava RS, 16. čl.).

Hkrati Ustava predpisuje tudi pravna sredstva za varovanje človekovih pravic, določa institucije formalnega oziroma sodnega varstva ter neformalno varovanje človekovih pravic in svoboščin. Kaučič in Grad (2008, 165) poudarjata, da ima čedalje večji pomen tudi mednarodnopravno varstvo človekovih pravic.

4.1 Sodno varstvo pravic in svoboščin

Kaučič (2008, 165) pravi, da je najučinkovitejše varstvo človekovih pravic in svoboščin zagotovljeno preko sodnega varstva.

Ustava Republike Slovenije v svojem 15. členu določa, da je zagotovljeno sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, hkrati pa tudi zagotavlja pravico do odprave posledic njihovih morebitnih kršitev (Ustava RS, 15.čl.). Skladno s tem je v 25.členu Ustave, določena tudi pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, kadar ti odločajo o posameznikovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Poleg tega ima posameznik tudi pravico do povračila škode, ki mu jo s proti

pravnim ravnanjem povzroči oseba ali organ pri opravljanju dejavnosti državnega organa (Ustava RS, 26.čl.).

V nadaljevanju Ustava v 23. členu pravi: »Vsakdo ima pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče«. Wedam Lukičeva (1997, 307) si v povezavi s pravico do sodnega varstva postavlja dve vprašanji. Prvo opisuje zahtevane lastnosti organa, ki nudi sodno varstvo – biti mora neodvisen, nepristranski in ustanovljen z zakonom. Drugi sklop vprašanj, pa se nanaša na vsebino te pravice in na njen obseg.

Pravica do sodnega varstva posamezniku, ki meni, da je kakšna njegova pravica kršena ali ogrožena, omogoča, da se obrne na sodišče z zahtevo po pravnem varstvu (Wedam Lukič 1997, 310). Eden izmed pogojev za ustrezno sodno varstvo je zagotovo tudi javnost postopka, hkrati pa tudi dostopnost. Država mora namreč omogočiti dostop do sodišča, torej ne sme postavljati ovir za uveljavljanje te pravice. Pomemben element pravice do sodnega varstva je tudi zahteva po hitrem in učinkovitem obravnavanju. Ravno dolgotrajnost postopkov je najpogostejši razlog za pritožbe zaradi kršenja pravice do sodnega varstva pred Evropskim sodiščem (Wedam Lukič 1997, 318–322).

Pri posegih v osebne pravice posameznika ima le-ta na voljo tudi sodno varstvo v okviru civilnega spora (ugotovitvena tožba, zahteva za prenehanje kršitev pravice osebnosti, odškodninski zahtevki,...). Kršitev človekovih pravic in svoboščin je tudi kaznivo dejanje in je kot tako opredeljeno v posebnem delu kazenskega zakonika Republike Slovenije (Kaučič 2008, 166).

Ustava v 157. členu ureja tudi sodno varstvo v upravnem sporu. Ali so posamični akti, s katerimi državni organi odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, zakoniti, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče.

Kaučič (2008, 166) izpostavlja tudi možnost, da so določene kršitve človekovih pravic in svoboščin lahko opredeljene kot prekršek, ki ga obravnava pristojni okrajni sodnik za prekrške.

4.2 Ustavno sodno varstvo pravic in svoboščin

Ustavno sodno varstvo človekovih pravic je v osnovi del sodnega varstva, vendar ga večina avtorjev obravnava ločeno.

Ustavno sodišče je na področju varstva ustavnosti in zakonitosti ter varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, najvišji organ v državi (Mavčič 2002, 114).

Lampe (2010, 144–145) ustavne pravice deli na tri kategorije glede na funkcijo, ki jo opravljajo:

- Varovalna funkcija ustavnih pravic – gre za klasičen vidik človekovih pravic, ki posamezniku zagotavljajo svobodno uživanje pravic in svoboščin, v katere se država ne sme vmešavati. Tipičen primer sta pravica do zasebnosti ter pravica do mirnega zbiranja in javnih zborovanj.
- Storilna funkcija ustavnih pravic – nanaša se na aktivno vlogo države, ki mora zavarovati in ustvariti pogoje za delovanje določenih pravic. Kot zgled lahko navedemo pravico do socialne varnosti.
- Obrambna funkcija ustavnih pravic – država mora posameznike zaščititi pred kršitvami pravic s strani tretjih oseb. Kot primer lahko navedemo nedotakljivost stanovanja.

Osnovna funkcija ustavnega sodišča je odločanje o skladnosti zakonov z Ustavo, zagotavljanje skladnosti zakonov in predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami (Lampe 2010, 146).

Posamezniki, ki izkažejo pravni interes, lahko pred ustavnim sodiščem podajo pobudo za oceno ustavnosti ter zakonitosti predpisov in splošnih aktov. Pobuda se vloži pisno v obdobju enega leta od nastanka pravnega položaja pobudnika, kateremu je nek predpis posegel v pravice oziroma pravne interese. Vsebino pobude določa Zakon o ustavnem sodišču (Lampe 2010, 147).

Naloga ustavnega sodišča je varovanje posameznika izključno pred državno oblastjo (Lampe 2010, 148).

Ustavna pritožba kot posebno pravno sredstvo je bila v slovenski pravni sistem vpeljana po zgledu nemške prakse.

Ustavna pritožba zagotavlja varovanje z ustavo zagotovljenih pravic in temeljnih svoboščin. Kako se ustavno pritožbo uporablja v praksi je velik pokazatelj, kako razvit je pravni sistem neke države. Veliko število uspešnih ustavnih pritožb nakazuje, da se pravni sistem še razvija. V kolikor pa so ustavne pritožbe neuspešne, lahko sklepamo, da ustavne norme v praksi delujejo. Da lahko navedena trditev drži, mora biti ustavna pritožba to, čemur je v osnovi namenjena - specifični institut ustavnosodnega varovanja pravic, in ne zadnja instanca rednega sodnega procesa (Kranjc 1997, 362–364).

Ustavno pritožbo lahko poda vsakdo, ki meni, da mu je bila s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil, kršena človekova pravica ali temeljna svoboščina. V slovenski ureditvi lahko poleg posameznika, kateremu pravica je bila kršena, ustavno pritožbo vloži tudi Varuh človekovih pravic (Kranjc 1997, 365). V času od ustanovitve varuha človekovih pravic leta 1995 do leta 2015 je bilo s strani Varuha vloženih 27 zahtev za oceno ustavnosti ter tri ustavne pritožbe (Varuh človekovih pravic RS 2016a, 362).

Ustavna pritožba se praviloma lahko vloži šele, ko so izčrpana že vsa redna pravna sredstva. Dovoljuje pa zakon tudi izjemo v primeru, ko gre za očitno kršitev in bi njeno nadaljevanje lahko nosilo nepopravljive posledice za pritožnika (Lampe 2010, 150).

Ustavna pritožba ni dovoljena v vseh primerih, in sicer:

- če ne gre za očitno kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- kadar odločitev ne prinese rešitve pravnega vprašanja,
- če kršitev človekovih pravic ni imela pomembnih posledic za pritožnika (Kranjc 1997, 369).

4.3 Mednarodno varstvo pravic in svoboščin

Ko danes mednarodno pravo povezujemo z varstvom človekovih pravic je njena vloga dvojna. S splošnimi dokumenti mednarodno pravo države obvezuje, da v svoje pravne predpise vključujejo posamezne človekove pravice, jih spoštujejo in jim zagotavljajo ustrezno pravno varstvo. Druga vloga je vzpostavitev učinkovitega mednarodnega nadzora nad implementacijo in spoštovanjem posameznih človekovih pravic. V ta namen so na podlagi

konvencij ustanovljene mednarodne organizacije, ki služijo kot mednarodni nadzornik držav in njihovih obveznosti (Lampe 2010, 77–78).

4.3.1 Varstvo človekovih pravic v sistemu Združenih narodov

Če bi posplošili, bi lahko trdili, da se z varovanjem človekovih pravic v Združenih narodih ukvarjajo vsi. Generalna skupščina vprašanja človekovih pravic rešuje preko svojih pristojnih odborov (največ zadev obravnava tretji odbor, ki se ukvarja s socialnimi, humanitarnimi in kulturnimi zadevami). Poglavitna naloga Varnostnega sveta je ravno ohranjanje miru in varnosti. Nosi tudi neposredno odgovornost za preprečevanje množičnih kršitev človekovih pravic, zoper katere mora kolektivno ukrepati. (Lampe 2010, 91–92).

V okviru Generalnega sekretariata deluje Center za človekove pravice, ki je glavno gonilo mednarodnega prava človekovih pravic. Njegova naloga je priprava dokumentov, študij, poročil o človekovih pravicah, organizira izobraževanja,... (Lampe 2010, 92).

Pomemben organ v sistemu Združenih narodov je tudi Svet za človekove pravice, katerega glavna naloga je spremljati razmere v svetu in opozarjati na kršitve človekovih pravic, hkrati pa tudi sprejemati ukrepe zoper kršitelje teh pravic. Njegovo delo nadzoruje Visoki komisar za človekove pravice, ki mu obenem zagotavlja tudi pomoč. Visoki komisar je odgovoren tudi za promocijo varstva človekovih pravic v sistemu Združenih narodov, ki ga tudi financirajo (Lampe 2010, 92–96).

4.3.2 Varstvo človekovih pravic v okviru Sveta Evrope

Pravno varstvo, ki ga zagotavlja Evropska konvencija o človekovih pravicah, je za Slovenijo morda celo bolj pomembno.

Na podlagi konvencije je bilo ustanovljeno stalno Evropsko sodišče za človekove pravice, ki je pristojno za vse v zvezi z razlago in uporabo konvencije ter njenih protokolov. Postopek pred sodiščem se lahko uvede na pobudo posameznika ali organizacije, katerim naj bi država pogodbenica kršila pravice; obvestilo lahko poda tudi država pogodbenica zoper drugo državo

pogodbenico, lahko pa zahtevo poda Odbor ministrov. Sodišče sme obravnavati pritožbo šele, ko so bila izčrpana vsa pravna sredstva znotraj države pogodbenice (Kaučič 2008, 173–175).

Ustava Republike Slovenije določa, da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe v našem pravnem redu uporablja neposredno (Ustava RS, 8.čl.). S tem je Slovenija del svoje suverenosti prepustila Evropskemu sodišču za človekove pravice, ki je kot tako postalo najvišje sodno telo, katerega odločitve mora Republika Slovenija spoštovati. Posamezniki so na ta način varovani pred državno oblastjo tudi s strani mednarodnega dokumenta, ki jim zagotavlja pravice in svoboščine, ter določa postopek, po katerem se lahko posameznik ravna, v kolikor država krši njegove pravice (Lampe 2010, 143).

Pomembno vlogo pri varstvu človekovih pravic v sklopu konvencije imajo tudi Odbor ministrov, generalni sekretar Sveta Evrope ter Direktorat za človekove pravice (Kaučič 2008, 173).

5 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN V REPUBLIKI SLOVENIJI

5.1 Razvoj institucije Varuha človekovih pravic v Sloveniji

Predhodnik institucije Varuha človekovih pravic v Sloveniji je bil Svet za varstvo človekovih pravic in svoboščin, ki je bil ustanovljen oktobra 1988. Svet je nastal v procesih demokratizacije in prizadevanj za spoštovanje človekovih pravic. Njegovi člani so bili iz vseh sfer tedanje družbe, med njimi najdemo tako univerzitetne profesorje, novinarje, kulturnike, odvetnike in tudi duhovnike. Svoje delo so vsi opravljali nepoklicno, vodil jih je dr. Ljubo Bavcon. Rovšek (2013, 15–17) delovanje Sveta deli v tri obdobja:

- Prvo obdobje (1988-1990) je zaznamovalo sistemsko delovanje Sveta. Z javnimi izjavami je opozarjal na kršitve človekovih pravic v Sloveniji in na širšem območju tedanje Jugoslavije. Ustanovljena je bila posebna pisarna, katero so vodili prostovoljci, kjer so sprejemali in obravnavali posamične pritožbe. V tem obdobju je Svet sodeloval tudi pri pripravi osnutka ustave in nekaterih zakonskih sprememb.
- drugo obdobje se začne marca 1990, ko je bil sprejet Zakon o Svetu za varstvo človekovih pravic in svoboščin. Zakon velja za pravnega predhodnika Zakona o varuhu človekovih pravic, saj je predvideval veliko elementov, ki opisujejo delo ombudsmanov, kateri so bili kasneje tudi vključeni v novi zakon. V tem obdobju je Svet sistematično obravnaval in preiskoval posamične primere, saj mu je zakon dal možnost, da od državnih organov pridobi ustrezne informacije.
- Tretje obdobje je zaznamovala še večja usmerjenost k reševanju pritožb in prizadevanjem za sprejetje zakonodaje o Varuhu človekovih pravic. Zadnja sestava Sveta je bila decembra 1992, ko se je le-ta samo razpustil. Državnemu zboru so predlagali čimprejšnje sprejetje novega zakona, saj so prišli do ugotovitve, da ob čedalje večjemu številu zahtevnih nalog na področju varovanja človekovih pravic, ni več moč delovati nepoklicno.

Ustanovitev Varuha človekovih pravic v svojem 159. členu predvideva slovenska Ustava iz leta 1991, ki pravi: »Za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil se z zakonom določi varuh državljanov.« (Ustava RS, 159. čl.)

Pobudo za pripravo zakona, ki bi urejal pristojnosti varuha človekovih pravic, je v začetku leta 1993, zaradi neaktivnosti vlade, prevzel Svet. Pripravili so vsebinska vprašanja o instituciji varuha - ime institucije, ali bo zakon predvideval ustanovitev enega ali več ombudsmanov, predmet in vsebinska področja delovanja, obseg pristojnosti, način izvolitve, čas trajanja mandata,... Predlog zakona je bil oblikovan na podlagi zakonskih izkušenj iz ostalih tranzicijskih držav (Španija, Poljska), kateri so predvidevali širše pristojnosti kot v drugih že bolj zrelih demokracijah (Rovšek 2013, 19).

Zakon je bil sprejet konec decembra 1993, prvi ombudsman Ivan Bizjak je bil izvoljen 29. septembra 1994, z delom pa je pričel šele 1.1.1995. To pa je tudi datum, ko je s svojim delovanjem uradno prenehal Svet za varovanje človekovih pravic in svoboščin.

Do sedaj so delo ombudsmana opravljali še Matjaž Hanžek (mandatno obdobje 2001–2007), dr. Zdenka Čebšek Travnik (2007–2013) ter trenutno aktivna Vlasta Nussdorfer (2013 -).

5.2 Organizacija in način dela

Zakon o varuhu človekovih pravic (v nadaljevanju ZVarCP) v 3. členu pravi: »Varuh se pri svojem delu ravna po določenih ustave in mednarodnih pravnih aktov o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Pri svojih intervencijah se lahko sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja.« V 51. členu ZVarCP je navedeno, da varuh o svojem delu in organizaciji sprejme Poslovnik, v katerem se določi delitev področij, organizacija dela in postopek z vlogami. Poslovnik med drugim opredeljuje področja dela Varuha, za vsako področje je strokovno odgovoren eden izmed namestnikov. Ker je področij več kot namestnikov (trenutno 12), je vsak izmed namestnikov odgovoren za več področij hkrati. V 11. členu Poslovnika varuha človekovih pravic so tudi navedena vsa področja (ki pa so se tekom časa že spreminjala):

- Ustavne pravice,
- Omejitev osebne svobode,
- Socialna varnost,
- Delovno pravne zadeve,
- Upravne zadeve,
- Sodni postopki,

- Okolje in prostor,
- Gospodarske javne službe,
- Stanovanjske zadeve,
- Varstvo osebnih podatkov,
- Varstvo otrokovih pravic,
- Diskriminacija in nestrpnost.

V nadaljevanju Poslovnik v 12. členu tudi navaja, da imajo namestniki pri svojem delu enaka pooblastila kot Varuh. Trenutno so aktivni štirje varuhovi namestniki.

Poslovnik tudi določa, da je Služba varuha človekovih pravic organizirana v Uradu varuha človekovih pravic, ki ga vodi generalni sekretar varuha. Urad je sestavljen iz strokovne službe varuha in službe generalnega sekretarja. Strokovna služba opravlja strokovne naloge po posameznih področjih dela iz pristojnosti varuha, klasificira pobude, obravnava pobude ter pripravlja mnenja, predloge in priporočila. Služba generalnega sekretarja, pa opravlja naloge, ki so potrebne za delovanje varuha (organizacijske, pravne, upravne, materialne, finančne, kadrovske, administrativno tehnične naloge) (Poslovnik varuha človekovih pravic, 9. čl.).

Varuh svoje delo opravlja v Ljubljani, za vse tiste, ki pa ga ne morejo obiskati na njegovem sedežu delovanja, predvideva tudi delovanje zunaj svojih uradnih prostorov. V povprečju enkrat mesečno Varuh deluje zunaj svojega sedeža po različnih krajih v Sloveniji, kjer se posamezniki po predhodni najavi lahko sestanejo z varuhom in podajo pobude (Varuh človekovih pravic RS 2016c).

5.3 Pristojnosti in pooblastila Varuha človekovih pravic

Določba 25. člena Zakona o Varuhu človekovih pravic, mu daje splošno pooblastilo, da lahko vsakemu državnemu organu, organu lokalne skupnosti ali nosilcu javnega pooblastila, posreduje svoje mnenje s področja varstva temeljnih človekovih pravic in svoboščin.

Državni organi in ostali nosilci javnih pooblastil morajo Varuhu omogočiti izvedbo preiskave s tem, da mu zagotovijo vse potrebne podatke iz njihove pristojnosti (ZVarCP, 6. čl.). Vsa Varuhova priporočila, predloge in mnenja morajo državni organi obravnavati in nanje odgovoriti v roku, ki ga je določil (ZVarCP, 7. čl.). Varuh obravnava pobude, podane s strani

posameznikov, ki so mnenja, da so jim bile kršene človekove pravice s strani državnih organov. Hkrati lahko Varuh obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varovanje človekovih pravic ter zagotavljajo pravno varnost državljanov Republike Slovenije (ZVarCP, 9. čl.).

Ustava Republike Slovenije opredeljuje Varuha človekovih pravic kot ustavno kategorijo in mu s tem določa tudi njegov položaj. Ker Varuh ni vezan niti na zakonodajno, niti na izvršilno oblast, mu je s tem zagotovljena neodvisnost in samostojnost. Trpin (1993, 149–165) njegov položaj primerja s položajem pravosodnih organov, natančneje ustavnim sodnikom.

Varuha človekovih pravic izvoli Državni zbor z dvotretjinsko večino vseh poslancev, ne glede na njihovo prisotnost, torej je za izvolitev potrebnih 60 glasov, česar ni potrebno pri izvolitvi drugih funkcionarjev. S tako visokimi zahtevami za izvolitev Varuha, se želi doseči splošno strinjanje s kandidatom, kar mu omogoča lažje delo z visoko podporo v parlamentu. S tem prispeva tudi k neodvisnosti njegovega položaja v razmerju do političnih strank (Rovšek 1994, 142). Dodaten element neodvisnosti pa predstavlja način predlaganja kandidata. Le-tega predlaga predsednik republike, ki predstavlja voljo državljanov, ki so ga večinsko izvolili. Celoten postopek izvolitve varuha je enak izvolitvi ustavnih sodnikov.

V 4. členu Zakon o varuhu človekovih pravic varuhu zagotavlja neodvisnost in samostojnost. V vsakdanjem delu to pomeni, da mu noben državni ali lokalni organ ne more dajati navodil za delo ter, da se je dolžan ravnati po določilih ustave in mednarodnih pravnih aktov s področja varovanja človekovih pravic in svoboščin (Rovšek 1994, 144). Dodatno je varuhu neodvisnost zagotovljena s trajanjem mandata – 6 let, z možnostjo ponovitve (ZVarCP, 16. čl.). Poleg tega mu Zakon v 20. členu zagotavlja materialno imuniteto, torej ga varuje pred možnim sodnim pregonom zaradi mnenj oziroma predlogov, ki jih daje v okviru opravljanja svojih nalog (ZVarCP, 20. čl.). Za zagotavljanje neodvisnosti in samostojnosti Varuha so najpomembnejši način izvolitve, mandatna doba, njegovo razmerje do državnih organov, način razrešitve, nezdržljivost funkcije ter imuniteta (Kaučič 2008, 168). Pomemben dejavnik je tudi finančna neodvisnost Urada varuha, ki sam razporeja s finančnimi sredstvi, ki so jim zagotovljena.

Varuh si je v dvajsetih letih svojega delovanja ustvaril ugled in avtoriteto, predvsem s svojim delom v primeru kršitev človekovih pravic, rednem objavljanem poročil, ki so odraz stanja

spoštovanja človekovih pravic v Sloveniji, izdajanjem opozoril, predlogov in zahtev (Petrič 2013, 50).

Varuh človekovih pravic ni del državne oblasti, zato njegova avtoriteta in dejanska moč temeljita na njegovem ugledu v družbi. Teršek (2013, 57–60) meni, da je njegova učinkovitost neposredno povezana z Varuhovim ugledom ter močjo osebnosti vsakokratnega nosilca funkcije. Njegova moč se pokaže s strokovno prepričljivostjo pravnih in moralnih argumentov v mnenjih, predlogih in letnih poročilih, katere Varuh objavlja.

Podobno meni tudi Rovšek (2002, 142), ki pravi, da sta najpomembnejša pogoja za uspešno delo varuha možnost izvedbe preiskav in njegova neodvisnost. Ostalo pa da je odvisno od tega, kako strokovni, usposobljeni in pogumni so sami nosilci funkcije varuha. Pravi tudi, da zakonska rešitev niti ni tako pomembna kot je sam nosilec funkcije ter okolje, v katerem deluje, le-to mora biti pripravljeno poslušati ter upoštevati predloge varuha.

Nussdorferjeva (2016) meni, da je ugled institucije najbolj tesno povezan s stopnjo zaupanja vanjo. Memedijska (2015, 59) v svoji raziskavi navaja, da je med mladimi v Sloveniji najvišja stopnja zaupanja ravno v Varuha človekovih pravic. Pravi še, da gre pri varuhu za personalizirano institucijo. Ker je institucija varuha v preteklosti vedno delovala korektno in v skladu s pričakovanji, je to vplivalo na stopnjo zaupanja mladih.

5.4 Postopek obravnave pobud

Osnovna naloga institucije varuha človekovih pravic je obravnava pobud posameznikov, ki so v svojem sodelovanju s predstavniki oblasti trčili ob zid pravne države (Nussdorfer 2014, 8–13). Z reševanjem pobud varuh vpliva na odpravljanje nastalih kršitev in prepreči nastajanje novih. Ker je oboje medsebojno tesno povezano, je nujno, da je varuh vsem dostopen ter je postopek za vse brezplačen. Varuh posluje v slovenskem jeziku, vendar lahko posameznik, v kolikor slovenskega jezika ne obvlada, poda pobudo tudi v svojem jeziku (Varuh človekovih pravic RS 2016a).

Zakon v 8. in 9. členu določa, da je postopek pri varuhu zaupen, neformalen in za vse stranke brezplačen. Ravno tako mora varuh pri svojem delu zagotavljati nepristranskost in vedno pridobiti stališča in mnenja prizadetih strani.

Vse pobude, ki so naslovljene na varuha, morajo biti podane v pisni obliki ter biti podpisane z vsemi osebnimi podatki pobudnika (ZVarCP, 27. čl.). Po prejetju pobude varuh opravi vse potrebne poizvedbe ter se odloči sledeče:

- da bo o pobudi odločal po skrajšanem postopku (v primeru enostavnih zadev, kjer dodatna dokumentacija ni potrebna),
- da bo začel preiskavo,
- pobudo lahko tudi zavrne,
- je ne vzame v obravnavo, ker je anonimna, prepozna ali žaljiva.

V primeru zavrnitve pobude, mora varuh pobudnika čimprej obvestiti in ga napotiti na druge institucije (v kolikor je to seveda možno) (ZVarCP, 28. čl.).

Zakon v 30. členu podrobneje poda razloge za zavrnitev pobude:

- razpoložljivi podatki in okoliščine nedvoumno kažejo, da ne gre za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin,
- nepopolna vloga, ki je pobudnik kljub pozivu ni dopolnil,
- če o zadevi še odločajo pravosodni organi,
- če je zadeva v pristojnosti preiskovalnih komisij državnega zbora,
- v kolikor niso bila izčrpana vsa redna ali izredna pravna sredstva,
- če gre za manj pomembno zadevo, ki kljub obravnavi ne bi dala primerne rezultata.

Odločitev o zavrnitvi pobude je dokončna (ZVarCP, 31. čl.).

Zakon v IV. poglavju navaja pravni postopek, ki predvideva formalno posredovanje varuha na podlagi pisne vloge. Zakon pa ne predvideva tako-imenovanega poravnalnega načina delovanja varuha – neformalni postopek, kjer varuh s svojim posredovanjem poskuša doseči sporazumno rešitev spora med posameznikom in državnim organom. Tak način dela običajno v svetu uporabljajo ombudsmani na nižji, lokalni ravni (Rovšek 1994, 148).

Postopek pri varuhu ni enako formaliziran kot to velja za postopke pred sodnimi organi, saj se zahteva le osebna identifikacija ter navedba okoliščin in dejstev, na podlagi katerih je podana pobuda (Rovšek 1994, 149).

Varuh začne preiskavo s sklepom o preiskavi (Poslovnik varuha človekovih pravic, 29. čl.), ki vsebuje povzetek pobude ter navedbo organa, na katerega se pobuda nanaša, navedbo ravnanja, ki naj bi povzročilo kršenje človekovih pravic, poleg tega pa v sklepu določi tudi

osebe, ki bodo preiskavo opravljale (Poslovník varuha človekovih pravic, 30. čl.). Varuh nato sklep pošlje pobudniku in organu, na katerega se pobuda nanaša, ter tudi določi rok v katerem mu mora organ poslati vsa zahtevana pojasnila in informacije. Nespoštovanje zahtev varuha štejemo za oviranje dela varuha, kar lahko le-ta sporoči direktno nadrejenemu organu, državnemu zboru ali obvesti javnost (ZVarCP, 33. čl.).

Varuh lahko pri svojem delu vpogleda v podatke in dokumente iz pristojnosti državnih organov, ga pa pri tem zavezujejo predpisi o varovanju tajnosti podatkov (enako velja za varuhove namestnike in njegove uslužbence) (ZVarCP, 35. čl.). Varuh lahko na razgovor o zadevi povabi vse funkcionarje in uslužbence organov, katerih delo preiskuje, le-ti pa so se vabilu dolžni odzvati (ZVarCP, 36. čl.).

Hitro in učinkovito pridobivanje informacij je ključno za delovanje varuha, zato je pomembno tudi določilo, ki varuhu dovoljuje vstop v uradne prostore vsakega državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil. 42. člen zakona določa tudi, da varuh lahko pregleda prostore, v katerih se nahajajo osebe, ki jim je bila odvzeta prostost ali omejena svoboda gibanja (npr. zapor, psihiatrična ustanova).

V kolikor varuh ugotovi, da je bila zadeva rešena po drugi poti, lahko preiskavo prekine. Enako lahko stori tudi, v kolikor pobudnik ne sodeluje pri postopku ali ne kaže zanimanja za nadaljevanje preiskave (ZVarCP, 37. čl.).

Po končani preiskavi varuh pošlje osnutek poročila o svojih ugotovitvah, na katerega vpletene strani lahko podajo še komentarje (ZVarCP, 38. čl.). V končnem poročilu varuh poda oceno dejstev in okoliščin obravnavanega primera ter ugotavlja, ali je prišlo do kršitev človekovih pravic. Na podlagi tega varuh predlaga tudi način, kako naj se odkrite nepravilnosti odpravijo. Lahko predlaga tudi uvedbo disciplinskega postopka zoper posameznike, ki so povzročili ugotovljene nepravilnosti (ZVarCP, 39. čl.). Organ, ki je bil vpleten v postopek, mora o svojih ukrepih za odpravo nepravilnosti obvestiti varuha najkasneje v roku 30 dni (ZVarCP, 40. čl.).

Varuh lahko v povezavi z zadevo, ki jo obravnava, »vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil« (Poslovník varuha človekovih pravic, 37. čl.). Poleg tega ima tudi možnost, da lahko pred ustavnim sodiščem vloži ustavno pritožbo. Pri tem mora pridobiti tudi soglasje pobudnika, katerega človekova pravica se varuje v določenem postopku (Poslovník varuha človekovih pravic, 38. čl.).

Bistvo Varuha, kot ga je opisal že Trpin (1993, 163), je v tem, da lahko obravnava vse, vendar ne more ukrepati neposredno. Naloga Varuha je, da opozarja, kritizira in na ta način izvaja pritisk na zaposlene v javnih institucijah, da odpravljajo napake pri svojem delu in jih v prihodnje ne ponavljajo več.

5.5 Poročila varuha

Zakon v 43. in 44. členu predpisuje določbe o izdelavi in predstavitvi poročil Državnemu zboru. Redno letno poročilo mora biti predstavljeno najkasneje do 30. septembra (ZVarCP, 43. čl.), medtem ko so posebna poročila varuha lahko obravnavana na katerikoli seji državnega zbora, morajo pa poslanci gradivo prejeti vsaj 15 dni pred samo sejo. Pri obravnavi posebnih poročil, morajo biti prisotni vsi pristojni ministri, čigar področje delovanja poročilo obravnava. Po koncu obravnave poročil državni zbor sprejme priporočila, s katerimi predlaga ukrepe državnih organov (Poslovnik državnega zbora, 272. čl.). V Sloveniji je že od predstavitve prvega letnega poročila varuha praksa, da varuh osebno na seji državnega zbora predstavi povzetek poročila in ugotovitve, ki so nastale na tej podlagi.

Letno poročilo varuha vsebuje ugotovitve o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, poleg tega pa tudi ugotovitve o pravni varnosti državljanov Republike Slovenije in predstavitev glavnih problematičnih področij. V poročilo so vključeni tudi statistični podatki o prejetih, obravnavanih in zaključenih vlogah. Navedeni so tudi značilni primeri kršitev oziroma nepravilnosti. Na koncu je običajno tudi poročilo o drugih aktivnostih varuha (udeležba na raznih dogodkih, novinarske konference,...) (Poslovnik varuha človekovih pravic, 40. čl.).

Varuh na podlagi primerov, ki jih dnevno obravnava, velikokrat naleti na napake ali pomanjkljivosti v predpisih, ki povzročajo krivice posameznikom, ugotavlja nesmisle ter velikokrat zazna nepotrebna upravna opravila (Rovšek 1994, 157). Na podlagi tega ima Varuh pravico, da lahko Državnemu zboru in Vladi Republike Slovenije daje pobude za spremembe zakonov in drugih pravnih aktov iz njune pristojnosti. Poleg tega lahko državnim organom, zavodom in javnim organizacijam poda predloge za izboljšanje njihovega dela (ZVarCP, 45. čl.). Rovšek (1994, 157) meni, da s tem Varuh opravlja tudi prenovo državne uprave.

5.6 Odnos do javnosti

Zelo pomembno orožje, ki ga ima v rokah večina ombudsmanov, je zagotovo javnost. Za Varuha je izrednega pomena, da je njegovo delo v javnosti čimbolj znano, zato mora o tem redno obveščati javnost preko različnih kanalov (novinarske konference, prisotnost na družbenih omrežjih, raznovrstnih dogodkih, ...). Objava letnega poročila o delu Varuha je zagotovo ena izmed bolj pomembnih instrumentov, ki prikazuje rezultate njegovih preiskav in podaja oceno dela državnih organov (Rovšek 1994, 140). Urad Varuha javnost obvešča na različne načine:

- Dnevno komunicirajo in obveščajo v postopkih reševanja pritožb nad delom državnih organov.
- Osebni pogovori varuhinje in namestnikov s predstavniki javnosti.
- Z aktivno pomočjo pri izdelavi seminarских, diplomskih in magistrskih nalog.
- Z aktivno udeležbo na konferencah, seminarjih in okroglih mizah.
- Preko spletnih strani.
- Prek medijev.
- Z objavo brezplačnih biltenov.
- Z informativnim gradivom (zloženke, plakati, promocijski spoti,...).
- S projekti in različnimi dogodki (Varuh človekovih pravic RS 2016b).

6 PREGLED DELOVANJA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC V REPUBLIKI SLOVENIJI

»Prisegam, da bom opravljal svojo nalogo na podlagi ustave in zakona, da bom varoval človekove pravice in temeljne svoboščine, da bom opravljal svoje delo vestno in nepristransko ter pri tem spoštoval načela pravičnosti in dobrega upravljanja.« (ZVarCP, 18. čl.).

Zakon o varuhu človekovih pravic je v veljavi že 23 let, pa kljub temu še ni doživel večjih sprememb oziroma popravkov, kar kaže na to, da je bil v osnovi zelo dobro zastavljen. Institucija ombudsmana je v Sloveniji tudi prisotna že več kot 20 let, zato si lahko postavimo vprašanje, kako je Varuh v tem času deloval, ali je bil pri svojem delu uspešen, ali je institucija kot taka sploh še potrebna. Vpogled v statistiko prejetih in obravnavanih pobud kaže stalno rast na vseh področjih, kar Nussdorferjeva razlaga kot dejstvo, da je institucija postala prepoznavnejša skozi čas. Današnji težki časi so razlog za rast nezadovoljstva in s tem večjemu številu pobud, hkrati pa raste zaupanje v samo institucijo (Nussdorfer 2014, 8–13).

Povečuje se tudi število priporočil, ki jih Varuh vsakoletno poda v svojem poročilu. To lahko razumemo kot večjo Varuhovo aktivnost in dobro spremljanje družbenih dogajanj, povezanih z varstvom človekovih pravic. Hkrati pa lahko to razumemo tudi kot posledico hitrega in nedoslednega spreminjanja marsikatero zakonodaje (Nussdorfer 2014, 8–13).

Varuhova naloga ni samo kritiziranje, pač pa tudi svetovanje in usmerjanje s pomočjo podanih predlogov za razvoj dobre prakse. Njegov cilj je izboljšanje poslovanja in razvijanje standardov dobrega upravljanja ter spoštovanje človekovih pravic. Varuh mora pri svojem delu vzdrževati ugled in samostojnost državnih organov. Mnenja in kritike Varuha morajo biti izobraževalne narave (Butala 2013, 39–41).

V času svojega delovanja Varuh redno opozarja na nepravilnosti, ki pa so žal velikokrat tudi prezrta. Nussdorferjeva (2014, 8–13) je naštel nekaj področij, kjer zagotovo potrebujemo izboljšave:

- Področje pravosodja – dolgotrajni sodni postopki, problem prezasedenosti slovenskih zaporov, slabi pogoji prestajanja kazni,
- normativna urejenost zdravstva – predolge čakalne dobe,
- padec Družinskega zakonika,

- neurejena bivanjska politika Romov,
- diskriminatorna obravnava invalidov in istospolnih partnerjev,
- odsotnost nacionalnega stanovanjskega programa – zagotavljanje osnovnih bivalnih enot,
- ...

Je bila pa institucija Varuha v svojem delovanju zagotovo tudi uspešna, kar pričajo naslednji uspehi:

- Zagotavljanje pravice javnosti do informacij javnega značaja – ustanovitev informacijskega pooblaščenca v letu 2005 po aktivnem sodelovanju Varuha pri pripravi zakonodaje,
- vložene zahteve za presojo ustavnosti (preko 26 vloženi v vseh letih delovanja),
- boj proti sovražnemu govoru,
- boj proti diskriminaciji šibkih in nemočnih,
- redna srečanja z nevladnimi organizacijami,
- mednarodno sodelovanje (nevladne organizacije, združenja varuhov človekovih pravic, veleposlaniki),
- medijska dostopnost in publicistična dejavnost (Nussdorfer 2014, 8–13).

Varuh je institucija, ki jo državljani Republike Slovenije še kako potrebujemo, saj dnevno nastavlja ogledalo državnim institucijam pri njihovem delu s posamezniki. Redno in hitro se odziva na pobude, saj je zanj pomembno spoštovanje časa slehernega posameznika, ki ga lahko koristneje porabi kot v namen obiskov raznih institucij z vlaganjem zahtevkov (Nussdorfer 2014, 8–13).

6.1 Statistični pregled dela varuha človekovih pravic v Sloveniji

Kot že predhodno ugotovljeno, je glavna naloga varuha človekovih pravic obravnavanje pobud. Varuh je v svojem delovanju od leta 1995 do leta 2015 skupno prejel 62.673 pobud. Za razumevanje celovitega delovanja varuha človekovih pravic so bolj kot prejete zadeve pomembne obravnavne zadeve, ki vsebujejo tudi prenesene (nezaključene zadeve iz

prejšnjega leta) in ponovno odprte zadeve (tiste, pri katerih se je zaradi novih vsebinskih dejstev in okoliščin njihovo obravnavanje nadaljevalo). Podatki o obravnavanih zadevah so tudi pomemben vir podatkov za pripravo letnih poročil varuha. Ti podatki so poleg zaključenih zadev, ključni za predstavitev dejanskega obsega dela in s tem povezano učinkovitostjo reševanja zadev v nekem obdobju (Lovrak 2014, 142–159).

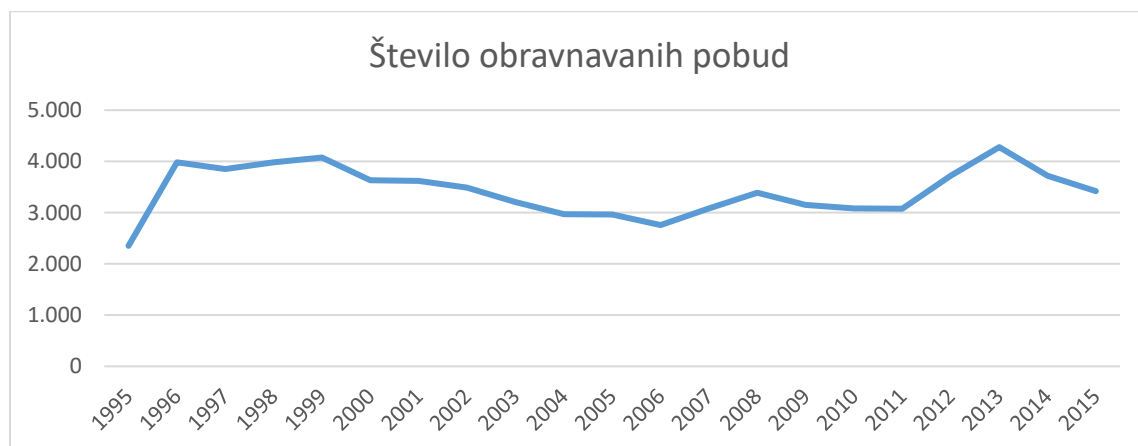
Tabela 6.1: Obravnavane pobude v obdobju od 1995 do 2015

Leto	Število obravnavanih pobud	Varuh človekovih pravic
1995	2.352	Ivan Bizjak
1996	3.981	
1997	3.854	
1998	3.980	
1999	4.074	
2000	3.630	
2001	3.619	Matjaž Hanžek
2002	3.490	
2003	3.207	
2004	2.971	
2005	2.963	
2006	2.755	
2007	3.085	Zdenka Čebašek-Travnik
2008	3.386	
2009	3.151	
2010	3.082	
2011	3.077	
2012	3.722	Vlasta Nussdorfer
2013	4.279	
2014	3.722	
2015	3.418	

Vir: Varuh človekovih pravic RS (2016a, 404) ter Lovrak 2014, 142–159.

Iz table je razvidno, da je varuh v obdobju od 1995 do 2015 obravnaval 71.798 pobud. V povprečju 3.419 pobud letno. Največ pobud je bilo obravnavanih v letu 2013, in sicer 4.279, najmanj, 2.352, pa v prvem letu delovanja, ko je varuh še postavljaj temelje svojega delovanja.

Graf 6.1: Trend gibanja obravnavanih pobud v obdobju 1995–2015



Vir: Varuh človekovih pravic RS (2016a, 404) ter Lovrak 2014, 142–159.

Zadeve se, kot to določa Poslovnik varuha človekovih pravic, obravnavajo glede na področja dela. Le-ta so se tekom časa tudi spreminjala. Kot nova področja sta bila v letu 2004 dodana področje diskriminacije in pravice otrok. Hkrati pa od leta 2003 obstaja tudi kategorija drugo, kamor se uvrščajo nekatere samostojne tematike (poprava krivic, osebne težave, anonimne vloge,...).

Tabela 6.2: Primerjava obravnavanih zadev po posameznih področjih dela v obdobju med 2011 – 2015

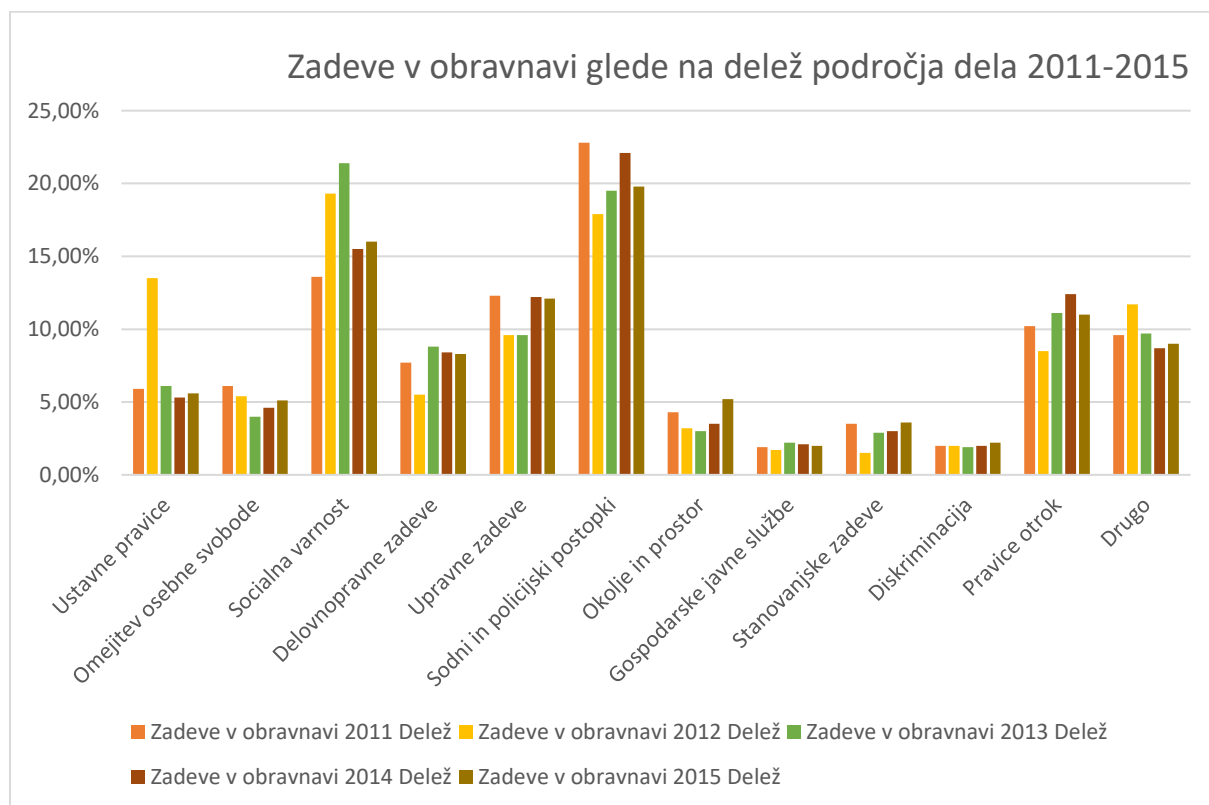
Področje dela	Zadeve v obravnavi									
	2011		2012		2013		2014		2015	
	Število	Delež	Število	Delež	Število	Delež	Število	Delež	Število	Delež
Ustavne pravice	183	5,9%	504	13,5%	263	6,1%	198	5,3%	190	5,6%
Omejitev osebne svobode	187	6,1%	201	5,4%	171	4%	173	4,6%	176	5,1%
Socialna varnost	418	13,6%	720	19,3%	915	21,4%	578	15,5%	546	16%
Delovnopravne zadeve	238	7,7%	205	5,5%	378	8,8%	314	8,4%	284	8,3%
Upravne zadeve	379	12,3%	358	9,6%	409	9,6%	453	12,2%	415	12,1%

Sodni in policijski postopki	701	22,8%	667	17,9%	833	19,5%	825	22,1%	677	19,8%
Okolje in prostor	132	4,3%	120	3,2%	127	3%	131	3,5%	178	5,2%
Gospodarske javne službe	60	1,9%	65	1,7%	92	2,2%	80	2,1%	70	2%
Stanovanjske zadeve	109	3,5%	56	1,5%	124	2,9%	111	3%	124	3,6%
Diskriminacija	61	2%	74	2%	80	1,9%	75	2%	76	2,2%
Pravice otrok	314	10,2%	318	8,5%	474	11,1%	464	12,4%	375	11%
Drugo	295	9,6%	434	11,7%	413	9,7%	325	8,7%	307	9%

Vir: Varuh človekovih pravic RS (2015, 376) ter Varuh človekovih pravic RS (2016a, 404).

Iz tabele in grafa spodaj je razvidno, da je največ pobud s strani posameznikov vloženi na področju socialne varnosti in policijskih ter sodnih postopkov. Tako je že skozi celotno opazovano obdobje. V zadnjih dveh letih lahko opazimo zmanjševanje deleža pobud s področja socialne varnosti, se pa povečujejo pobude s področja upravnih zadev ter okolja in prostora. Pomemben delež obravnavanih pobud je tudi s področja otrokovih pravic, kjer je delež pobud vztrajno naraščal z izjemo leta 2015.

Graf 6.2: Grafični prikaz deleža področij dela v obravnavanih zadevah v obdobju 2011 - 2015



Vir: Varuh človekovih pravic RS (2015, 376) ter Varuh človekovih pravic RS (2016a, 404).

6.1.1 Podrobnejša analiza letnega poročila za leto 2015

V letu 2015 je Urad varuha obravnaval 3.418 pobud ter jih uspešno zaključil 3008, od tega je bilo 475 utemeljenih. Kot zanimivost lahko navedemo še ostale oblike komuniciranja, s katerim Varuh meri zadovoljstvo prebivalcev Slovenije delom državnih institucij. V letu 2015 so na brezplačno telefonsko številko prejeli 9.611 klicev, imeli 12 poslovanj zunaj sedeža, skupno so prejeli kar 11.307 vhodnih dokumentov, predstavniki Varuha in varuhinja osebno so se udeležili preko 500 dogodkov (Varuh človekovih pravic RS 2016a).

Če na kratko primerjamo število pobud v letu 2015 in 2014, lahko opazimo, da je število pobud manjše za 8,3%, lahko pa kljub temu opazimo povišanje pobud na področju okolje in prostor ter stanovanjske zadeve. Precejšen padec pobud je zaznati v primeru pravic otrok ter sodnih in policijskih postopkov, ki pa navkljub temu še vedno predstavljajo najvišji delež vloženih pobud. Velik delež pobud prihaja še iz področja socialne varnosti, upravnih zadev ter pravic otrok.

Varuhinja v svojem poročilu med drugim opaza, da se v zadnjih letih povečuje število pobud iz področja varovanja okolja, saj se ljudje vedno bolj zavedajo pomembnosti življenja v zdravem življenjskem okolju, hkrati pa se sistemske spremembe na tem področju pogosto opravljajo brez sodelovanja javnosti (Varuh človekovih pravic RS 2016a).

Poseben prostor pri delu Varuha so zagotovo tudi pravice otrok. Pobude s tega področja se sicer tekom let zmanjšujejo, ampak njihova prioriteta ostaja. Nujno potrebno je sprejetje nove družinske zakonodaje (s katero bi lahko odpravili več kršitev – predvsem pravice istospolnih partnerjev), prepoved telesnega kaznovanja (v času nastajanja diplomskega dela je bila potrjena novela zakonika, ki je prepovedal kakršnokoli telesno kaznovanje otrok). Nova zakonodaja mora predvsem omogočiti hitro in učinkovito ukrepanje državnih organov v primeru kršitev pravic otrok (Varuh človekovih pravic RS 2016a).

Tabela 6.3: Primerjava obravnavanih zadev v letih 2014 in 2015 po posameznih področjih dela

Področje dela	Zadeve v obravnavi
---------------	--------------------

	2014		2015		Index
	Število	Delež	Število	Delež	
Ustavne pravice	198	5,3%	190	5,6%	96
Omejitev osebne svobode	173	4,6%	176	5,1%	101,7
Socialna varnost	578	15,5%	546	16%	94,5
Delovnopravne zadeve	314	8,4%	284	8,3%	90,4
Upravne zadeve	453	12,2%	415	12,1%	91,6
Sodni in policijski postopki	825	22,1%	677	19,8%	82,1
Okolje in prostor	131	3,5%	178	5,2%	135,9
Gospodarske javne službe	80	2,1%	70	2%	87,5
Stanovanjske zadeve	111	3%	124	3,6%	111,7
Diskriminacija	75	2%	76	2,2%	101,3
Pravice otrok	464	12,4%	375	11%	80,8
Drugo	325	8,7%	307	9%	94,5
SKUPAJ	3727	100%	3418	100%	91,7

Vir: Varuh človekovih pravic RS (2016a, 404).

6.1.2 Druge oblike delovanja varuha v letu 2015

Kot lahko razberemo iz Letnega poročila varuha za leto 2015 (2016a, 373–399), se Varuh in njegovi namestniki pri obravnavi pobud, srečujejo s predstavniki državnih organov, lokalne skupnosti ter ostalih nosilcev javnih pooblastil. Vendar Varuh s svojim delom pomembno vpliva tudi na ozaveščanje o spoštovanju človekovih pravic, zato izvaja tudi druge aktivnosti, med drugim tudi:

- komunikacija z nevladnimi organizacijami in civilno družbo,

Varuhinja je tudi v letu 2015 aktivno sodelovala z nevladnimi organizacijami, saj so se le-te spodobne najhitreje odzivati na spremenjene družbene okoliščine. Zaznavajo morebitne sistemske kršitve in se aktivno zavzemajo za njihovo reševanje. V letu 2015 se je varuhinja z nevladnimi organizacijami srečala šestkrat na sedežu varuha ter dvakrat zunaj svojih prostorov. Najpogostejša tema skupnega sodelovanja so kršitve iz področja okolja in prostora.

- mediji in javnosti,

Mediji so tisti, ki Varuhu pomagajo pri uresničevanju pravice javnosti do obveščenosti. Pri Varuhu se tudi zavedajo, da je potrebno sodelovanje z mediji graditi na dolgi rok. V letu 2015 so prejeli preko 300 vprašanj ter povabil k udeležbi na raznih dogodkih. Varuhinja redno sodeluje s Pravno prakso, enkrat mesečno sodeluje pri razpravah na Radiu Evropa05, ter redno objavlja kolumno na pravniškem portalu. Varuh je prisoten tudi na družabnem omrežju

Facebook, hkrati pa javnost obvešča tudi preko sporočil za javnost in rednih tedenskih e-novic. Mediji predstavljajo tudi pomemben vir informacij, predvsem pri odpiranju pobud širšega pomena.

- novinarske konference,

V letu 2015 so pripravili 19 novinarskih konferenc, od tega sedem na sedežu Varuha, ter 12 drugod po Sloveniji. V to število niso zajete krajše novinarske konference po srečanju z ministri.

- mednarodno sodelovanje,

Varuhinja se v okviru mednarodnega sodelovanja srečuje s veleposlaniki drugih držav, se udeležuje mednarodnih srečanj ombudsmanov in njihovih posvetov, izmenjuje izkušnje s predstavniki delegacij drugih držav pri varovanju človekovih pravic, ...

6.2 Ugotovitve in priporočila Varuha

V letnem poročilu Varuhinje za leto 2015 je bilo navedenih 83 priporočil iz različnih področij. Žal se nekatera med njimi že dalj časa ponavljajo (predvsem iz področja sodnih postopkov, pravic Romov,...). V letu 2015 so bile podane tri zahteve za oceno ustavnosti (uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ukrepi o uravnoveženju javnih financ občin). Poleg tega je bila na Ustavno sodišče s soglasjem prizadetega vložena še ustavna pritožba.

Varuhinja v poročilu poudarja, da se prehitro zmanjšuje ali omejuje nekatere že pridobljene pravice v korist varnosti ali kot posledica ekonomske krize, kateri smo priča zadnjih nekaj let. Hkrati opozarja tudi na spoštovanje mednarodnih standardov človekovih pravic ter na dejstvo, da se sprejete zaveze prepočasi vključujejo v slovenski pravni red. Pri tem ponovno opozarja na nujno potrebno ustanovitev Centra za človekove pravice, ki bi opravljal predvsem naloge informativne naloge – informiranje javnosti, promocijske in raziskovalne naloge. Na kratko povzemam ugotovitve in priporočila Varuhinje po področjih dela:

- diskriminacija,

Tukaj varuhinja že nekaj let opozarja na kršitev pravic istospolnih partnerjev, kjer še vedno nimamo urejene zakonodaje. Ravno tako se ponavlja problem bivanjske problematike Romov, varuhinja predlaga sprejem nacionalnega programa za Rome, saj se organi lokalne samouprave zelo počasi ali sploh ne odzivajo na pobude za reševanje omenjene problematike.

- etika javne besede,

Varuhinja na tem področju opaža močan porast sovražnega govora, ki je pogosto povezan z aktualnimi družbenimi dogodki. V letu 2015 je bilo veliko pobud predvsem iz področja migrantske problematike, spolne usmerjenosti, narodnosti in veroizpovedi. Varuhinja je tako v poročilu opozorila vse nosilce javnih funkcij in politike, da se vzdržijo sovražnega govora, širjenja negativnih stigmatizmov, naj ne ponižujejo, strašijo ali kakorkoli drugače ogrožajo manjšine. Priporoča tudi sprejetje etičnega kodeksa in ustanovitev razsodišča, ki bi se odzvalo na posamezna primere in jih javno obsodilo v primeru kršitve.

- sodno odločanje,

Kakor prejšnje leto, je bilo na področju sodnih procesov in postopkov vloženih največ pobud, zato Varuhinja predlaga tudi spremembe trenutnih normativnih podlag za učinkovitejšo uporabo pravnih sredstev ter za zagotovitev kakovostnega in hitrega sodnega odločanja.

- zagotavljanje dostojanstva osebam, katerim je bila odvzeta prostost,

Tukaj Varuhinja opozarja na še vedno veliko prenatrpanost slovenskih zaporov, kadrovske podhranjenost in preobremenjenost osebja.

- zahteva po učinkoviti in kakovostni javni upravi,

Na tem področju varuhinja ugotavlja predvsem kršitev načela dobrega upravljanja. Nekateri državni organi ali lokalne skupnosti (Zavodi, CSD,...) delujejo prepočasi, predolgo rešujejo roke, ter pri tem prekoračijo vse razumne roke. Na tem področju je zaznati tudi precej počasnejše odgovarjanje na zahteve varuha pri poizvedovanju in pridobivanju informacij.

- varovanje okolja,

Zakonske spremembe na tem področju se dogajajo brez vednosti posameznikov, na katere določene odločitve pomembno vplivajo. Varuhinja je že večkrat opozorila na nujnost sprejetja

predpisa, ki bi določil vrednosti dovoljenih izpustov (smradu). Na tem področju je delo Inšpekcijskih služb še vedno neučinkovito in netransparentno, kljub nekaterim aktivnostim, ki so bile izvedene v preteklem letu (objava strateških usmeritev in prioritete).

- delovna razmerja,

Področje delovnih razmerij je eno izmed najbolj perečih v zadnjem času, ponavljajo se primeri neizplačila plač, neplačanih prispevkov, zaposlovanje preko negotovih oblik dela, šikaniranje *mobing*. Tuji delavci so v še izraziteje slabšem položaju zaradi nepoznavanja jezika in predpisov. Na tem področju ponovno izpostavljeno slabo delo inšpekcijskih služb – predvsem zaradi velikega števila primerov in majhnega števila inšpektorjev na drugi strani.

- otrokove pravice,

Na tem področju ponovno izpostavljena nujnost sprejetja družinske zakonodaje, sistemsko rešitev zagovornikov otrokovih pravic.

- socialna varnost in zdravje,

Varuhinja tukaj opozarja na predolge čakalne vrste, strokovne napake, zdravljenje v tujini, določanje cen v zobozdravstvu, ter pri tem poudarja, da mora kakovostno in vsem dostopno zdravstvo postati dostopno vsem, ne le finančno premožnejšim. Socialne pravice so tudi tiste, ki so bile v zadnjih letih velikokrat kršene, alarmantni so predvsem podatki o revščini, brezdomstvu. Podan je bil predlog reorganizacije centrov za socialno delo.

Varuhinja tudi ugotavlja, da državni organi večinoma sprejmejo priporočila varuha, kar se odraža tudi v zakonskih spremembah. Žal pa prevečkrat opozorila ostanejo preslišana ali se predolgo odlašajo z njihovim uresničevanjem. Varuhinja tako priporoča še, naj njena priporočila po sprejetju v Državnem zboru, postanejo pomembni in hkrati tudi obvezen kažipot pri reševanju ugotovljenih kršitev človekovih pravic v Sloveniji (Varuh človekovih pravic RS 2016a).

6.3 Ocena delovanja varuha človekovih pravic v republiki Sloveniji

Varuh človekovih pravic je v slovenskem prostoru dejaven že 21 let. V tem času je dosegel marsikateri uspeh, velikokrat pa žal tudi neuspešno opozarjal na krivice, ki se dogajajo v slovenski družbi. Letnar Černič (2014, 928–938) je mnenja, da Varuh ne more učinkovito varovati človekovih pravic, ker je njegova pristojnost samo v vertikalnem odnosu med posameznikom in državnimi organi, zato tudi nima pooblastil do zasebnega sektorja (tipičen primer je družinsko nasilje).

Žagar (2013, 63–64) je mnenja, da je za oceno uspešnosti delovanja Varuha ključno to, da uspešno uresničuje ustavne in zakonske okvire institucije za spoštovanje človekovih pravic ter deluje v korist ljudi. Posebno pomembno vlogo Varuh opravlja skozi vzpostavljanje in ohranjanje formalnih in neformalnih vezi, saj to omogoča boljšo komunikacijo in izmenjavo izkušenj, krepi medsebojno sodelovanje ter tako omogoča izboljšanje razmer na področju varovanja človekovih pravic.

Več avtorjev se tudi strinja, da Varuh človekovih pravic sam ne more nadomeščati odsotnosti neodvisne nacionalne institucije za spremljanje stanja in promocijo človekovih pravic, katero bi morala ustanoviti Republika Slovenija na podlagi pariških načel Organizacije združenih narodov. Glavni namen takšne institucije je koordinacija sodelovanja med pristojnimi državnimi organi ter akterji civilne družbe (strokovne institucije ter nevladne organizacije, ki spremljajo uresničevanje mednarodnih konvencij na področju človekovih pravic). Ustanovitev takšne institucije in sodelovanje z Varuhom bi še izboljšalo učinkovitost preventivnega delovanja, okrepila bi se tudi vzgoja in izobraževanje za uresničitev človekovih pravic (Žagar 2013, 63–64).

Trpin (2013, 61–62) meni, da bi bilo zaradi družbenih sprememb v zadnjih 20 letih, smiselno razmisliti o spremembi ustavne in zakonske ureditve Varuha. Pojem varovanja pravic danes ne velja samo v razmerju posameznika do državnih organov, pač pa se nanaša na katerokoli monopolno razmerje med posamezniki in institucijami. Avtor predlaga, da bi moral Varuh za krepitev svojega neformalnega delovanja, spremeniti način dela. Predvsem bi moral okrepiti zbiranje informacij, ki bi mu koristile pri lastnih pobudah. Prav tako bi moral povečati svoje sodelovanje z zainteresirano javnostjo. Varuh bi lahko ustanovil tudi forume, ki bi jih sestavljali strokovnjaki iz različnih področij, kateri bi mu pomagali oblikovati komentarje in mnenja. Pomembnejšo vlogo bi morale imeti tudi sodelovanje z mediji, ki pa ne bi smelo ostati samo na formalni ravni. Tu se priporoča sodelovanje varuha v vseh pomembnejših oddajah in medijskih dogodkih, ki se dotikajo kršitev pravic posameznikov.

Teršek (2013, 57–60) je kritičen predvsem do pravnega znanja Varuha in njegovih namestnikov. Meni namreč, da je bilo v preteklosti kar nekaj primerov, ki niso bili primerno obrazloženi, hkrati pa jim tudi očita, da so bile mnogokrat spregledane očitne kršitve pravic posameznika. Pravi, da mora imeti Varuh obširno ustavnopravno znanje ter miselno širino, ki bi mu pomagala videti dlje od očitnih kršitev.

6.4 Komentar varuhinje človekovih pravic

Pri potrjevanju zastavljenih hipotez ne moremo mimo mnenja trenutne Varuhinje človekovih pravic, gospe Vlaste Nussdorfer, ki ga podajam v nadaljevanju. V pomoč mi je bil opravljen intervju (glej prilogo) ter njeni zapisi v različnih medijih.

Glede na zastavljene hipoteze me je zanimalo predvsem mnenje o neodvisnosti in samostojnosti Varuha pri njegovem delu. Varuhinja je ponovila že v literaturi navedena dejstva o neodvisnosti, ki je Varuhu pri njegovem delu zagotovljena preko Ustave ter Zakona o varuhu človekovih pravic. Kot glavne elemente neodvisnosti vidi: način izvolitve, način financiranja, njegova razmerja do drugih državnih organov, mandatno dobo, način in pogoje njegove razrešitve, nezdružljivost funkcije ter poklicno imuniteto. Pri tem je navedla tudi visok odstotek, glasov za njeno imenovanje (91,1% vseh poslancev Državnega zbora). Kot pomemben podatek o položaju Varuha v razmerju do državnih oblasti je tudi to, da mora Varuha v roku 48 ur po njegovi zahtevi sprejeti predsednik državnega zbora, vlade ali minister. Takšne pristojnosti nima noben drug funkcionar. Varuhu mandat za dobo 6 let potrdi Državni zbor, kar mu omogoča, da lahko svoje poslanstvo in svojo funkcijo opravlja nemoteno in neodvisno od aktualnih političnih oblasti.

Po mnenju varuhinje je tako visoka raven samostojnosti in neodvisnosti ključna za suvereno komunikacijo z državnimi organi in organi lokalnih oblasti. Le v tem primeru jim namreč lahko posreduje ugotovitve o primerih kršenja človekovih pravic ter priporočila in zahteve za odpravljanje ugotovljenih kršitev.

Varuh človekovih pravic kot institucija predstavlja neformalno obliko varovanja človekovih pravic. Gospa Nussdorfer pravi, da na podlagi izkušenj in spoznanj Urada za varovanje človekovih pravic, lahko potrdi pomembno vlogo nadzora, ki jo ima Varuh v sistemu varovanja človekovih pravic. Pri svojem delu se namreč lahko sklicuje tudi na načela

pravičnosti in dobrega upravljanja. Hkrati pa je zagotovljen način javnega delovanja, ki mu omogoča transparentno predstavljanje ugotovitev in stopnjo spoštovanja predlogov, mnenj, kritik in priporočil, katere posreduje organom v postopkih. S pomočjo rednih letnih poročil domačo in tujo javnost seznanja z ravno spoštovanja človekovih pravic v Republiki Sloveniji (Nussdorfer 2016).

Slovenija je bila v letu 2015 uvrščena v sam vrh kršiteljic človekovih pravic. Evropsko sodišče za človekove pravice jo je spoznalo krivo kar v 317 primerih, največkrat na področju pravice do učinkovitega pravnega varstva (265) in pravice do odločanja v razumnem roku (262). Urad varuha že od vsega začetka svojega delovanja opozarja ravno na te primere, kar kaže na to, da je potrebno priporočila varuha jemati bolj resno, kot je bilo to do sedaj (Varuh človekovih pravic RS 2016a).

Varuh ima tudi pravico, da lahko vsakemu organu posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki je v teku pred temi organi (ZVarCP, 25. čl.). Hkrati lahko predlaga način, s katerim naj se v postopku ugotovljena nepravilnost odpravi. Pri tem ne posega v civilnopravne pravice, ki jih ima posameznik za povrnitev škode. Z vsemi navedenimi zakonskimi možnostmi, ki jih pri svojem delu Varuh vsakodnevno uporablja, prispeva k učinkovitemu nadzoru spoštovanja zagotovljenih človekovih pravic. Varuhinja meni, da k večjemu spoštovanju in ugledu prispeva tudi z nekaterimi vzporednimi aktivnostmi s področja izobraževanja in promocije človekovih pravic. Sicer izobraževanje o človekovih pravicah ni ena od glavnih nalog Varuha, so pa oblike in vsebine takšnih izobraževanj največkrat enkratnega značaja in niso ponujene v obliki sistematičnih šol, tečajev ali ciklusov. Kakšna bo vsebina in oblika nekega izobraževanja ter kako se bo le-to izvajalo, je v veliki meri odvisno od širše zastavljenih ciljev. Pri tem v Uradu Varuha v prioritetni položaj postavljajo nekatere ciljne skupine (otroci, socialno izključeni, starejši, narodnostne manjšine, pojav revščine, policija,...). Pomembno za Varuhovo delo je tudi sodelovanje z nevladnimi organizacijami, šolami ter strokovnimi združenji in institucijami. Lahko torej rečemo, da Varuh z nalogami in pooblastili, ki jih ima, deluje kot dodatno sredstvo zunajsodnega varstva pravic posameznikov. Nussdorferjeva je mnenja, da Varuh s svojim delom prispeva k višji ravni spoštovanja človekovih pravic in s tem tudi k boljšemu formalnemu varstvu.

Ko govorimo o ugledu Varuha, le-tega težko izmerimo, kajti spremembe, ki jih predlaga so dolgoročne in zato objektivno težko merljive. Lahko pogledamo javnomnenjske raziskave, ki po besedah Varuhinje kažejo na visoko zaupanja v samo institucijo. Nussdorferjeva navaja

primer raziskave (Memedi 2015, 59), ki je pokazala, da je stopnja zaupanja mladih v politične stranke zelo nizka, medtem ko najbolj zaupajo prav Varuhu človekovih pravic. Tako visoko zaupanje pri mladih naj bi si zagotovil predvsem zaradi vseskozi korektnega delovanja, ki je bilo v skladu s pričakovanji državljanek in državljanov. Raziskava je med drugim pokazala tudi, da najbolj pomembno vlogo igra konkretni nosilec funkcije, saj Varuh človekovih pravic velja za personalizirano institucijo.

Varuhinja je omenila tudi predsednika Republike Slovenije ob predaji letnega poročila za leto 2015, ki je v sporočilu za javnost zapisal zahvalo: »za njeno dosedanje delo in prispevek k zaupanju javnosti v institucijo Varuha človekovih pravic« (Urad predsednika RS 2016).

Varuhinja kot merilo uspešnosti predlaga tudi komentarje v razpravah v parlamentu ob obravnavi letnih poročil. Navaja primer, ko je 22. oktobra 2015, ob obravnavi dvajsetega poročila, predstavnik Vlade RS Darko Stare dejal:

Splošna ocena in mnenje Vlade je, da so priporočila Varuhinje tudi v poročilu za leto 2014, tako kot v minulih letih, izjemno vsebinsko bogata in strokovno utemeljena ter zaradi tega tudi zelo pomemben in koristen vir za delo vlade in vseh njenih resorjev pri pripravi ter uresničevanju teh predpisov. Vlada kot pozitivno ocenjuje dejstvo, da je mnogo priporočil Varuhinje v celoti ali delno uresničenih. Vsekakor pa z zadovoljstvom ugotavljamo, da tudi Varuhinja v svojem poročilu ugotavlja dobro sodelovanje državnih organov z varuhinjo pri odpravljanju ugotovljenih pomanjkljivosti in uresničevanju priporočil.

Poleg tega navaja tudi primer iz iste seje, kjer je poslanka mag. Bojana Muršič dejala: »Prav bi bilo, da obravnava poročila ne izzveni v ceneno dobrikanje instituciji, ki je med najuglednejšimi in zaupanja vrednimi v državi.«

7 SKLEP

Varuh človekovih pravic v Sloveniji ima sicer kratek zgodovinski razvoj, ampak je obdobje njegovega dela vseeno dovolj dolgo za oceno njegove uspešnosti. Institucijo varuha človekovih pravic v Sloveniji je predvidela že Ustava, natančneje pa sta jo opredelila Zakon o varuhu človekovih pravic in njegov Poslovnik. Nadomestil je delo Sveta za varstvo človekovih pravic, ki je pred njim deloval na področju demokratizacije in varovanja človekovih pravic. Prvi varuh človekovih pravic v Sloveniji je bil Ivan Bizjak, ki je s svojim delom pričel v letu 1995.

Glavna naloga varuha je obravnavanje pobud posameznikov in organizacij, ki so mnenja, da so jim bile s strani državnih organov, organov lokalne skupnosti ali nosilcev javnih pooblastil, kršene človekove pravice in temeljne svoboščine. Pri tem ima varuh tudi pravico, da organom predlaga rešitve za odpravo nastalih kršitev. Ne more pa ga v to reševanje prisiliti ali kršitve odpraviti v njegovem imenu.

Da bi bil Varuh pri svojem delu uspešen, je nujno, da lahko deluje samostojno in neodvisno. Zakonsko ni vezan na nobeno izmed vej oblasti, večina avtorjev pa njegov položaj primerja s položajem ustavnih sodnikov.

Elemente neodvisnosti zagotavlja že sam Zakon o varuhu človekovih pravic, ki natančneje opredeljuje način izvolitve, način financiranja, razmerja varuha do drugih državnih organov, mandatno dobo, način in pogoje njegove razrešitve, nezdružljivost funkcije in poklicno imuniteto. Hkrati pa je tudi Varuhinja izpostavila visoko raven samostojnosti in neodvisnosti kot ključna elementa, ki prispevata k suvereni komunikaciji z državnimi organi in organi lokalnih oblasti, da jim lahko posreduje ugotovitve o primerih kršenja človekovih pravic ter priporočila in zahteve za njihovo odpravljanje kršitev. Hipotezo, postavljeno na začetku, lahko v celoti potrdim na podlagi teoretičnih razlag kot tudi mnenja Varuhinje Vlaste Nussdorfer.

Varuh človekovih pravic je del neformalnih oblik varstva človekovih pravic, ki so nastale kot odgovor na nezmožnost reševanja vseh kršitev s strani formalnih oblik varstva. Postopek pri Varuhu je neformalen, zaupen in brezplačen in kot tak zato dostopen vsem ljudem. Varuh se pri obravnavi pobud velikokrat ukvarja tudi s kršitvami, katere bi formalne oblike zavrnile.

Velikokrat je ravno institucija varuha zadnja rešilna bilka posameznikom, ki so pred tem že bili boj s sodnimi mlini.

Varuh ima v sistemu varovanja človekovih pravic tudi pomembno nadzorno vlogo. Pri svojem delu se poleg Ustave in zakonov lahko sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja. Slovensko in mednarodno skupnost redno obvešča o svojem delu preko letnih ali posebnih poročil. Z vsemi zakonskimi možnostmi, ki jih vsakodnevno uporablja Varuh prispeva k učinkovitejšemu nadzoru spoštovanja z Ustavo zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Poleg tega pa izvaja tudi druge aktivnosti s področja izobraževanja in promocije človekovih pravic, s čimer prispeva k njihovemu večjemu spoštovanju. Na tem področju je pomembno tudi njegovo sodelovanje z nevladnimi organizacijami, šolami in drugimi institucijami. Na podlagi napisanega lahko sklenemo, da Varuh s svojim delom znatno prispeva k višji ravni spoštovanja človekovih pravic in s tem tudi k njihovemu boljšemu formalnemu varstvu.

Ustava in zakon dajeta instituciji Varuha zadostna zagotovila za uspešno delovanje, vendar se veliko avtorjev strinja, da le-te niso tako pomembne za uspešnost delovanja varuha. Ugled same institucije je v veliki meri odvisen tudi od strokovne usposobljenosti samega nosilca funkcije ter njegovega poguma. Kako ugledna je neka institucija, je precej težko izmeriti, še posebej v primeru Varuha človekovih pravic, kjer je raziskav na to temo zelo malo. Nussdorferjeva ugled institucije povezuje s stopnjo zaupanja vanjo. Na to temo pa je pisala Memedijeva, ki je ugotovila, da je ravno institucija Varuha tista, kateri mladi v Sloveniji najbolj zaupajo. Da državljani Varuhu zaupajo in so prepričani v njegovo delo, je prepričan tudi predsednik države, enako tudi nekateri poslanci. Stopnjo zaupanja državljani izkazujejo tudi s številom pobud, s katerimi se obračajo na varuha. Kot je razvidno iz letnih poročil varuha so le-te v letih delovanja naraščale. Priporočila, ki jih Varuh daje organom državnih in lokalnih oblasti, so v veliki meri upoštevana, kar se kaže tudi v marsikateri zakonodajni spremembi, ki je bila posledica Varuhovega delovanja.

Iz navedenega lahko sklepamo, da je ugled Varuha na zelo visokem nivoju, kar mu tudi omogoča njegovo uspešno delo. S tem moram zavriniti drugo tezo, v kateri sem trdila, da ugled Varuha pada in s tem tudi njegova uspešnost.

Varuh človekovih pravic ni in ne sme postati nadomestek za delovanje državnih ali lokalnih oblasti, čeprav si to marsikdo predstavlja ali želi. Naloga Varuha je, da na nepravilnosti

opozarja in priporoča načine njihove odprave. Pri tem pa mora uporabiti moč argumentov in naklonjenost medijev.

Glede na delo Varuha v zadnjih 20 letih, lahko rečemo, da je potreba po Varuhu premo sorazmerna z družbenimi problemi, težavami ljudi na raznih življenjskih področjih, s finančno in socialno krizo ter pomanjkanjem pravne države. Moč in ugled institucije je v moči podanih argumentov, ki jih Nussdorferjeva (2013, 7) primerja s semeni: »Seme vzkljuje in sadove obrodi le v dobrih pogojih.« Iz tega lahko izpeljemo, da bodo Varuhovi argumenti in priporočila še bolj uspešni, ko bo vsak uradnik, minister ali poslanec nosil odgovornost za spoštovanje človekovih pravic.

Nussdorferjeva (2014, 13) pravi še, da varuh »sliši in ne presliši, opozarja v primeru neupoštevanja človekovih pravic, in to vedno znova, saj se ne zadovolji s polovičnimi rešitvami, ker zahteva celovite.« Naj tako ostane tudi v prihodnje.

8 LITERATURA

1. Bavcon, Ljubo. 1994. Kratek oris prava človekovih pravic kot nove pravne discipline. *Javnost* 1 (1/2): 105–111.
2. Brezovšek, Marijan in Miro Haček. 2012. *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Butala, Aleš. 2013. Izkušnje prvih 20 let. V *Dvajset let zakona o varuhu človekovih pravic 1993 – 2013*, ur. Jernej Rovšek in Liana Kalčina, 39–41. Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije.
4. Cerar, Miro. 1993/1996. *Večrazsežnost človekovih pravic in dolžnosti*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
5. --- 2002. Narava in pomen človekovih pravic. V *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*, ur. Miro Cerar, Jon Jamnikar in Maja Smrkolj, 17–29. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije: Mirovni Inštitut.
6. Cijan, Rafael, Jurij Toplak in Tadej Dubrovnik. 2006. *Državna ureditev Republike Slovenije*. Ljubljana: Nova obzorja.
7. Donnelly, Jack. 2005. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. New Delhi: Manas Publications.
8. Kaučič, Igor. 2008. Človekove pravice in svoboščine. V *Ustavna ureditev Slovenije*. Peta, spremenjena in dopolnjena izdaja, ur. Igor Kaučič in Franc Grad, 97–176. Ljubljana: GV Založba.
9. Kranjc, Janez. 1997. Ustavna pritožba kot institut varstva človekovih pravic. V *Temeljne pravice*, ur. Marjan Pavčnik, Ada Polajnar-Pavčnik in Dragica Wedam Lukić, 307–329. Ljubljana: Cankarjeva Založba.
10. Lampe, Rok. 2010. *Pravo človekovih pravic: sistem človekovih pravic v mednarodnem, evropskem in ustavnem pravu*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
11. Letnar Černič, Jernej. 2014. Kritična ocena dosedanjega delovanja slovenskega varuha človekovih pravic. *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave* 14 (4). Dostopno prek: <http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?sid=07640d62-ee4b-4dab-b223-0db3d9343df8%40sessionmgr4010&vid=0&hid=4103&bdata=Jmxhbmc9c2wmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZSZzY29wZT1zaXRl#AN=101593675&db=poh> (3. avgust 2016).

12. Lovrak, Kristijan, 2014. Delo varuha v številkah. V *20 let delovanja varuha človekovih pravic v RS 1994 – 2014*, ur. Liana Kalčina, 140–159. Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije.
13. Mavčič, Arne. 2002. Varstvo pravic pred ustavnim sodiščem. V *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*, ur. Miro Cerar, Jon Jamnikar in Maja Smrkolj, 113–125. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije: Mirovni Inštitut.
14. Memedi, Sara. 2015. *(Ne)zaupanje v temeljne institucije demokratične ureditve med mladimi : primer Slovenije : magistrsko delo*. Ljubljana: FDV.
15. Nussdorfer, Vlasta. 2013. Uvod varuhinje. V *Dvajset let zakona o varuhu človekovih pravic 1993 – 2013*, ur. Jernej Rovšek in Liana Kalčina, 6–8. Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije.
16. --- 2014. Včeraj za danes in jutri. V *20 let delovanja varuha človekovih pravic v RS 1994 – 2014*, ur. Liana Kalčina, 8–13. Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije.
17. --- 2016. *Intervju z avtorico*. Ljubljana, 11. julij.
18. Petrič, Ernest. 2013. Ob 20. letnici sprejetja zakona o varuhu človekovih pravic. V *Dvajset let zakona o varuhu človekovih pravic 1993 – 2013*, ur. Jernej Rovšek in Liana Kalčina, 50. Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije.
19. *Poslovník državnega zbora*. Ur. l. RS 07/1992. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL34> (3. avgust 2016).
20. *Poslovník Varuha človekovih pravic*. Ur. l. RS 63/1995. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/akti-varuha/poslovník-varuha-clovekovih-pravic/> (3. avgust 2016).
21. Rovšek, Jernej. 2002. Neformalni mehanizmi varstva človekovih pravic – ombudsmani in varuh človekovih pravic. V *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*, ur. Miro Cerar, Jon Jamnikar in Maja Smrkolj, 127–146. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije: Mirovni Inštitut.
22. --- 1994. *Varstvo človekovih pravic / z uvodnimi pojasnili Jerneja Rovška*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
23. --- 2013. Od ustave do zakona o človekovih pravicah. V *Dvajset let zakona o varuhu človekovih pravic 1993 – 2013*, ur. Jernej Rovšek in Liana Kalčina, 11–25. Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije.

24. *Splošna deklaracija o človekovih pravicah*. 1948. Dostopno prek [http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/](http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/mednarodni-pravni-akti-s-podrocja-clovekovih-pravic/organizacija-zdruzenih-narodov/splosna-deklaracija-clovekovih-pravic/) (3. avgust 2016).
25. Teršek, Andraž. 2013. Krepitev pristojnosti in večja odgovornost. V *Dvajset let zakona o varuhu človekovih pravic 1993 – 2013*, ur. Jernej Rovšek in Liana Kalčina, 57–60. Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije.
26. Tkalec, Staša. 2014. Konceptualizacija človekovih pravic v 21. stoletju. *Teorija in praksa*, 51 (2/3): 475–493.
27. Trpin, Gorazd. 1993. Varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin v slovenski ustavi. V *Slovenija in Evropska konvencija o človekovih pravicah, zbornik razprav*, ur. Jernej Rovšek, Peter Jermol in Borut Bohte, 149–165. Ljubljana: Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.
28. --- 2013. Pogled naprej ob 20. letnici sprejetja Zakona o varuhu človekovih pravic. V *Dvajset let zakona o varuhu človekovih pravic 1993 – 2013*, ur. Jernej Rovšek in Liana Kalčina, 61–62. Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije.
29. Urad Predsednika Republike Slovenije. 2016. *Ob predaji poročila varuha človekovih pravic predsedniku republike tudi o novodobnem suženjstvu, Sporočila za javnost*. Dostopno prek: <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/objave/6CCFF1EB114EF75BC1257FC6004E3B9F?OpenDocument> (3. avgust 2016).
30. *Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur. l. RS [33/91-I](#), [42/97](#) – UZS68, [66/00](#) – UZ80, [24/03](#) – UZ3a, 47, 68, [69/04](#) – UZ14, [69/04](#) – UZ43, [69/04](#) – UZ50, [68/06](#) – UZ121,140,143, [47/13](#) – UZ148 in [47/13](#) – UZ90,97,99. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1> (3. avgust 2016).
31. Varuh človekovih pravic RS. 2015. *Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2014*. Dostopno prek: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2014_-_SLO_-_dvostr_-_web.pdf (3. avgust 2016).
32. --- 2016a. *Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2015*. Dostopno prek: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP2015_VARUH.pdf (3. avgust 2016).
33. --- 2016b. *Obveščanje javnosti*. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/o-instituciji/oblike-dela-varuha/obvescanje-javnosti/> (3. avgust 2016).

34. --- 2016c. *Poslovanje zunaj sedeža*. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/o-instituciji/oblike-dela-varuha/poslovanje-zunaj-sedeza/> (3. avgust 2016).
35. Wedam Lukić, Dragica. 1997. Pravica do sodnega varstva »civilnih pravic in obveznosti« (Evropska konvencija o človekovih pravicah in slovensko pravo). V *Temeljne pravice*, ur. Marjan Pavčnik, Ada Polajnar-Pavčnik in Dragica Wedam Lukić, 307–329. Ljubljana: Cankarjeva Založba.
36. *Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP)*. Ur. l. RS 71/1993. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO300> (3. avgust 2016).
37. Zver, Milan in Janez Jug. 1992. Človekove pravice in svoboščine v slovenskih ustavah. *Teorija in praksa* 29 (7/8): 694–702.
38. Žagar, Mitja. 2013. Varuh človekovih pravic in državna institucija za človekove pravice na podlagi Pariških načel, ki jih je sprejela organizacija Združenih narodov. V *Dvajset let zakona o varuhu človekovih pravic 1993 – 2013*, ur. Jernej Rovšek in Liana Kalčina, 63–64. Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije.

PRILOGA A: INTERVJU Z VARUHINJO ČLOVEKOVIH PRAVIC

Okvirna vprašanja uporabljena pri pogovoru z gospo Varuhinjo, Vlasto Nussdorfer, 11.7.2016:

1. Kako bi ocenili vlogo varuha pri varovanju človekovih pravic?
2. Koliko lahko varuh s svojim delom vpliva na spoštovanje človekovih pravic? Zakaj tako menite?
3. Kako vidite položaj varuha v Sloveniji in od česa vse je odvisen?
4. Kaj so po vašem mnenju pogoji za uspešno delovanje varuha človekovih pravic?
5. V 4. členu Zakona o varuhu človekovih pravic je zapisano, da je varuh pri svojem delu samostojen in neodvisen. Je tudi v praksi temu tako? V kolikor bi bila neodvisnost in samostojnost varuha ogrožena, kako bi to vplivalo na njegovo delo?
6. V vlogi varuhinje človekovih pravic ste že dobri dve leti. Se je v tem času vaše delovanje kaj spremenilo? Morda lahko glede na vaše dolgoletne izkušnje podate tudi mnenje, kako se je delo varuha človekovih pravic razvijalo skozi njegovo 20 letno zgodovino? Je položaj varuha danes bolj ugleden in je zato varuh tudi bolj uspešen pri svojem delu? Ali je ravno obratno? Se je ta ugled skozi zgodovino in različne varuhe kaj spreminjal?
7. V 4. členu Zakona o varuhu človekovih pravic je zapisano, da je varuh pri svojem delu samostojen in neodvisen. Je tudi v praksi temu tako? V kolikor bi bila neodvisnost in samostojnost varuha ogrožena, kako bi to vplivalo na njegovo delo?

Zakon o Varuhu je podrobneje opredelil položaj institucije kot neodvisnega in avtonomnega organa za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil, določil je njegove pristojnosti in pooblastila, postopek, pravice in službo Varuha. Določil je, da je postopek pri Varuhu človekovih pravic RS (v nadaljevanju: Varuh) zaupen. Izhajajoč iz načelne opredelitve, da je Varuh v razmerju do drugih državnih organov samostojen in neodvisen državni organ je zakon določil, da sredstva za njegovo delo določa Državni zbor Republike Slovenije v državnem proračunu na predlog Varuha in da ta samostojno odloča o njihovi porabi. Določil je še, da Varuh svojo organiziranost in delo uredi s Poslovníkom in drugimi

splošnimi akti. Najpomembnejši je Poslovnik, s katerim se določijo zlasti delitev področij, organizacija dela in postopek z vlogami. Poslovnik sprejme Varuh po predhodnem mnenju pristojnega delovnega telesa Državnega zbora.

Zakon je predvidel nekaj elementov neodvisnosti Varuha: način izvolitve, način financiranja (sredstva za njegovo delo določi državni zbor), njegova razmerja do drugih državnih organov, mandatno dobo, način in pogoji njegove razrešitve, nezdružljivost funkcije in poklicno imuniteto. Posebej je treba poudariti način izvolitve varuha, ki ga izvoli državni zbor na predlog predsednika republike. Kandidacijski postopek je enak postopku kandidiranja za sodnike ustavnega sodišča, za izvolitev varuha je predpisana dvotretjinska večina vseh poslancev, to je najmanj 60 glasov, ne glede na prisotnost poslancev na seji. Tako visoka kvalificirana večina se ne zahteva za izvolitev nobenega drugega funkcionarja, ki ga voli državni zbor, primerjalno pa sodi med najzahtevnejše pogoje za izvolitev ombudsmanov. 1. februarja leta 2013 so me v Državnem zboru RS z 82 glasovi izvolil za varuhinjo človekovih pravic, kar je predstavljalo 91,1 odstotka vseh poslanskih glasov.

Poudariti velja tudi, da so skladno s 46. členom Zakona o varuhu človekovih pravic predsednik državnega zbora, predsednik vlade in ministri dolžni osebno sprejeti varuha na njegovo zahtevo najkasneje v 48 urah. Takšne pristojnosti nima noben drug funkcionar in vsekakor kaže na njegov položaj v hierarhiji oziroma organizaciji državnih organov. Torej, mandat varuha človekovih pravic je zagotovljen z Zakonom o Varuhu in po imenovanju v Državnem zboru Republike Slovenije Varuh lahko nemoteno in neodvisno od aktualnih političnih oblasti opravlja svoje poslanstvo in svojo funkcijo.

Lahko potrdim, da je tako visoka raven samostojnosti in neodvisnosti ključnega pomena za suvereno komunikacijo z državnimi organi in organi lokalnih oblasti, da jim lahko posredujem ugotovitve o primerih kršenja človekovih pravic in priporočila ter zahteve za odpravljanje kršitev.

- Kako institucija varuha človekovih pravic pripomore k večjemu ugledu in spoštovanju človekovih pravic in s tem tudi njihovo boljše formalno varstvo? Vsekakor lahko iz izkušenj in spoznanj institucije v več kakor dvajsetletnem delu trdimo, da ima Varuh zelo pomembno nadzorno vlogo v sistemu varovanja človekovih pravic. Varuh se pri svojem delu ravna po določilih ustave in mednarodnih pravnih aktov o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Pri svojih intervencijah se lahko sklicuje tudi na načela

pravičnosti in dobrega upravljanja (3. člen Zakona o Varuhu). Zagotovljen je sistem javnega delovanja in transparentnega predstavljanja ugotovitev in ravni spoštovanja predlogov, mnenj, kritik ali priporočil, ki jih Varuh naslavlja organom. Ti so dolžni obravnavati in nanje odgovoriti v roku, ki ga določi Varuh (7. člen Zakona o Varuhu). O svojem delu vsako leto Varuh poroča državnemu zboru z rednimi letnimi ali posebnimi poročili (5. člen Zakona o Varuhu) ter slovensko in mednarodno skupnost seznanja z ravno spoštovanja človekovih pravic v Republiki Sloveniji. Varuh lahko vsakemu organu posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki je v teku pred temi organi (25. člen Zakona o Varuhu). Varuh v končnem poročilu navede svojo oceno dejstev in okoliščin posameznega primera in ugotovi ali je šlo v obravnavanem primeru za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin ter na kakšen način so bile kršene oziroma ali je šlo za drugo nepravilnost. Varuh hkrati predlaga način, s katerim naj se ugotovljena nepravilnost odpravi. Pri tem lahko predlaga, da organ ponovno izvede določen postopek v skladu z zakonom, predlaga povrnitev škode ali predlaga drug način odprave nepravilnosti, ki je bila povzročena posamezniku. Pri tem ne posega v civilnopravne pravice, ki jih ima posameznik za povrnitev škode. Z vsemi temi zakonskimi možnostmi, ki jih pri svojem delu Varuh vsakodnevno uporablja, prispeva k učinkovitemu nadzoru spoštovanja zagotovljenih človekovih pravic. K večjemu spoštovanju pa prispeva tudi z nekaterimi vzporednimi aktivnostmi s področja izobraževanja in promocije človekovih pravic. Res je, da izobraževanje o človekovih pravicah ni ena od središčnih nalog Varuha. Oblike in vsebine so največkrat enkratnega značaja in niso ponujene v obliki sistematičnih šol, tečajev ali ciklusov. Vsebinska naravnost ter oblike izvajanja izobraževanja so odvisne od vsakokratnih širših ciljev, zlasti posebne pozornosti do nekaterih ciljnih skupin (otroci, socialno izključene skupine, starejši, narodnostne manjšine, pojavi revščine, policija...). Varuh pri izvajanju programov sodeluje zlasti z nevladnimi organizacijami, šolami ter strokovnimi združenji in institucijami. Varuh, kakor ga določa zakon, 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, je dodatno sredstvo zunajsodnega varstva pravic posameznikov. S svojim delom tako prispeva k višji ravni spoštovanja človekovih pravic in s tem tudi k boljšemu formalnemu varstvu.

V vlogi varuhinje človekovih pravic ste že dobri dve leti. Se je v tem času vaše delovanje kaj spremenilo? Morda lahko glede na vaše dolgoletne izkušnje podate tudi mnenje, kako se je delo varuha človekovih pravic razvijalo skozi njegovo 20 letno zgodovino? Je položaj varuha danes bolj ugleden in je zato varuh tudi bolj uspešen pri svojem delu? Ali je ravno obratno? Se je ta ugled skozi zgodovino in različne varuhe kaj spreminjal? Ugled Varuha se najbolj povezuje s stopnjo zaupanja v institucijo. Vse od 1995, ko je pričel s svojim delom, stopnja zaupanja nenehno narašča. O tem med drugimi poroča tudi Sara Memedi v svojem magistrskem delu, ki ga je opravila leta 2015 z naslovom: (Ne) zaupanje v temeljne institucije demokratične ureditve med mladimi: primer Slovenije. V raziskavi zatrjuje: "Po opravljeni empirični analizi in primerjalni analizi smo ugotovili, da je generalno gledano zaupanje mladih v Sloveniji relativno nizko, da mladi najmanj zaupajo v politične stranke in najbolj v varuha človekovih pravic." In še: "...je ravno varuh človekovih pravic institucija, ki med vsemi obravnavanimi institucijami v analizi med študenti uživa najvišjo stopnjo zaupanja". V analizi tudi omenja: "Visoka stopnja zaupanja v varuha človekovih pravic nam pokaže, da lahko igra veliko vlogo konkretna oseba oziroma nosilec funkcije, saj gre pri varuhu človekovih pravic za personalizirano institucijo. Pri tem se nam potrdijo teoretične ugotovitve (Toš 1999, 238) da (ker gre v tem primeru za zaupanje na osebni ravni) igra odločilno vlogo ravnanje konkretnega nosilca funkcije v skladu s pravili." Navaja še: "Če primerjamo delovanje političnih strank, parlamenta in vlade v zadnjih letih z delovanjem varuha človekovih pravic v Sloveniji, ne moremo mimo dejstva, da je bilo delovanje prvih omadeževano s korupcijo, aferami in mnogimi nepravilnostmi, posledica tega pa je nizka raven zaupanja mladih v te institucije. Institucija varuha pa je po drugi strani vseskozi delovala korektno in v skladu s pričakovanji državljanov ter si je tako pridobila visoko zaupanje mladih." Zavedamo se, da je to le ena od raziskav. Žal pa vam ne moremo poročati o najnovejših rezultatih zaupanja v Varuha v primerjavi z drugimi institucijami. V letu 2016 je npr. agencija VALICON opravila tovrstno raziskavo, vendar žal niso merili tudi stopnje zaupanja v Varuha.

Predsednik republike Borut Pahor se je ob dogodku, ko sem mu predala letno poročilo za leto 2015, zahvalil za moje "dosedanje delo in prispevek k zaupanju javnosti v institucijo varuha človekovih pravic." Zagotovo pa je uspešnost Varuha zelo težko meriti, kajti spremembe, ki jih Varuh predlaga, so dolgoročne narave in jih je objektivno (z objektivnimi merskimi enotami) skorajda

nemogoče meriti. O uspešnosti institucije pa si lahko več preberete v dveh naših publikacijah: 20 let delovanja Varuha človekovih pravic RS (1994 - 2014) in 20 let Zakona o Varuhu človekovih pravic 1993 - 2013. V obeh publikacijah varuhinja in sodelavci Varuha ter najvišji predstavniki in predstavnice države in lokalnih oblasti ocenjujemo uspešnost institucije. Ocena, ki so jo pisci prispevkov podali, je zelo dobra.

Kakšna je uspešnost Varuha morda kažejo tudi razprave v parlamentu ob obravnavi letnih poročil. Tako je 22. oktobra 2015, ob obravnavi dvajsetega poročila, predstavnik Vlade RS Darko Stare dejal: "Splošna ocena in mnenje Vlade je, da so priporočila varuhinje tudi v poročilu za leto 2014, tako kot v minulih letih, izjemno vsebinsko bogata in strokovno utemeljena ter zaradi tega tudi zelo pomemben in koristen vir za delo vlade in vseh njenih resorjev pri pripravi ter uresničevanju teh predpisov. Vlada kot pozitivno ocenjuje dejstvo, da je mnogo priporočil varuhinje v celoti ali delno uresničenih. Vsekakor pa z zadovoljstvom ugotavljamo, da tudi varuhinja v svojem poročilu ugotavlja dobro sodelovanje državnih organov z varuhinjo pri odpravljanju ugotovljenih pomanjkljivosti in uresničevanju priporočil."

Med drugimi je na isti seji poslanka mag. Bojana Muršič dejala: "Prav bi bilo, da obravnava poročila ne izzveni v ceneno dobrikanje instituciji, ki je med najuglednejšimi in zaupanja vrednimi v državi."