

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mojca Škamperle

**Vloga in položaj Varuha človekovih pravic v RS
v procesu varovanja človekovih pravic**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mojca Škamperle

Mentor: doc. dr. Miro Haček

**Vloga in položaj Varuha človekovih pravic v RS
v procesu varovanja človekovih pravic**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

ZAHVALA

Zahvaljujem se svojemu mentorju, doc. dr. Miru Hačku, za pomoč in koristne nasvete.

Zahvaljujem se svojim staršem za vso podporo in potrpežljivost, ki so jo izkazali v času študija in med nastajanjem tega diplomskega dela.

Zahvaljujem se tudi Metodu in njegovim, ki so mi ravno tako stali ob strani, ko sem to najbolj potrebovala.

VLOGA IN POLOŽAJ VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC V RS V PROCESU VAROVANJA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Pričujoče diplomsko delo se osredotoča na institucijo ombudsmana v Republiki Sloveniji ter na vlogo in položaj, ki ju ima ta v procesu varovanja človekovih pravic. Institucija varuha človekovih pravic je uradno začela z delom leta 1995 in je bila ustanovljena z namenom varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznika v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave ter nosilcev javnih pooblastil. V ta namen obravnava pobude posameznikov o domnevnih kršitvah človekovih pravic in drugih nepravilnostih ter v primerih, ko se izkaže, da je res prišlo do kršitev ali drugih nepravilnosti, odgovornim organom posreduje priporočila za njihovo odpravo. Varuh človekovih pravic lahko državnemu zboru in vladi daje pobude za spremembe zakonov in drugih pravnih aktov, ostalim organom iz svoje pristojnosti pa lahko daje predloge za izboljšanje poslovanja in ravnanja s strankami. Prizadeva si tudi za boljšo ozaveščenost ljudi o njihovih pravicah in načinih za njihovo uresničevanje. Pri tem zakon določa, da je varuh človekovih pravic samostojna in neodvisna institucija.

Ključne besede: človekove pravice in temeljne svoboščine, varstvo človekovih pravic, ombudsman, varuh človekovih pravic

ROLE AND POSITION OF THE HUMAN RIGHTS OMBUDSMAN IN THE REPUBLIC OF SLOVENIA IN HUMAN RIGHTS PROTECTION

The thesis focuses on the institution of the Ombudsman in the Republic of Slovenia and on his role and position in human rights protection. The institution of the Human Rights Ombudsman officially started work in 1995 and was founded with the intent to protect human rights and fundamental freedoms of individuals in relation to state bodies, local government bodies and holders of public authority. The Ombudsman therefore deals with complaints of individuals who consider that human rights have been violated or that other irregularities have occurred. If there is proof of violation or other irregularities he can make recommendations to the responsible bodies on how to rectify them. The Ombudsman may submit to the National Assembly and Government initiatives for amending laws and other legal acts. He may also make suggestions to all other bodies that fall within his competence for improving their work and conduct with clients. He also encourages people to have a better knowledge of their rights and of the ways to stand up for them. The law states that the Human Rights Ombudsman is autonomous and independent institution.

Keywords: human rights and fundamental freedoms, human rights protection, Ombudsman, Human Rights Ombudsman

KAZALO:

1 UVOD	7
2 METODOLOŠKI OKVIR	9
2.1 Namen in cilj diplomskega dela	9
2.2 Hipoteze	9
2.3 Metode in tehnike	10
2.4 Struktura diplomskega dela	10
3 ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE	11
3.1 Opredelitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin	11
3.2 Zgodovinski razvoj človekovih pravic	14
3.3 Razvrstitev človekovih pravic	17
4 OMBUDSMAN	20
4.1 Opredelitev institucije ombudsmana	20
4.2 Nastanek in razvoj institucije ombudsmana	23
4.3 Razvrstitev ombudsmanov	26
4.4 Vloga in pomen ombudsmanov	28
5 VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC V REPUBLIKI SLOVENIJI	33
5.1 Ustavna ureditev človekovih pravic	33
5.2 Formalno (sodno) varstvo človekovih pravic	36
5.2.1 Mehanizmi formalnega (sodnega) varstva	36
5.2.2 Kritika formalnega (sodnega) varstva	38
6 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC V REPUBLIKI SLOVENIJI	40
6.1 Razvoj institucije varuha človekovih pravic	40
6.2 Opredelitev varuha človekovih pravic	41
6.3 Organizacija in način dela	42
6.4 Vloga institucije varuha človekovih pravic v procesu varovanja človekovih pravic	45
6.4.1 Pristojnosti in pooblastila	45
6.4.2 Obravnavanje pobud posameznikov	47
6.4.3 Predlaganje sprememb zakonodaje in dajanje drugih predlogov	53
6.4.4 Informiranje in ozaveščanje javnosti	54
6.4.5 Letno poročilo varuha človekovih pravic	56
6.5 Položaj varuha človekovih pravic	57
7 DELOVANJE VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE	61
7.1 Obravnavanje pobud	61
7.2 Varuhove ugotovitve in priporočila	62

7.3 Varuh in različne javnosti	66
7.4 Analiza intervjuja z varuhinjo	73
8 SKLEP.....	78
9 LITERATURA	82
10 PRILOGA	89

1 UVOD

V demokratičnih družbah naj bi bile temeljne človekove pravice in svoboščine zagotovljene vsakemu posamezniku. Človekove pravice in temeljne svoboščine lahko tako razumemo kot temeljno vrednoto vsake demokratične družbe. Zato ni odveč ponazoritev, ki jo podaja Zajc (1998), ki pravi, da ima neka družba visoko razvito demokracijo, šele ko ima dobro opredeljen sistem človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Na drugi strani pa demokracija zahteva visoko stopnjo spoštovanja človekovih pravic.

Državo, ki vsem posameznikom zagotavlja človekove pravice, pa lahko istočasno vidimo kot potencialno kršiteljico teh pravic, saj se neprestano pojavlja nevarnost, da se ponovno postavi nad človeka in njegove pravice. Večina demokratičnih držav (vključno s Slovenijo) tako človekovim pravicam in temeljnim svoboščinam namenja posebno mesto tudi v svojih ustavah, vendar pa zgolj vključenost človekovih pravic v ustave ni nikakršno zagotovilo, da bodo te tudi v resnici spoštovane. Zato je pomembno, da države vzpostavljajo različne mehanizme, ki bi prispevali k varstvu človekovih pravic in ki bi varovali posameznika v primeru, ko se znajde v nevarnosti, da bodo njegove pravice kršene s strani tistih, ki delujejo v imenu oblasti. Rovšek (2002) pravi, da v demokratičnih državah sicer obstajajo formalni (predvsem sodni) mehanizmi za varstvo človekovih pravic, ki pa niso vedno učinkoviti, zato se je pojavila potreba po neformalnih (izvensodnih) mehanizmih. Eden izmed takih mehanizmov je tudi institucija ombudsmana, ki bi jo lahko opisali kot institucijo, za katero je značilna izredno hitra širitev in uveljavitev v svetu. Seveda pa je vsaka država institucijo ombudsmana prilagodila določenim značilnostim države.

Lahko bi rekli, da sta glavna cilja delovanja institucije ombudsmana večje spoštovanje človekovih pravic ter zmanjšanje oziroma odprava njihovih kršitev. Zavzema se, da bi človekove pravice spoštovali vsi, predvsem pa država in vsi tisti, ki delujejo v njenem imenu. V ta namen bdi nad delom nosilcev oblasti ter omejuje njihovo samovoljo pri poseganju v človekove pravice.

Vlogo, ki jo ima ombudsman v procesu varovanja človekovih pravic, lahko razumemo na naslednji način. Če imamo na eni strani stanje nezakonnosti in nepravilnosti, na drugi strani pa idealno stanje spoštovanja pravic posameznikov in korektnega dela javne uprave, delujejo v prvem delu predvsem sodišča in drugi formalni kontrolni mehanizmi. Delovanje ombudsmenov bi lahko postavili nekam na sredino, kjer ne gre več za nezakonnosti v formalnem smislu, vseeno pa ravnanje ni pravilno oziroma korektno. Gre torej za druge primere slabega delovanja, ki niso sankcionirani z zakoni. Ombudsman s svojim delovanjem prispeva k premiku proti idealnemu stanju in na ta način prispeva h korektnejšemu delu organov javne uprave, ki bolj upoštevajo pravice in interese posameznikov (Rovšek 1998, 102).

Iz tega lahko sklepamo, da je ombudsman institucija, katere delovanje ni usmerjeno zgolj v kršitve človekovih pravic, opredeljene z zakoni oziroma drugimi akti, ampak deluje tudi v primeru, ko gre za kakšno drugo neprimerno ravnanje s strani države oziroma njenih organov, ko sicer ne gre za neposredno kršitev človekove pravice, je pa rešitev problema vseeno pomembna za nemočnega posameznika, ki se je znašel pred oblastjo. Ravno posameznika in njegove pravice v razmerju do oblasti ombudsman postavlja v ospredje svojega delovanja.

Kot smo že omenili, je institucijo ombudsmana ustanovilo kar precej držav. Leta 1995 je tako institucijo dobila tudi Slovenija. Varuh človekovih pravic, kot ga imenujemo, spada med parlamentarne ombudsmane in je nadomestil Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter tako postal ena izmed mnogih institucij te vrste po svetu.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Namen in cilj diplomskega dela

Namen oziroma cilj diplomskega dela je predvsem ugotoviti, kakšna sta vloga in položaj, ki ju ima institucija varuha človekovih pravic v procesu varovanja človekovih pravic v Republiki Sloveniji, ter prikazati načine dela, ki se jih ta poslužuje, da bi prispevala k večjemu spoštovanju človekovih pravic.

2.2 Hipoteze

Varuh človekovih pravic je bil ustanovljen za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil, zato bo prva hipoteza, ki jo bom skušala potrditi, naslednja:

Hipoteza 1: *Institucija varuha človekovih pravic prispeva h krepitvi spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.*

Varuh človekovih pravic ima formalno zagotovljen neodvisen položaj, zato bom skušala potrditi hipotezo:

Hipoteza 2: *Neodvisen položaj je pogoj za to, da lahko institucija varuha človekovih pravic učinkovito opravlja svoje naloge.*

Trpin (2002, 1079) navaja, da je varuh človekovih pravic dopolnilno sredstvo varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave. Zato bo naslednja hipoteza:

Hipoteza 3: *Obstoj in delovanje institucije varuha človekovih pravic dopolnjuje formalno (sodno) varstvo pravic posameznikov v razmerju do države.*

Naj na tem mestu še enkrat poudarimo, da se vse zastavljene hipoteze nanašajo na institucijo varuha človekovih pravic v Republiki Sloveniji.

2.3 Metode in tehnike

Pri pisanju diplomskega dela in potrjevanju zastavljenih hipotez bom uporabila naslednje metode in tehnike: **Opisna metoda** bo uporabljena v teoretičnem delu diplomskega dela, kjer bodo razloženi temeljni pojmi, pomembni za razumevanje diplomskega dela. **Analiza primarnih virov.** Tu gre predvsem za analizo in interpretacijo ustave, nekaterih zakonov in drugih predpisov. V ospredju bosta predvsem Zakon o varuhu človekovih pravic kot pravni okvir za varuhovo delovanje ter Poslovnik varuha človekovih pravic. **Analiza sekundarnih virov.** Gre za analizo razne literature (monografskih publikacij in člankov) predvsem na temo človekovih pravic in institucije ombudsmana. Posluževala se bom tudi internetnih virov. Najpomembnejši vir informacij bo predvsem spletna stran Varuha človekovih pravic Republike Slovenije. **Analiza statističnih podatkov.** Tu bo šlo predvsem za analizo statističnih podatkov iz letnih poročil Varuha človekovih pravic Republike Slovenije v zvezi s številom obravnavanih pobud. Letna poročila bodo pomemben vir informacij tudi o načinu delovanja institucije. **Študija primera.** V diplomskem delu se bom osredotočila predvsem na institucijo ombudsmana oziroma varuha človekovih pravic v Republiki Sloveniji. **Družboslovni intervju.** V pomoč mi bo tudi družboslovni intervju, ki sem ga opravila z varuhinjo človekovih pravic dr. Zdenko Čebašek - Travnik.

2.4 Struktura diplomskega dela

Uvodu sledi poglavje, v katerem so opredeljeni cilji diplomskega dela, hipoteze ter uporabljene metode in tehnike. Sledi sklop poglavij, kjer so opredeljeni temeljni pojmi, kot so človekove pravice in temeljne svoboščine ter ombudsman. Sledi poglavje, v katerem je predstavljeno varstvo človekovih pravic v Republiki Sloveniji (ustavna ureditev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter njihovo sodno varstvo). Naslednje poglavje obravnava institucijo varuha človekovih pravic v Republiki Sloveniji. Na koncu sta še poglavje o delovanju te institucije in sklep.

3 ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE

3.1 Opredelitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Človekove pravice so pravice, ki jih ima nekdo, ker je človek. To so enake pravice v smislu, da ima nekdo (bodisi je ali ni človeško bitje) enake človekove pravice kot drugi (ali pa jih sploh nima). So tudi neodtujljive, saj posameznik ne more prenehati biti človek, ne glede na to kako grdo se obnaša. So univerzalne pravice, saj imamo danes vse člane vrste *Homo sapiens* za človeška bitja in s tem za nosilce človekovih pravic (Donnelly 2003, 7–10).

Človekove pravice posedujejo vse osebe na temelju skupnega človeštva in svobodnega ter dostojnega življenja. Izražajo namreč naše najgloblje obveze, da bo vsem osebam zagotovljeno uživanje ugodnosti in svoboščin, ki so potrebne za dostojno življenje (United Nations Development Programme 2000, 16). Človekove pravice pomenijo temeljne sposobnosti, odgovornosti in zahteve, ki jih človeška bitja posedujejo in ki so priznane in podeljene na osnovi pravnega reda. Zanje je značilno, da izhajajo – take kot so – iz naravnega, prirojenega dostojanstva človeštva (Gros Espiell 2000, 348–349). Termin človekovih pravic tako označuje minimum pravic, ki je potreben za družbo (oziroma ljudi), da bi ta lahko bila spodobna (Rawls v Talbott 2005, 9).

Človekovim pravicam se najpogosteje pripisujejo naslednje lastnosti: *temeljnost*: so temelj vsem ostalim pravicam; *splošnost* oziroma *univerzalnost*: pripadajo vsem ljudem in o njih obstoji nek obči konsenz; *vezanost na človeka*: pripadajo človeku že po njegovi naravi, in to prvenstveno kot posamezniku; *neodtujljivost*: ker so človekove pravice eksistenčno povezane s človekom, jih od njega ni mogoče odtujiti; *absolutnost*: kot celota imajo človekove pravice vseobsežno eksistenco, ki traja toliko časa, dokler obstoji človek, vendar pa človekove pravice v svoji posamični eksistenci niso absolutne, saj je pravica posameznika omejena s pravicami drugih posameznikov; *deklarativna narava artikulacije*: ker so človekove pravice dane človeku že po naravi, jih je mogoče pravno in drugače le deklarirati in ne konstituirati; *moralnost*: izvor človekovih pravic in dolžnosti je v sferi človekove moralnosti; *politična narava*: vsaka človekova pravica

ima politično težo, saj v korist posameznikovih temeljnih dobrin omejuje politično oblast oziroma se uresničuje v okviru politično konstituirane družbe; *pravnost*: za učinkovito zagotavljanje človekovih pravic v družbi morajo biti te pravice pravno določene in zavarovane. Za vse navedene lastnosti človekovih pravic pa velja, da so subjektivne in relativne (Cerar 2002, 20–21).

Kot bistvene značilnosti človekovih pravic bi tako lahko izpostavili predvsem univerzalnost, neodtujljivost in nedeljivost. Človekove pravice pripadajo vsem ljudem in vsi ljudje imajo enak status pri spoštovanju teh pravic. Nespoštovanje posameznikove človekove pravice ima enako težo pri vseh ljudeh neodvisno od spola, rase, nacionalnosti in drugih značilnosti določene osebe. Človekovih pravic ti drugi ne morejo odvzeti in prav tako se jim ne moreš prostovoljno odreči, kar kaže na njihovo neodtujljivost. Nedeljive pa so v dveh smislih: med različnimi tipi pravic ni hierarhije, saj so državljanske, politične, ekonomske, socialne in kulturne pravice enako potrebne za dostojno življenje; ravno tako pravice ne morejo biti potlačene na račun drugih pravic (United Nations Development Programme 2000, 16).

Podobno tudi Zajc (1998, 13) za človekove pravice pravi, da so nedeljive in medodvisne. Zagotovljene morajo biti v celoti in ne zgolj njihove posamezne komponente. Ne moremo torej poudarjati ene pravice na račun drugih ali pa priznavati samo določen del pravic.

Za človekove pravice naj bi bila značilna tudi nevtralnost, ki pomeni, da človekove pravice ne bi smele biti odvisne od subjektivne presoje normodajalcev v posameznih državah in od konkretnega sistema (Kobe v Cerar 1996, 48). Zanje je torej značilno, da ne morejo biti odvisne od države oziroma volje vsakokratne oblasti (Zajc 1998, 13).

Temeljne človekove pravice tako pripadajo vsakemu posamezniku kot osebnosti, neodvisno od njegovega odnosa do vladajočih družbenih vrednot in izvrševanja družbenih dolžnosti. Da bi človek lahko razpolagal s temi pravicami, je dovolj to, da je človeško bitje. Kot naravne pravice imajo človekove pravice prednost pred pravicami družbe in države. Država pa je tista, ki naj bi s svojim delovanjem omogočala

uresničevanje teh pravic, čeprav hkrati predstavlja tudi največjo možno nevarnost za te pravice (Brezovšek 1998, 53).

Potrebno pa bi bilo opozoriti, da obstajajo tudi gledišča, ki takemu pogledu na človekove pravice, ki trdi, da človekove pravice pripadajo slehernemu človeku že kot takšnemu, in ki poudarja univerzalnost človekovih pravic, bistveno nasprotujejo. Ta gledišča opozarjajo, da so človekove pravice zgodovinsko pogojen in zelo dinamičen pojav. Takšni pogledi zato pogosto zanikajo univerzalnost človekovih pravic ter poudarjajo njihovo kulturno, politično, ekonomsko in drugačno pogojenost (Cerar 2002, 18).

Številni avtorji zato trdijo, da so poskusi oblikovanja definicije človekovih pravic lahko jalovi, torej ne dajo pričakovanega rezultata, saj vključujejo moralne sodbe (Shestack 2000, 33). Naše predstave o človekovih pravicah so namreč v veliki meri odvisne od različnih vplivov iz življenjskega okolja (Cerar 2002, 21–22). Zaradi vrednostnih in kulturnih razlik (pro)zahodni svet ter mednarodna konvencijska ureditev človekove pravice izpostavljata kot univerzalne. Na drugi strani številne neevropske kulture (na primer v Aziji, Afriki in Južni Ameriki) ideji človekovih pravic, kot se je razvila na zahodu, praviloma ne priznavajo niti univerzalnosti niti takega pozitivnega vrednostnega naboja, kot (pro)zahodne družbe (Cerar 2005, 23).

Posledično bi bilo pomembno poudariti, da pridobijo človekove pravice družbeno relevanten pomen šele takrat, ko so opredeljene v pravnih aktih in ko so kršitve teh pravic pravno sankcionirane (Cerar 2002, 23). V pravnem pomenu lahko človekove pravice razumemo kot s pravnimi pravili urejena upravičenja posameznika v razmerju do državne oblasti. Glavna značilnost človekove pravice pa ni samo upravičenje, ampak tudi njeno pravno varstvo. Tako pravica posameznika preprečuje drugim – predvsem državnim organom – poseganje vanjo in s tem posledično njeno kršitev (Kaučič 2007, 91). Človekova pravica tako pomeni katerokoli zahtevo po varovanju ali upravičenju, ki naj bi bilo pravno ali družbeno sankcionirano z namenom zadovoljiti človekovo potrebo (Bay v Jambrek 1988, 38).

Človekove pravice ne bi imele možnosti uresničevanja, če ne bi bile tesno povezane z dolžnostmi. Vsaka pravica namreč zahteva dolžnost nekoga, da to pravico izpolni (Zajc 1998, 26). Pravici oziroma upravičenju do nečesa na eni strani tako sledi dolžnost na drugi (Shestack 2000). Pravica in dolžnost zato »vedno nastopata kot soodvisni oziroma medsebojno pogojeni pojavnosti« (Cerar 1997, 60).

Pojmovno razlikujemo tudi med pravicami in svoboščinami,¹ ki danes uživajo enako pravno varstvo, zato je v pravnem pomenu svoboščina zgolj sinonim za pravico. Svoboščine pomenijo pravno razmerje države do posameznika (posameznik je neodvisen nasproti državi), pravice pa pravno razmerje posameznika do države (posameznik je samostojen nasproti državi) (Kaučič 2007, 92).

3.2 Zgodovinski razvoj človekovih pravic

Idejne osnove za opredelitev človekovih pravic kot posebne kategorije je mogoče iskati že v več tisočletij starih svetovnih filozofskih in religioznih sistemih ter v takratnem družbenem življenju, saj so bili osrednji elementi teh sistemov tudi takšne vrednote, ki jih danes varujejo človekove pravice. Vendar pa kljub temu teh sistemov ni mogoče enačiti z doktrino človekovih pravic, saj je enakost vrednot, ki jih v različnem času in prostoru vzpostavljajo družbe ter v njih izoblikovani mišljenjski sistemi, zgolj navidezna in navzoča le na abstraktni ravni, ne pa tudi v njihovih konkretnih izpeljavah (Cerar 1996, 51; Cerar 1997, 64; Cerar 2002, 19).

Ugotovimo lahko, da se je ideja o človekovih pravicah dejansko pojavila relativno pozno, in to le v okviru zahodnega sveta. Prve teorije o pravicah naj bi se začele razvijati v Evropi v 12. stoletju (Cerar 1996, 50; Cerar 1997, 63; Cerar 2002, 18–19). Kljub posameznim pravnim dokumentom, ki so nastajali v srednjem veku ob spopadu fevdalcev z monarhom, pa je utemeljeno trditi, da srednji vek še ne pozna človekovih pravic v takem smislu, kot jih poznamo in razumemo v moderni dobi (Peteri v Perenič

¹ To razlikovanje izvira iz racionalističnega pojmovanja naravnega prava in države kot posledice družbene pogodbe. Svoboščine naj bi bile področje suverenosti človeka, na katerega država ne sme posegati. To področje z družbeno pogodbo ni bilo postavljeno pod varstvo države. Na drugi strani pa naj bi pravice omogočale človeku nasproti državi pravovarstveni zahtevek, pravico do tožbe in izvršbe (Kaučič 2007, 92).

1988, 20). Tako na primer tudi Magna Charta Libertatum iz leta 1215 ne pomeni svobode za vse, ampak le za ozek krog ljudi: plemstvo. Vendar to vseeno ne zmanjšuje njenega pomena za nadaljnji boj za širjenje človekovih pravic (Basta v Perenič 1988, 20; Kaučič 2007, 93).

Moderna doktrina človekovih pravic se je začela porajati šele v 17. in 18. stoletju v okviru novoveške oziroma razsvetljenske politične in pravno filozofske misli (Cerar 1996, 50–51; Cerar 1997, 63; Cerar 2002, 19). Teorija o naravnih pravicah, ki sta jo v tem času razvila predvsem Locke in kasneje Rousseau, izhaja iz stališča, da se človek rodi svoboden ter z nekaterimi prirojenimi pravicami in svoboščinami, ki so obstajale že pred državo, zato mu jih ta ne more dati in tudi ne odvzeti (Kaučič 2007, 93).

Šele za moderno dobo je torej značilno, da je prišlo do korenito spremenjenega dojemanja odnosa med posameznikom in politično organizirano skupnostjo – državo (Perenič 1988, 21). V 18. stoletju se je tako utrdilo spoznanje, da o človekovih pravicah ni mogoče govoriti, dokler oblast javno ne prizna svojih omejitev ter oblikuje sredstev, ki so posamezniku na voljo, ko se sooča z oblastjo. Na podlagi naravnopravnih idej so zato v tem obdobju nastajali številni dokumenti, med katerimi bi lahko kot pomembni izpostavili predvsem Virginijsko deklaracijo iz leta 1776 ter Deklaracijo o pravicah človeka in državljana iz leta 1789 (Kaučič 2007, 93–95).

Bridke zgodovinske izkušnje in posledica odpora proti sprevrženim državnim oblikam pod prevlado nacionalsocializma-fašizma in komunizma-marksizma kot totalitarnih ideologij moderne dobe so povzročile, da je v 20. stoletju v ospredje stopilo spoznanje o velikem pomenu človekovih pravic in svoboščin (Šturm 1998, 25). Po drugi svetovni vojni zato narašča trend njihovega ustavnopravnega varstva (Ersson in Lane v Zver in Jug 1992, 695).

Pravic in svoboščin pa danes pravno ne ureja in varuje samo ustava, temveč tudi številni mednarodni pravni akti o človekovih pravicah, katerih sprejem je ravno tako povzročila predvsem druga svetovna vojna, saj je šlo v tem času za eno izmed najhujših in najbolj množičnih kršitev človekovih pravic. Do takrat je veljalo, da sta ureditev in varstvo

človekovih pravic in svoboščin izključno domena vsake države, zato se vanje nihče ne sme vmešavati (Kaučič 2007, 96). Sedaj pa to, kako oblast obravnava svoje državljane, zadeva tudi druge države (Sieghart v Ingram 1994, 12). Zato lahko rečemo, da je spoštovanje človekovih pravic postalo sprejeto merilo politične legitimnosti tako v domači kot v mednarodni politiki (Ingram 1994, 12).

O relativni normativni univerzalnosti človekovih pravic je torej mogoče pogojno govoriti šele v obdobju po končani drugi svetovni vojni, ko so se začele človekove pravice obravnavati v bolj ali manj svetovnem obsegu. Takrat se je na mednarodni ravni uveljavila Mednarodna listina o človekovih pravicah,² ki zajema Splošno deklaracijo človekovih pravic, Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah ter Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah. Vendar pa velja še enkrat poudariti, da človekove pravice v vseh delih sveta nikakor niso enako razumljene oziroma dojete, še manj pa normativno in praktično uveljavljene (Cerar 2002, 19).

Kljub temu ne gre spregledati posebnega pomena, ki ga ima predvsem Splošna deklaracija človekovih pravic, ki jo je sprejela Generalna skupščina OZN leta 1948 in pomeni kompromis zahodnih in socialističnih držav (Rupnik in drugi 1996, 219; Zajc 1998, 139) ter predstavlja najpomembnejši poskus povezovanja dveh vrst pravic, ki sta imeli izvore v dveh različnih tradicijah: liberalistični in socialistični (Brezovšek 1998, 54). Poleg klasičnih državljanskih in političnih pravic vsebuje tudi novejša ekonomske, socialne in kulturne pravice (Zajc 1998, 139; Kaučič 2007, 96). Čeprav ni pravno zavezujoč dokument, je izjemnega pomena, saj predstavlja merilo uresničevanja človekovih pravic v posameznih delih sveta ter temelj za sprejemanje ostalih univerzalnih in regionalnih aktov o človekovih pravicah (Rupnik in drugi 1996, 219).

Pomembno bi bilo še dodati – kar smo prej nekoliko že nakazali –, da se je iz pravne države (torej države, v kateri se je oblast pravno zavezala, da ne bo posegala v naravne človekove pravice) v 20. stoletju razvila socialna država, ko so se v okviru intervencijske države začele uveljavljati pozitivne pravice, predvsem ekonomske in socialne (Perenič 1988, 27).

² Angleško se imenuje The International Bill of Human Rights.

Danes koncept človekovih pravic vključuje poleg klasičnih državljanskih in političnih tudi ekonomske, socialne in kulturne pravice. Poleg teh pa vključuje tudi nove pravice, ki so izšle iz zahtev današnjega sveta (Gross Espiell 2000, 349). V zadnjem obdobju se namreč vse pogosteje dogaja, da se ustavno urejajo tudi pravice in svoboščine tretje generacije, ki izhajajo iz potrebe po zaščiti človekovega okolja, nerojenih otrok, živali, varstva informacijske zasebnosti ipd. (Kaučič 2007, 96).

3.3 Razvrstitev človekovih pravic

Kaučič (2007, 105–106) pravi, da je človekove pravice in svoboščine z uporabo različnih klasifikacijskih meril mogoče razvrstiti v več skupin. Nekatere razvrstitve, ki pa še zdaleč niso edine, razvrščajo človekove pravice:

1. *glede na krog subjektov*: individualne in kolektivne; človekove in državljske;
2. *glede na njihov obseg, pomen in način pridobitve oziroma nastanka*: temeljne (univerzalne) in izvedene; primarne in sekundarne; glavne in akcesorne; splošne in posebne;
3. *glede na posamezna področja dejavnosti v družbi*: državljske, politične, socialnoekonomske, kulturne;
4. *glede na možnost omejevanja*: absolutne in relativne pravice;
5. *glede na pravne panoge*: kazensko-, civilno-, delovno-, mednarodnopravne in druge.

Nekoliko podrobneje si bomo pogledali le nekatere izmed razvrstitev. Naj se najprej osredotočimo na individualne in kolektivne pravice. Individualne pravice zagotavljajo obstoj, razvoj in integriteto posameznikom, kolektivne pa omogočajo obstoj, razvoj in avtonomijo oziroma suverenost določenim družbenim skupinam, s tem pa posredno tudi posameznikom. Brez takšnega posrednega varstva najpomembnejših dobrin posameznikov ni mogoče govoriti o kolektivnih človekovih pravicah, ampak le o pravicah kolektiva (Zajc 1998, 21).

V sklopu kolektivnih pravic Brezovšek (1998, 65–66) izpostavlja vprašanje o tem, ali ne bi bilo mogoče kolektivne pravice reducirati na individualne in s tem eliminirati to

kategorijo pravic, ki pa ima po njegovem negativen odgovor. Če posamezniki ne pripadajo niti enemu kolektivu, so pravzaprav v stanju popolne atomizacije in anarhije in ne obstaja instanca, ki bi lahko zaščitila njihove individualne pravice. Za zaščito individualnih pravic pa je nujen vsaj en kolektiv in to je država, ki predstavlja organizirano politično skupnost, v katero se posamezniki združujejo in na katero delegirajo kompetence zaščite svojih individualnih pravic.

Kar se tiče kroga subjektov, nekateri poudarjajo delitev na človekove in državljske pravice. Človekove pravice so tiste, ki jih ima človek kot človek. So pravice človeka kot osebe, ki je to, kar je, sam po sebi v razmerju do drugih ljudi, in kot osebnosti, ki je opredeljena po svoji celovitosti. Za državljske pravice je na drugi strani značilno, da pripadajo človeku kot državljanu ter da jih izgubi z izgubo državljanstva (Kocjančič 1998, 98). Lahko bi torej rekli, da gre v prvem primeru za pravice, ki niso vezane na konkretno državo, temveč zanje velja, da imajo univerzalen pomen, medtem ko je za državljske pravice značilna vezanost na določeno državo (Kaučič 2007, 91).

Ločimo tudi med temeljnimi in izvedenimi pravicami. V prvem primeru so to pravice, ki so povezane z najpomembnejšimi človekovimi potrebami. Te pravice uživajo posebno varstvo v ustavah. V drugem primeru pa gre za pravice, ki so povezane z manj pomembnimi človekovimi potrebami in so praviloma izvedene iz prvih (Zajc 1998, 21–22).

Za temeljne pravice in svoboščine je bilo ves čas izjemno pomembno razmerje med človekom in državo. Odtod izhaja razvrstitev na tri statute:

- *Pravice negativnega statusa* posamezniku zagotavljajo individualno sfero svobode, v katero se država ne sme vmešavati (sem štejemo predvsem svoboščine in osebnostne pravice);
- *Pravice pozitivnega statusa* omogočajo posamezniku, da od države zahteva določene storitve, ki jih mora ta izpolniti (sem štejemo socialne in ekonomske pravice);
- *Pravice aktivnega statusa* omogočajo posamezniku uveljavljanje svoje politične dejavnosti v javnem življenju (sem štejemo politične pravice in svoboščine).

Tem statusom pa Jellinek dodaja še *pasivni status*, iz katerega pa za posameznika ne izhaja nobena pravica, temveč le dolžnosti (Kaučič 2007, 106).

Podobno tipologijo človekovih pravic podajata tudi Zver in Jug (1992, 695–696), ki jih glede na razmerje do države delita na negativne in pozitivne pravice. V ozadju te delitve pa se po njunem mnenju skriva ena ključnih ideoloških razcepljenosti sveta, in sicer na domnevni svet svobode in domnevni svet enakosti. V koncepciji negativnih človekovih pravic je v ospredju svoboda, v pojmovanju pozitivnih pa je prevladujoča ideja enakosti.

4 OMBUDSMAN

4.1 Opredelitev institucije ombudsmana

Pojem ombudsman izhaja iz stare švedske skovanke »umbothsmathr«, kjer »umboth« pomeni predstavnik, »mathr« pa človek. To lahko razumemo kot zaupnik, ki predstavlja (Radinović 2001, 31). Jovičić (1969, 7) podobno označuje ombudsmana z izrazi kot zastopnik, predstavnik in zaupnik.

Ombudsman je torej švedska beseda, ki pa se je v strokovni ter tudi širši javnosti uveljavila kot splošno ime za institucijo, ki varuje in zastopa posameznika v sporu z organi, ki izvajajo javna pooblastila (Kaučič 1999, 333). Gre namreč za izraz, ki je mednaroden in se bolj ali manj enotno uporablja po vsem svetu (Novak 2005, 33). Generični termin ombudsman je tako vsesplošno uveljavljen v vseh jezikih, tudi tistih, ki imajo za institucijo ombudsmana v svojem okolju drugačen naziv (Bizjak v Horvat 2001, 44), ki je prilagojen nacionalnim pravnim sistemom (Radinović 2001, 35). Danes namreč v vseh državah, ki imajo ustanovljene tovrstne organe za izvensodno in neformalno varstvo pravic posameznikov, poleg uradnega naziva³ uporabljajo tudi naziv ombudsman (Rovšek 1994, 134).

Radinović (2001, 31–33) poudarja, da je treba imeti pri določanju pomena pojma ombudsman predhodno pred sabo naslednje razmere:

- Ombudsman je institucija, ki danes obstaja v vseh delih sveta;
- Razširjenost institucije in različni pogoji, v katerih deluje, imajo za posledico neobstoje univerzalnega modela;
- Institucija je prilagojena nacionalnim pravnim sistemom, zato obstajajo številne razlike v njenem nazivu, statusu, pooblastilih, postopkih in praktičnih izkušnjah;
- Kljub večjim ali manjšim pomembnim razlikam je institucija na globalni ravni obdržala ključne elemente svoje identitete, po katerih se kot takšna razlikuje od drugih institucij in prepozna v nacionalnih sistemih.

³ Na primer Folketingets Ombudsmand na Danskem, Parliamentary Commissioner for Administration v Veliki Britaniji, Médiateur de la République v Franciji, Volksanwaltschaft v Avstriji, Defensor del Pueblo v Španiji, Rzecznika Praw Obywatelskich na Poljskem (Kaučič 1999, 333–334).

Zaradi večine teh okoliščin pa je po njegovem težko do konca konsistentno definirati obči pojem ombudsmana.

Splošno sprejeta definicija ombudsmana tako ne obstaja. Kljub temu pa se pogosto navaja opredelitev,⁴ ki institucijo ombudsmana opredeljuje kot urad, voden s strani neodvisnega visokega javnega funkcionarja, ki ima podlago za svoje delo v ustavi ali zakonu. Odgovoren je zakonodajnemu organu in ima vsa pooblastila za vodenje preiskav proti vladnim službam, funkcionarjem in uradnikom, deluje na pobudo posameznikov ali na podlagi lastne iniciative, predlaga popravo krivic⁵ in sprejema poročila (Rovšek 1994, 117).

Širša definicija pravega ombudsmana bi tako po mnenju Rowata vsebovala naslednje tri elemente:

- Ombudsman je neodvisen in nepristranski funkcionar zakonodajne veje oblasti, čigar obstoj je predviden običajno z ustavo in ki nadzoruje upravo;
- Preiskuje pritožbe državljanov proti upravni nepravilnosti in slabem upravljanju («maladministration»);
- Pooblaščen je za preiskovanje, kritiziranje in obveščanje, ne pa za razveljavljanje delovanja uprave (Jovičić 1969, 7; Milosavljević 2001, 18; Radinović 2001, 32).

Jovičić (1969, 8–9) podobno kot elemente definicije izpostavlja predvsem naslednje:

- Je organ parlamenta;
- Je organ, ki se ne vmešava v obstoječi sistem nadzora nad delom organov uprave in javnih uslužbencev, ampak ga samo dopolnjuje,⁶ in ki nima pristojnosti za spreminjanje ali ukinjanje aktov organov uprave niti za kaznovanje zaradi nezakonitega ali napačnega dela, ampak lahko akte in upravne postopke samo kritizira in opozarja na njihove pomanjkljivosti, lahko pa tudi zahteva kaznovanje krivcev;

⁴ To opredelitev je pripravil Komite za ombudsmane mednarodnega združenja odvetnikov (Rovšek 1994).

⁵ Ombudsmani nimajo pooblastil za ukazovanje sprememb. To nezmožnost ukazovanja pa lahko razumemo kot osrednjo moč institucije in ne kot njeno šibkost (Owen 1999, 52).

⁶ V državah, ki so sprejele to institucijo, poznajo tudi druga sredstva oziroma druge dele sistema varstva pravic posameznikov v razmerju do upravnih organov (Trpin 1992, 117).

- Je edini organ, ki poleg zakonitosti ceni tudi primernost dela upravnih organov in uslužbencev;
- Zanj je tudi značilno, da se lahko državljani brez posebnih formalnosti za hitro in učinkovito intervencijo obračajo nanj brez stroškov, istočasno pa lahko postopa po lastni iniciativi.

Lehtimaja (1993, 140) je mnenja, da bi lahko bistvene značilnosti pravega ombudsmana opredelil z naslednjimi besedami:

- Biti mora neodvisen tako od izvršilne oblasti kot od strankarskih interesov;⁷
- Imeti mora široke pravne pristojnosti za nadzor javnih organov;
- Imeti mora dostop do vseh informacij, tudi ko gre za dokumente strogo zaupne narave;
- Uživati mora spoštovanje upravnih ustanov, istočasno pa mora biti lahko dostopen navadnim ljudem;
- Pri raziskovanju in kritiki upravnih postopkov mora imeti proste roke, vendar jih ne more razveljaviti ali spremeniti.

Klasičnemu konceptu ombudsmana pa bi lahko pripisali tudi naslednje karakteristike:

- Ponuja enostavno in zastonjsko sredstvo pomoči, ki je neformalno in hitro;⁸
- Ponuja fleksibilno sredstvo pomoči, ki ni omejeno izključno s pravnimi aspekti sporov;
- Je relativno neodvisna institucija, ki je do določene mere nevtralna in nepristranska in zato dojeta kot kredibilna;
- Ombudsman je institucija, sprejeta s strani avtoritet;
- Je vsestranska in se ukvarja z vlado kot celoto, specifičnim sektorjem ali specifičnimi klientelami;
- Nazadnje pa gre za institucijo, ki je prilagodljiva novim stvarnostim (Jacoby 1999, 24).

⁷ Ombudsman mora biti politično nevtralen, zato ne sme biti član političnih strank, ravno tako pa ne sme javno izražati svojih političnih opredelitev (Radinović 2001, 43).

⁸ Praviloma je ta oblika za posameznike, ki stopajo v razmerja z organi javne uprave, hitrejša kot oblike formalnega nadzora (upravni in sodni postopki) (Rovšek 1998, 104).

Caiden (v Radinović 2001, 32) pravi, da je najboljši način za razumevanje ombudsmana ta, da nanj gledamo kot na institucionalizirano javno zavest. Ombudsman je dejansko »od države postavljeni organ civilne družbe« (Teršek 2004, 114).⁹ Ombudsman je namreč eden redkih organov, preko katerih se izraža primat družbe nad državo oziroma prioriteta človeka in njegovih pravic nad oblastjo (Šuković v Radinović 2001, 205). Od drugih državnih organov ga loči predvsem njegov družbeni značaj (vezanost tako na državo kot na družbo). Njegova avtoriteta ne izvira iz državne oblasti, kot je to značilno za druge državne organe, ampak iz družbene moči, saj je ombudsman neka transmisija in figurativno rečeno most med državo in državljani (Radinović 2001, 205–206). Ombudsman tako ni državni organ, ki bi lahko odločal¹⁰ in ukazoval, ampak gre njegovo moč iskati predvsem v prepričljivosti argumentov, s katerimi utemeljuje svoje predloge (Rovšek 2002, 141).

4.2 Nastanek in razvoj institucije ombudsmana

Teoretično osnovo institucije ombudsmana lahko vidimo v naravnem pravu o spoštovanju človekovih pravic in legitimni obvezi vsake demokratične države, da te pravice ščiti in hkrati tudi zagotavlja (Radinović 2001, 40). Čeprav je bil mehanizem ombudsmana v preteklih stoletjih viden v različnih kulturah po svetu, mnogo strokovnjakov vidi Švedsko kot državo, kjer ima sodoben model ombudsmana svoje korenine (Reif 1999).

Prototip, na osnovi katerega je bila kasneje oblikovana institucija ombudsmana, je kancler pravice (Justitiekansler), ki ga je ustanovil švedski kralj leta 1713, da bi kontroliral delovanje državnih uslužbencev (Jovičić 1969, 10; Trpin 1992, 114; Rovšek 1994, 124; Milosavljević 2001, 15–16). Kralj Karl XII. se je bal, da bodo v času njegove daljše odsotnosti¹¹ dvorni uradniki, sodniki, davčni izterjevalci in drugi zlorabljali svoj položaj ali se osebno okoriščali, zato je predlagal ustanovitev posebnega zastopnika (ombudsmana), ki bi v tem času v njegovem imenu izvajal nadzor nad

⁹ Institucija ombudsmana je po naravi državni organ sui generis, ki izvaja javno družbeno zunajpravno nevtralno kontrolo nad institucijami, določenimi z zakoni (Radinović 2001, 41).

¹⁰ Če bi lahko odločal, bi se pojavila dilema, kdo bo nadziral njega (Rovšek 2002, 141).

¹¹ Ko se je po bitki pri Poltavi zatekel na turški dvor (Rovšek 2002, 129).

njihovim delom. Ombudsman je bil najprej začasni, kmalu pa je postal stalni kraljevi pooblaščenec, ki pa še ni bil pravi ombudsman v današnjem pomenu (Rovšek 1998, 96; Rovšek 2002, 129). Ker ga je imenoval kralj, so bili mnjenja, da je ta organ premalo neodvisen od vlade, da bi lahko učinkovito ščitil pravice državljanov, zato so se pojavile zahteve po novem organu, ki bi bil od izvršne veje oblasti popolnoma neodvisen (Jovičić 1969, 10).

Posledica tega je bila ustanovitev ombudsmana (Justitieombudsman) kot posebnega organa parlamenta, ki je bil pristojen za nadzor nad delom celotne uprave, do katere je prišlo leta 1809 s švedsko ustavo (Trpin 1992, 114; Kaučič 1999, 334). Po daljši borbi s kraljem si je švedski parlament namreč končno izboril ustavno pravico imenovati svojega ombudsmana, ki šteje za prvega pravega (parlamentarnega) ombudsmana (Rovšek 1998, 96–97; Rovšek 2002, 129). Švedski ombudsman je kot sredstvo parlamentarne kontrole nad upravo dobil široka pooblastila pri nadzorovanju in omejevanju aktivnosti vlade in uprave, s katerimi bi lahko bila kršena zakonitost in pravice državljanov (Milosavljević 2001, 16). Zaradi širokih pristojnosti za nadzor nad celotno državno strukturo (tudi sodnikov) se tak model ombudsmana imenuje švedski model ombudsmana (Rovšek 1996, 208).¹²

Švedska institucija ombudsmana iz leta 1809 je tako navdihnila koncept in ime najbolj občega sodobnega modela institucije ombudsmana (Owen 1999, 52). Vendar pa je v 19. stoletju ombudsman ostal institucija, značilna zgolj za Švedsko, šele leta 1919 se ji pridruži Finska (Milosavljević 2001, 17).

Nekateri teoretiki delijo razvoj ombudsmanov v tri obdobja. V prvo obdobje spadata omenjena ombudsmana Švedske in Finske. Po drugi svetovni vojni sledi drugo obdobje, ki se začne z oblikovanjem danskega ombudsmana leta 1954. Za razliko od klasičnega tipa ombudsmana (Švedska in Finska), ki ima široka formalna pooblastila za nadzor

¹² Prvi švedski ombudsman in parlament sta si svoje nadzorno delo razdelila tako, da je parlament ohranil neposreden (politični) nadzor nad delom ministrov, ombudsmanu pa je prepustil nadzor nad delom številnih uradnikov, sodnikov in drugih, ki izvajajo državna pooblastila in jih parlament operativno tudi ne bi mogel nadzorovati. Ta delitev dela se je očitno v praksi pokazala kot ustrezna, kar dokazujeta uspešnost in hiter razvoj institucije ombudsmana (Rovšek 1998, 95–96).

posameznih delov javne uprave (tudi sodstva),¹³ danski model ombudsmana ne vključuje nadzora nad sodniki. Večina kasnejših ombudsmanov temelji ravno na tem danskem modelu ombudsmana, vendar pa je vsaka država ombudsmana prilagajala posebnostim svojega ustavnega sistema, pravne tradicije in potrebam prakse. Za to obdobje je značilno ustanavljanje ombudsmanov v razvitih liberalnih demokracijah v Evropi, Kanadi, Avstraliji in Novi Zelandiji (Rovšek 1998: 97, Rovšek 2002: 130).

Tretje obdobje nastopi konec osemdesetih let in vključuje predvsem množično ustanavljanje ombudsmanov v državah v prehodu oziroma v tako imenovanih novih demokracijah. Sem spadajo države Srednje in Vzhodne Evrope, Azije, Afrike in Južne Amerike. Za te ombudsmane je značilno, da dajejo večji poudarek varstvu človekovih pravic in uresničevanju mednarodnih konvencij s tega področja (Rovšek 1998, 97; Rovšek 2002, 130).¹⁴ Temeljne človekove pravice in svoboščine pa je potrebno zagotavljati zato, da bi se obdržale demokratične pridobitve, zapisane v novih ustavah teh držav (Oosting v Rovšek 1996, 211). Ombudsmani lahko v teh državah pomembno vplivajo na odvijanje preobrazbe na treh ključnih področjih, in sicer pri prilagajanju zakonodaje, struktur in institucij ter pri spreminjanju prakse državnih organov (Bizjak 1998, 18).

Leta 1950 še ni bilo ombudsmana izven skandinavskih držav, v kratki dobi pa se je institucija razširila na svetovno raven (Pearce 1999, 73). Danes ima institucijo ombudsmana že več kot sto držav (Rovšek 2002, 131). Idejo ombudsmana bi lahko zato označili kot »najbolj uspešen ustavni projekt sodobnega sveta« (Söderman v Rovšek 1998, 96). Potreba po ustanavljanju tovrstne institucije pa je posledica razvejane in zapletene strukturiranosti državnega aparata, ki posameznika postavlja v podrejen položaj (Rovšek 1996, 209). Institucija ombudsmana, ki je lahko uspešna le v demokratičnih parlamentarnih sistemih, se je hitro razvijala, kar kaže na fleksibilnost in prilagodljivost osnovne skandinavske ideje. Institucija ombudsmana pa se je, kot smo že prej omenili, v vsaki državi razvijala ob upoštevanju določenih posebnosti ustavnega in

¹³ Finski in švedski ombudsman sta edina na svetu, ki imata neomejeno pravico nadzirati zakonitost aktivnosti sodišč. Njihove aktivnosti nadzorujeta na enak način kot aktivnosti drugih avtoritet (Koskinen 1999, 519).

¹⁴ »Če so bili ombudsmani prve generacije varuhi zakonitosti v ožjem pomenu besede, lahko drugo generacijo opišemo kot zaščitnike človekovih pravic.« (Lehtimaja 1993, 142.)

demokracičnega sistema (Rovšek 2002, 145). Z rastjo »ombudsmanije« je tako rasla tudi njena raznolikost (De Asper y Valdés 1999, 227).

4.3 Razvrstitev ombudsmanov

Danes lahko institucijo ombudsmana najdemo povsod po svetu. Kljub temu da se po posameznih državah razlikujejo pristojnosti in vsebina dela ombudsmanov, bi jih lahko po Rovškovem (2002, 131) mnenju razdelili v štiri glavne vrste:

- a) parlamentarni ombudsmani,
- b) posebni ombudsmani,
- c) regionalni, lokalni in mestni ombudsmani ter
- d) ombudsmani zasebnega sektorja.

Parlamentarni ombudsman velja za najbolj razširjeno vrsto, saj ga je prevzela večina držav. Parlamentarne ombudsmane države ustanovljajo na podlagi zakona ali ustave in delujejo na območju celotne države (Rovšek 2002, 131). Nadzirajo delo vseh državnih organov in so odgovorni le parlamentu. Takim ombudsmanom se pogosto reče tudi pravi ombudsmani, znotraj njih pa obstaja več modelov. Za skandinavski model ombudsmanov je značilno, da nadzirajo upravne organe (tudi sodstvo) v imenu parlamenta in imajo široke pristojnosti. Nanje se lahko vsakdo obrne s pritožbo. Takšen model je prevzela večina evropskih držav z izjemo britanskega in francoskega ombudsmana, ki se od tega modela razlikujeta. Zanju je značilno, da se lahko pritožnik nanju obrne izključno prek članov parlamenta oziroma njihovih poslanskih pisarn, posledično pa to pomeni večjo odvisnost od parlamenta (Rovšek 1994, 119–120).

Poleg parlamentarnega oziroma pravega ombudsmana, ki je predmet obravnave tega diplomskega dela, pa poznamo še nekatere druge vrste ombudsmanov.

V drugo kategorijo uvrščamo posebne ombudsmane, za katere je značilno, da varujejo posebne ciljne skupine prebivalcev. Ustanovlja jih lahko tudi parlament, vendar so

najpogosteje v rangu vladnih organov (Rovšek 2002, 131).¹⁵ Vladne ombudsmane ustanavljajo vlade ali vladne službe na podlagi zakona ali vladnega akta, s katerim so določena njihova pooblastila, ki pa se ne razlikujejo veliko od parlamentarnih ombudsmanov. Od parlamentarnih ombudsmanov se razlikujejo predvsem v položaju, saj vladne ombudsmane imenuje vlada, ki so ji dolžni poročati o svojem delu, poleg tega pa se vladni ombudsmani tudi financirajo iz vladnih sredstev. Vladni ombudsmani se ustanavljajo v glavnem za delo na posebnih področjih, ki zahtevajo drugačen pristop in posebna strokovna znanja (Rovšek 1994, 119–120).

Tretja vrsta so regionalni, lokalni in mestni ombudsmani, ki so imenovani s strani lokalne oblasti in delujejo izključno na ravni lokalnih skupnosti, neodvisno od drugih državnih organov (Rovšek 2002, 131).

Četrta vrsta ombudsmanov so ombudsmani zasebnega sektorja, ki jih nekateri imenujejo tudi civilni oziroma kvaziombudsmani. Ti se ustanavljajo s strani različnih profesionalnih združenj, podjetij ali zavodov, kot so na primer banke, zavarovalnice, univerze ali zdravstvene ustanove (Rovšek 1994, 119–120). »Nadzirajo nevladne organe in se tudi financirajo iz nevladnih sredstev.« (Rovšek 2002, 131.)¹⁶ Zanje velja, da niso ustanovljeni z državnim aktom in nimajo z zakonom določenih pooblastil. Ustanovitelji, ki se prostovoljno odločijo za njihovo oblikovanje, jim omogočijo pogoje za delo in se zavežejo, da bodo upoštevali njihove predloge in priporočila.¹⁷ S tem želijo povečati svoj ugled v javnosti in ustvariti vtis, da si prizadevajo k izboljšanju svojega dela ter odnosa do uporabnikov storitev (Rovšek 1994, 119–120). Vendar pa v resnici velja, da imajo ti ombudsmani zaradi večje povezave z ustanoviteljem običajno manjši ugled in so zato tudi precej odvisni (Teršek 2004, 114).

¹⁵ Ta vrsta ombudsmanov je značilna predvsem za skandinavske države, kjer imajo posebne ombudsmane za enake možnosti (enakopravnost med spoloma), za varstvo otrok, za zaščito potrošnikov ipd. (Rovšek 1994, 120).

¹⁶ Ti ombudsmani se lahko delno financirajo tudi iz javnih sredstev (Rovšek 1994, 119).

¹⁷ »Pogosto zasebne družbe k njihovem ustanavljanju spodbudi država tudi preko zakonodaje, s katero regulira mehanizme spodbud in sankcij na določenem področju, če takšnih organov ne ustanovijo.« (Rovšek 2002, 132.)

4.4 Vloga in pomen ombudsmanov

Kot glavni argument za ustanovitev institucije ombudsmana bi lahko izpostavili predvsem naslednje. Številni novi družbeni problemi in naraščajoče potrebe v javni upravi so dosegle vrh v prej nepoznani zapleteni ureditvi predpisov in upravni kompleksnosti (Kempf in Mille 1999, 197). Prišlo je namreč do širjenja normativizma oziroma področij, ki se urejajo s predpisi, ter do večje zapletenosti odnosov v družbi, ki zahteva normativno urejanje vedno več področij. Kot posledico tega lahko zato zaznamo vedno več razmerij, v katera stopajo posamezniki z državnimi in drugimi organi javne uprave, za katere velja tudi vedno večja zapletenost (Rovšek 2001, 256; Rovšek 2002, 127). Ta situacija je povzročila nezaupanje med številnimi državljani pri njihovem soočanju z oblastjo in zmedo glede individualnih odgovornosti in pravic (Kempf in Mille 1999, 197).

Povečanje vloge izvršilno-upravne veje oblasti predstavlja značilnost v razvoju sodobne države, saj ta poleg velikih pristojnosti pri izvrševanju zakonov sprejema tudi podzakonske predpise in jih sama izvaja. Izvršilno-upravna veja oblasti v imenu države vsakodnevno stopa v odnose s posamezniki, vendar je posameznik pri tem vedno v podrejenem položaju (Rovšek 1998, 99). Mnogokrat namreč ne ve za svoje pravice niti za način, kako naj jih uveljavlja. Državna oblast je tako v nadrejenem položaju, saj ima informacije, strokovno podporo in vse vzvode oblasti, vključno s sredstvi fizične prisile (Rovšek 2001, 256; Rovšek 2002, 127–128). Neizbežna posledica tega dejstva je, da se državljani pojavljajo v vsakodnevni nevarnosti, da bodo njihove pravice in zakonsko zasnovani interesi na nek način kršeni (Jovičić 1969, 5).

Država, ki je po eni strani najpogostejša in najbolj drzna kršiteljica pravic, pa po drugi strani vzpostavlja različne mehanizme, ki naj bi varovali pravice posameznikov (Rovšek 1994, 121). Obstajajo na primer formalni postopki varstva pravic posameznikov (predvsem sodno varstvo), ki pa niso vedno primerni ali dovolj učinkoviti za vse kršitve (Rovšek 2002, 128). Zato so se v številnih demokratičnih državah¹⁸ pri iskanju novih

¹⁸ »Ombudsman je lahko le organ demokratične pravne države in lahko deluje le v okolju, kjer državni organi spoštujejo lastne zakone in pravila in kjer so nosilci oblasti podvrženi javnemu nadzorstvu. Ustanavljanje takšnih organov v nedemokratičnih državah se je pokazalo kot neučinkovito, saj se je na

oblik za zunanje, neodvisno in neformalno¹⁹ varstvo pravic posameznikov odločili za ustanovitev institucije ombudsmana, katere prednost je v tem, da s svojim delovanjem prispeva k odgovornejšemu delu javne uprave v razmerju do posameznikov, preprečuje konfliktna razmerja med vladajočo strukturo in vladanimi ter tako prispeva k večji legitimnosti oblasti (Rovšek 1998, 99–101).

V prostoru med državljan in državo se je tako pojavila potreba po posebni instituciji ombudsmana, ki s pozicije državnega organa izvaja dvojno funkcijo. Ta institucija z ene strani nadzoruje in omejuje javno oblast, istočasno pa z druge strani pomaga državljanom pri izvajanju njihovih pravic (Radinović 2001, 39). Nadzor nad upravo, preprečitev in odprava posledic njenega slabega dela s ciljem zaščititi pravice državljanov tako predstavljajo bistvo vloge te institucije kot stalno zaznane (Milosavljević 2001, 78).

Kot osnovno nalogo ombudsmana bi lahko izpostavili, da posreduje pri organih državne oblasti v primerih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pri drugih nepravilnostih,²⁰ ki jih ti organi storijo posameznikom. Njegovi ukrepi tako niso vezani zgolj na kršitve predpisov v formalnem smislu, kar je v pristojnosti predvsem pravosodnih organov, ampak lahko učinkovito ukrepa tudi v primerih manjših kršitev ter neučinkovitega in malomarnega delovanja, kar je ravno tako pogosto vzrok za nezadovoljstvo posameznika (Rovšek 1994, 121–123). Z reševanjem takšnih zadev ombudsman deluje tudi preventivno, saj s tem, ko reši določen primer, vpliva na nadaljnje ravnanje organov javne uprave v podobnih primerih (Rovšek 2002, 128).

Bavcon poudarja, da je ombudsman organ, »ki vliva kapljice olja v birokratski mehanizem države, da bi ta v odnosu do državljanov tekel gladko, brez zavlačevanja, samovolje, nezakonnosti in korupcije, brez šikaniranja ljudi, grdega obnašanja

koncu praviloma pokazalo, da so bolj ščitili državo in določen državni sistem kot pa posameznike.« (Rovšek 1994, 121.)

¹⁹ »Delovanje teh organov je manj formalno, manj vezano na toge pravne postopke in cenejše, hkrati pa zajema vsa razmerja, ki nastajajo med posamezniki in državo.« (Trpin v Teršek 2004, 111.)

²⁰ Eno od osnovnih področij delovanja institucije je tako imenovana slaba uprava (»maladministration«), ki zajema pristranskost, zanemarjanje dela, nepazljivost, podlost, malomarnost, nekompetentnost, nesposobnost, nevednost, neprimerno obnašanje, nemoralnost, pokvarjenost ipd. Slaba uprava se tako najpogosteje pojavlja v obliki določenih pomanjkanj, nepravilnosti in neprimernega obnašanja (Radinović 2001, 45–46).

uradnikov do državljanov itd.« (Bavcon 2006, 18). Ombudsmana lahko tako vidimo kot organ, katerega obstoj predstavlja korak naprej k izboljšanju odnosa med posameznikom in organi uprave (Pickl v Radinović 2001, 206).

Ombudsman mora biti po eni strani zaščitnik pravic državljanov, torej mora delati za državljane. Po drugi strani pa lahko rečemo, da je njegovo delo tudi v interesu družbe kot celote in s tem države in njenih organov, v okviru teh pa izvršne oblasti. Kolikor bo delo upravnega organa in javnih uslužbencev v skladu z zakonom, kolikor bodo postopali bolj učinkovito in kvalitetno, toliko bo namreč potem ves sistem boljše funkcioniral in toliko bo državna oblast nudila manj osnov za nezadovoljstvo in kritiko, kar je spet v njenem interesu in ne samo v interesu državljanov (Jovičić 1969, 9).

Gregory (1999, 130) kot glavne funkcije ombudsmana izpostavlja predvsem naslednje: preiskovati pritožbe, domnevne nepravilnosti in slabo upravljanje, zagotavljati popravila v primerih, ko se izkaže, da je bila pritožba posameznika upravičena, ter na osnovi preiskave v posameznih primerih pomagati k napredku v upravnih sistemih in procedurah na splošno.

Ombudsman pa ima v vseh državah še eno funkcijo, in sicer lahko predlaga ustrezne spremembe v obstoječi zakonodaji oziroma nove zakone. To pa je logična posledica njegove izredno široke funkcije neformalnega nadzora, na podlagi katere lahko v praksi ugotavlja pomanjkljivosti obstoječe pravne ureditve (Trpin 1992, 116).

Ombudsman nedvomno prispeva tudi k vladavini prava, pomaga promovirati demokratične vrednote in deluje kot eden izmed mehanizmov, potrebnih za ohranjanje ravnotežja med vejami oblasti (Milosavljević 2001, 25). Kot neodvisna institucija deluje kot sistem zavor in ravnovesij, torej na podoben način, kot delujejo tri veje oblasti med seboj (Bizjak v Horvat 2001: 44). Nekateri ombudsmana pogojno opredeljujejo kot neko četrto vejo oblasti, pogojno pa zaradi tega, ker ombudsman ni oblast, ampak je antioblast, ki iz te definicije črpa razmerja do vseh treh vej oblasti. Z nadzorstvenimi pooblastili v teh razmerjih se trudi zmanjšati možnost zlorabe oblasti in skuša doseči njeno uravnoteženje (Trpin 1993, 159–160). »Njegova vloga je zlasti pomembna ob

slabem parlamentarnem nadzoru vlade« (Bizjak v Horvat 2001, 44), saj kot dodatni mehanizem parlamenta za nadzor izvršne veje oblasti (Jacoby 1999, 22) doprinaša h kontroli in prestižu zakonodajnega telesa v svetu, v katerem se krepi izvršna oblast (Jovičić 1969, 59).

S svojimi opažanji, predlogi in iniciativami se ombudsman obrača na parlament ter neposredno na javnost. Zato je ombudsman ključna posredniška institucija med javno upravo in državljani. Ima posebno vlogo pri odpiranju uprave družbi oziroma za tako imenovano transparentnost javne uprave (Radinović 2001, 309–310). Ombudsman tako pomaga zagotavljati, da je javna uprava to, za kar je bila načrtovana, predvsem javna in hkrati odgovorna za svoja dejanja (Oosting 1999, 1).

Ombudsman s svojim delovanjem doprinaša k ustvarjanju odgovorne družbe, v kateri morajo predvsem nosilci javnih funkcij nositi zlasti odgovornost države do družbe. Jačanje te odgovornosti pa doprinaša k skupni stabilnosti družbe²¹ (Radinović 2001, 206).

Pearce (1999, 73) pravi, da je institucija ombudsmana izrednega pomena predvsem zaradi naslednjih dejstev:

- ker je hitra v primerjavi z drugimi revizijskimi organi;
- neformalna in zato bolj dostopna za pritožnike;
- poceni za pritožnike in tiste, ki sprejemajo odločitve;
- ni tako grozeča za oblikovalce odločitev ali vsaj ne tako kot drugi revizijski mehanizmi.

Za institucijo ombudsmana bi lahko rekli, da je izrednega pomena tako z vidika državljana kot tudi z vidika oblasti. Z vidika državljana je pomembna predvsem zato, ker je dostopna in hitra.²² Zanj velja tudi, da je kredibilna, saj ji državljani običajno zaupajo bolj kot oblasti, poleg tega pa čutijo, da je ombudsman neodvisen ali vsaj nepristranski. Značilnosti, zaradi katerih ima velik pomen za državljana, sta še, da daje birokracijo in državljane na enako podlago ter da dela oblast bolj odgovorno. Nič manjši

²¹ Gellhorn ombudsmana vidi kot dober ventil varnosti (Jovičić 1969, 59).

²² Intervencija ombudsmana da hitre rezultate (Jacoby 1999).

pa ni njen pomen z vidika oblasti. Neprisilna, nestrankarska, poceni, uporabna²³ – vse to so značilnosti, ki jo naredijo pomembno tudi z vidika oblasti (Jacoby 1999, 19–22).

Vendar pa velja, da lahko izvaja svojo vlogo v celoti zgolj v primeru, ko je celoten rang upravnih aktivnosti odprt za preiskave in ko je ombudsman v poziciji, da v vsakem preiskovanem primeru točno razišče, kaj, kako in zakaj se je nekaj zgodilo (Gregory 1999, 157). Ključno je tudi, da je institucija ombudsmana neodvisna, saj se v nasprotnem primeru postavljata pod vprašanje identiteta in vloga take institucije (Radinović 2001, 16). Možnost izvedbe preiskav in njegov neodvisen položaj sta tako najpomembnejša pogoja za uspešno delo ombudsmana, vse ostalo pa je odvisno od strokovnosti in usposobljenosti nosilcev funkcije²⁴ (Rovšek 2002, 142). Izpolnjevanje pogojev kot olajšan dostop do ombudsmana, njegova neodvisnost predvsem od izvršilne veje ter objektivnost, ki izhaja iz strokovnosti, pa za seboj prinesejo zmanjšanje občutka brezmoči državljanov pred vsemogočno državo (Radinović 2001, 206).

²³ Je dopolnilno sredstvo za informacije (Jacoby 1999).

²⁴ Gregory (1999, 131) izpostavlja, da je uspeh ombudsmana pri izpolnjevanju njegovih funkcij med drugim odvisen od naslednjih kriterijev: nepristranskost in neodvisnost, vidnost in dostop, pooblastila preiskovanja, kompetence, hitrost, učinkovitost pri doseganju sporazumov glede priporočil.

5 VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC V REPUBLIKI SLOVENIJI

5.1 Ustavna ureditev človekovih pravic

Nekdanji jugoslovanski in v okviru tega tudi slovenski ustavni in državnoinstitucionalni sistem ni postavljala v ospredje človekovih pravic in ni izoblikoval pravnih omejitev državni oblasti in njenemu nasilju (Šturm 1998, 26).

V jugoslovanski ustavi (iz leta 1974) so bile človekove pravice utopljene v nadrobno izdelano vizijo samoupravno organizirane družbe in države. Na ta način so bile zamišljene kot sestavina vseobsegajočega (v tem pomenu tudi totalitarnega) samoupravnega sistema, ki je temeljil na nedotakljivi in neodtujljivi pravici delovnega človeka in občana do samoupravljanja. V ustavi so bile opredeljene šele v poglavju, ki je sledilo opisu družbenoekonomske in družbenopolitične ureditve. Pomembno je tudi, da temeljnih človekovih pravic ni spremljal pravnoinstitucionalni instrumentarij, ki je pogoj, da so človekove pravice lahko tudi dejansko udejanjene (Pavčnik 1997, 84).

Za razliko od prejšnjih ustav je Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 temeljne človekove pravice postavila v ospredje in jih opredelila kot izvor celotnega sistema (Brezovšek in drugi 2007, 39). Človekovim pravicam in temeljnim svoboščinam je tako namenila še posebej pomembno mesto in velik del ustavnega besedila (Kaučič 2007, 101). Če pogledamo ustavo, vidimo, da so temeljne človekove pravice in svoboščine prvič omenjene že v preambuli ustave kot njeno temeljno izhodišče. V prvem poglavju z naslovom Splošne določbe pa je nato zapisano, da država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine (Ustava RS, 5. čl.).

Strinjati se je treba s Kaučičem (2007, 101), ki trdi, da uvrstitev poglavja o človekovih pravicah takoj za preambulo in prvim poglavjem ustave kaže na velik pomen, ki ga imajo človekove pravice v Sloveniji.²⁵ V Ustavi Republike Slovenije so namreč človekove pravice in svoboščine bolj podrobno opredeljene predvsem v drugem

²⁵ Lahko bi rekli, da novejša ustava posvečajo večjo pozornost človekovim pravicam in temeljnim svoboščinam kot starejša, in sicer tako da jih uvrščajo v poglavje, ki sledi preambuli in najbolj splošnim določbam, pa tudi tako da jih ali bolj izčrpno ali pa bolj sistematično določajo (Bavcon 1992, 43).

poglavju z naslovom Človekove pravice in temeljne svoboščine. Nekatere človekove pravice in svoboščine pa lahko najdemo tudi v drugih delih ustave, med drugim v tretjem poglavju z naslovom Gospodarska in socialna razmerja.²⁶ Turk (2004, 37) izpostavlja, da gre v vseh primerih za pomembnejše človekove pravice, ki predstavljajo temeljne vrednote civilizirane družbe, zato jih ureja ustava.

Ustava določa, da so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, neodvisno od narodnosti, rase, spola, jezika, vere, političnega ali drugega prepričanja, gmotnega stanja, rojstva, izobrazbe, družbenega položaja ali kakšne druge osebne okoliščine (Ustava RS, 14. čl.). Ustavni zakon o spremembi 14. člena Ustave Republike Slovenije kot okoliščino dodaja tudi invalidnost. Ustava tako določa, da so pred zakonom vsi enaki (Ustava RS, 14. čl.). Enakost pred zakonom pa po Kocjančičevem (1998, 107) mnenju ustava zagotavlja tudi z določbo o enakem varstvu pravic. Ustava namreč določa, da je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (Ustava RS, 22. čl.).

Človekove pravice in temeljne svoboščine se uresničujejo neposredno na podlagi ustave, ki je hierarhično najvišji pravni akt v državi. Določena pravica in svoboščina je lahko omejena zgolj s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ustava (Ustava RS, 15. čl.). Z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je tako nadvse pomembno ustavno načelo, da je omejevanje pravic omogočeno le ustavi, ne pa tudi drugim pravnim aktom (Kaučič 2007, 103). Z zakonom je zato mogoče samo predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vendar le v primerih, ko tako določa ustava ali če je to nujno zaradi narave posamezne pravice oziroma svoboščine (Ustava RS, 15. čl.).

Kaučič (2007, 102) poudarja, da načelo neposrednega uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin na podlagi ustave na eni strani vsebuje ustavno prepoved

²⁶ Na tem mestu bi bilo potrebno izpostaviti, da so bili pri pisanju ustave v veliki meri upoštevani nekateri pomembnejši mednarodni dokumenti o človekovih pravicah, predvsem Evropska konvencija o človekovih pravicah (Turk 2004, 37).

zakonodajalcu, da bi z zakonom omejeval pravice in svoboščine, na drugi strani pa daje posamezniku najmočnejše pravno jamstvo pri njihovem uveljavljanju.

16. člen ustave določa, da je v ustavi določene človekove pravice in temeljne svoboščine izjemoma dopustno začasno razveljaviti ali omejiti v vojnem in izrednem stanju, vendar le za čas trajanja takega stanja ter v obsegu, ki ga tako stanje zahteva, pri tem pa sprejeti ukrepi ne smejo povzročati neenakopravnosti. Obstajajo pa tudi določene pravice, za katere ustava ne dopušča nobenega začasnega razveljavljanja in omejitev (na primer: nedotakljivost človekovega življenja, prepoved mučenja, varstvo človekove osebnosti in dostojanstva, svoboda vesti ter druge).

Ureditev človekovih pravic v slovenski ustavi ustreza mednarodnim standardom in modernim ustavam, občasno pa jih celo presega (Brezovšek in drugi 2007, 43). Tudi po Kaučičevem (2007, 101) mnenju Ustava Republike Slovenije vsebuje celovito in dovolj popolno ureditev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ponekod so sicer nekatere določbe ustave nekoliko krajše, vendar to ne povzroča zmanjšane pravne varstva človekovih pravic in svoboščin, saj sta v ustavo vgrajeni dve pomembni varovalki, in sicer da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo, ter da ni nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri.

Slovensko ustavo lahko torej uvrščamo med dobre ustave sodobnega zahodnega sveta tako glede mesta, ki ga namenja človekovim pravicam, kot tudi glede vsebine in pravnih mehanizmov, namenjenih za njihovo varstvo. Vendar pa še tako dobra ustava sama po sebi ne zagotavlja dejanskega spoštovanja in učinkovitega varstva človekovih pravic (Bavcon 1992, 43). Zato bi se lahko strinjali, da je za spoštovanje in za varstvo človekovih pravic veliko bolj kot sama razglasitev v ustavi pomembno njihovo sodno, pravno in drugačno varstvo (Bavcon 1992, 47).

5.2 Formalno (sodno) varstvo človekovih pravic

5.2.1 Mehanizmi formalnega (sodnega) varstva

S širitvijo in uveljavljanjem prava človekovih pravic se razvijajo tudi mehanizmi njihovega varstva. Znotraj držav se tako razvijajo formalni (sodni) mehanizmi varstva, hitro pa se uveljavljajo tudi neformalni in izvensodni mehanizmi varstva pravic posameznikov²⁷ (Rovšek 2002, 127). Tudi za Slovenijo velja, da že ustava določa različne oblike sodnega varstva, predvideva pa tudi ustanovitev varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Kocjančič 1998, 127). Najprej si bomo pogledali formalno (sodno) varstvo.

- Sodno varstvo

Ustava določa, da sta v Sloveniji zagotovljena sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravica do odprave posledic njihove kršitve (Ustava RS, 15. čl.). Po določbi o pravici do sodnega varstva ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko ter z zakonom ustanovljeno sodišče (Ustava RS, 23. čl.). Na tem mestu bi bilo smiselno dodati, da ima vsakdo zagotovljeno tudi pravico do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč ter tudi drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (Ustava RS, 25. čl.). Prav tako pa ustava v svojem 26. členu določa pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki opravlja tako službo ali dejavnost.

Nadalje ustava v 120. členu določa, da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij. Z vidika varstva pravic posameznikov v razmerju do oblasti oziroma države je pomemben tudi 157. člen, ki določa, da o zakonitosti

²⁷ Vse bolj učinkoviti pa so tudi mehanizmi na mednarodni ravni, kot so mednarodna sodišča (Rovšek 2002, 127). Vendar ta tema presega namen diplomskega dela.

dokončnih²⁸ posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, v upravnem sporu odloča pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. Podobno velja tudi za odločanje o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika.

Za razliko od ustave, ki zgolj na splošno zagotavlja sodno varstvo z najpomembnejšimi procesnimi zagotovili, posamezne oblike sodnega varstva na podlagi ustave urejajo ustrezni zakoni. Kot neposredni obliki sodnega varstva bi lahko na tem mestu omenili tudi kazenskopravno in civilnopravno varstvo. V okviru kazenskopravnega varstva gre za varstvo temeljnih družbenih vrednot, med katerimi so najpomembnejše z ustavo zavarovane kot človekove pravice in temeljne svoboščine. Naj omenimo še, da kazenski zakonik kot kazniva dejanja poleg neposrednih kršitev teh pravic in svoboščin opredeljuje tudi posredne kršitve v obliki zlorabe oblasti. Predmet civilnopravnega varstva pa so zlasti tiste ustavne pravice in svoboščine, ki jih imenujemo osebne pravice. Ustavne pravice imajo na eni strani javnopravno, osebne pa zasebnopravno naravo, vendar so razlike med njimi vse manjše in se lahko po vsebini celo prekrivajo, saj velja, da z nekaterimi človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami ustava varuje posameznika pred posegi države v njegove temeljne vrednote, z drugimi pa ga varuje tako pred posegi države kot tudi pred posegi drugih posameznikov (Kocjančič 1998, 128–129).

- Ustavnosodno varstvo

Ustava v osmem poglavju predvideva tudi obstoj ustavnega sodišča. Ustavno sodišče je najvišji organ sodne oblasti na področju varstva ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V razmerju do drugih državnih organov je samostojno in neodvisno (ZUstS, 1. čl.). Ustavnosodno varstvo je sicer sestavina sodnega varstva, vendar ga zaradi uvedbe novega ustavnega instituta – namreč ustavne pritožbe – obravnavamo posebej (Kaučič 2007, 154). Pristojnost ustavnega sodišča je med drugim tudi, da odloča o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih

²⁸ Zoper tak akt ni več dopustna pritožba (Kocjančič 1998, 130).

svoboščin s posamičnimi akti (Ustava RS, 160. čl.; ZUstS, 21. čl.). Ustavna pritožba pri tem predstavlja enega izmed najpomembnejših instrumentov za varovanje človekovih in drugih temeljnih pravic (Brezovšek in drugi 2007, 96).

Bolj podrobno kot je to v osmem poglavju ustave, Ustavno sodišče Republike Slovenije ter vključno z njim tudi ustavno pritožbo ureja Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS), ki določa, da lahko ustavno pritožbo vloži vsakdo (posameznik ali pravna oseba), ki meni, da mu je bila s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil²⁹ kršena njegova človekova pravica ali temeljna svoboda (ZUstS, 50. čl.). Vendar pa je mogoče ustavno pritožbo vložiti šele potem, ko so že izčrpana vsa druga pravna sredstva. V primeru, ko je kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice, lahko ustavno sodišče izjemoma odloča o ustavni pritožbi pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev (ZUstS, 51. čl.).

Ustavnosodno varstvo pravic in svoboščin pa ni zagotovljeno zgolj v postopku ustavne pritožbe, ampak tudi v postopku ustavnega sodišča za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov ter splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil (Kaučič 2007, 155). Namen obeh postopkov je tako varstvo človekovih pravic, in sicer pri ustavni pritožbi v privatnem interesu, pri presoji ustavnosti in zakonitosti pa v javnem interesu (Mavčič 2002, 120).

5.2.2 Kritika formalnega (sodnega) varstva

Že iz ustave izhaja, da ima posameznik zagotovljeno sodno varstvo, ko se sooča z oblastjo. Vendar ima sodno varstvo ob številnih pozitivnih straneh tudi številne pomanjkljivosti. Velika pomanjkljivost je na primer ta, da so ti formalni postopki varstva pravic posameznikov – predvsem sodno varstvo – z vidika posameznika praviloma dolgotrajni, formalno zapleteni in dragi (Rovšek 2001, 257; Rovšek 2002, 128). Zaradi teh in številnih drugih razlogov ostaja sodno varstvo prizadetim posameznikom v mnogih primerih nedosegljivo (Rovšek 2001, 257).

²⁹ S katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe (ZUstS, 50. čl.).

Pomembno je tudi poudariti, da sodno varstvo ni primerno za reševanje vseh vrst spornih razmerij. Tako ta oblika varstva ni primerna za manj pomembne zadeve ali zadeve, ki jih predpisi praviloma ne urejajo, so pa za posameznika vseeno zelo pomembne³⁰ (Rovšek 2001, 257; Rovšek 2002, 128). Pravni postopki in sodno varstvo »so bolj ali manj omejeni samo na pravna razmerja, pri čemer tudi v teh razmerjih ne morejo zajeti vseh možnih okoliščin« (Kaučič 2007, 155). V sodnem postopku naj bi se reševala predvsem vprašanja zakonitosti posameznih odločitev organov javne uprave. Vprašanja primernosti oziroma korektnosti ravnanj javnih uslužbencev pa v večini primerov za sodni postopek niso primerna. V primeru da bi se kljub temu vsak takšen spor reševal na sodiščih, bi to povzročilo le še večjo obremenjenost sodišč, čas do končne odločitve pa bi se še dodatno podaljševal (Rovšek 2001, 257; Rovšek 2002, 128).

Na kratko lahko torej zaključimo, da za vse kršitve pravic formalno varstvo ni primerno in ni dovolj učinkovito (Rovšek 2002, 128), kar z drugimi besedami pomeni, da tak način varstva ne more vedno v celoti zagotoviti učinkovitega varstva pravic posameznikov (Kaučič 2007, 155). Iz tega lahko sklepamo, da predstavlja varuh človekovih pravic kot neformalni mehanizem, pomembno dopolnilno sredstvo v procesu varovanja človekovih pravic. V primerih, ko sodno varstvo odpove, se namreč pokažejo prednosti neformalnega ombudsmanskega načina reševanja spornih razmerij med posameznikom in organi oblasti (Rovšek 2001, 257; Rovšek 2002, 128).

³⁰ Tu bi lahko omenili na primer odnos do strank, hitrost reševanja zadev in podobno (Rovšek 2002, 128).

6 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC V REPUBLIKI SLOVENIJI

6.1 Razvoj institucije varuha človekovih pravic

Institucija ombudsmana oziroma varuha človekovih pravic³¹ je bila v slovenski ustavni sistem prvič vpeljana z Ustavo Republike Slovenije, ki je bila sprejeta decembra 1991 (Internet 1). Ustava varuha človekovih pravic opredeljuje v svojem 159. členu, ki določa, da se za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil z zakonom določi varuh pravic državljanov.³²

Na podlagi te ustavne določbe je konec decembra 1993 Državni zbor Republike Slovenije sprejel Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP), ki določa njegove pristojnosti in pooblastila ter daje zakonsko podlago za njegovo ustanovitev.³³ 29. septembra 1994 je bil za prvega varuha človekovih pravic izvoljen Ivan Bizjak. Institucija varuha človekovih pravic pa je s svojim delom uradno začela 1. januarja 1995 (Internet 1). Istega dne, torej z dnem začetka delovanja je po zakonu prenehal delovati Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin (ZVarCP, 57. čl.), poleg tega pa je tudi prenehal veljati Zakon o Svetu za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin (ZVarCP, 58. čl.).

Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin³⁴ je odigral pri izvoru institucije ombudsmana oziroma varuha človekovih pravic pomembno vlogo. Ustanovljen je bil leta 1988, ravno v času, ko se je v Sloveniji poglobljala zavest o vlogi in pomenu človekovih pravic. Svet je deloval kot pluralno sestavljeno kolektivno telo,

³¹ Uradni naslov institucije je Varuh človekovih pravic Republike Slovenije.

³² Besedilo 159. člena ustave ga imenuje varuh pravic državljanov, naslov tega člena pa je varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ime, ki bi kazalo, da varuh varuje le pravice državljanov, namreč ni ustrezno, saj večina ustavno zagotovljenih pravic in svoboščin ni vezanih na državljanstvo. Varuh človekovih pravic je tako le skrajšano ime za varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Rovšek 1994, 133).

³³ Pobudo pri pripravi zakona je prevzel poslanec dr. Lev Kreft (v tem času je v parlamentu vodil Komisijo za človekove pravice in državljske svoboščine), kar je izrednega pomena, saj varuh človekovih pravic nadzira predvsem delovanje izvršilno-upravne veje oblasti, zato ne bi bilo primerno, da bi bila priprava zakona prepuščena vladnim organom (Rovšek 1994, 116).

³⁴ V nadaljevanju Svet.

njegovo delo pa bi lahko razdelili v tri obdobja. V prvem obdobju, od leta 1988 do leta 1990, je Svet deloval na bolj splošni ravni ter je s pomočjo javnih izjav opozarjal na kršitve človekovih pravic v Sloveniji in Jugoslaviji. Za začetek drugega obdobja bi lahko šteli leto 1990, ko je takratna republiška skupščina sprejela Zakon o Svetu za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, s katerim je Svet dobil posebne pristojnosti za obravnavo posameznih primerov. Omogočen je postal dostop do vseh informacij državnih organov, ki ga imajo tudi ombudsmani. Zakon je določal, da se predsednik in člani, ki jih on predlaga, volijo v skupščini ter neodvisnost Sveta. V zadnjem obdobju, do konca leta 1994, ko je začela z delom institucija varuha človekovih pravic, je Svet dajal večji poudarek obravnavi pobud posameznikov (Internet 1). Varuh človekovih pravic je od Sveta prevzel arhiv, nerešene zadeve in sredstva (ZVarCP, 57. čl.) in je tako nadaljeval s svojim delom na podlagi tradicije in izkušenj Sveta (Internet 1).

V začetnem obdobju obstoja, v času mandata prvega varuha Ivana Bizjaka se je institucija varuha človekovih pravic šele ustanavljala in določala okvir svojega dela ter se organizacijsko postavila na dobre temelje. V času mandata Matjaža Hanžka³⁵ so nato utrjevali in nadaljevali zastavljeno delo tako v organizacijskem in tehničnem smislu kot tudi vsebinsko (Varuh človekovih pravic 2007, 9). Teče obdobje, ko je varuhinja človekovih pravic dr. Zdenka Čebašek - Travnik,³⁶ od začetka delovanja institucije pa že skoraj 14 let izkušenj.

6.2 Opredelitev varuha človekovih pravic

Ustava Republike Slovenije v 159. členu predpisuje ustanovitev varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je neformalna oblika varstva pravic posameznikov v razmerju do nosilcev oblasti. Varuh je tako ustavna kategorija, s tem mu ustava daje poseben pomen in težo (Trpin 2002, 1078–1079).

Varuh človekovih pravic ne sodi ne v izvršno ne v sodno in ne v zakonodajno vejo oblasti. To pomeni, da varuh človekovih pravic ni del mehanizma oblasti, ampak je njen

³⁵ Mandat je nastopil 21. februarja 2001.

³⁶ Mandat je nastopila 22. februarja 2007.

nadzornik. S svojim delovanjem namreč omejuje njeno samovoljo pri poseganju v človekove pravice in temeljne svoboščine (Internet 2).

V našo pravno ureditev je bila sprejeta zasnova parlamentarnega ombudsmana, pri tem pa velja, da se varuh človekovih pravic najbolj približuje modelu tako imenovanega skandinavskega parlamentarnega ombudsmana.³⁷ Za slovenskega ombudsmana je značilno, da nadzira vsa razmerja med državnimi organi, organi lokalne samouprave in nosilci javnih pooblastil na eni strani ter državljani na drugi strani, ki se nanašajo na varstvo in uveljavljanje pravic v razmerju do teh organov. Poleg tega obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in svoboščin ter za pravno varnost državljanov (Kaučič 1999, 337).

Varuh človekovih pravic je v naši ureditvi individualno oblikovan organ, ki si z namestniki deli področja svojega dela. Z ustavo je sicer omogočeno, da se z zakonom za posamezna področja določijo posebni varuhi pravic državljanov, ki pa do sedaj še niso bili ustanovljeni (Kaučič 1999, 337).

6.3 Organizacija in način dela

Varuh človekovih pravic se pri svojem delu ravna po določilih ustave ter mednarodnih pravnih aktov o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah (ZVarCP, 3. čl.). Pri ustavi ne gre zgolj za človekove pravice in svoboščine, ki so opredeljene v drugem poglavju ustave, ampak tudi za tiste, ki izhajajo iz ostalih poglavij ustave. Kar pa se mednarodnih pravnih aktov tiče, zakon ne zahteva, da se varuh pri svojem delovanju ravna zgolj po tistih mednarodnih pogodbah, ki obvezujejo Slovenijo, temveč se lahko sklicuje tudi na druge mednarodne pravne akte o človekovih pravicah, ki jih Slovenija ni ratificirala (Rovšek 1994, 137–138). Rovšek (2002, 143) pa meni, da zakoni v tem členu z namenom niso omenjeni, saj jih varuh ne upošteva, če oceni, da so v nasprotju z ustavo ali ratificiranimi mednarodnimi pogodbami.

³⁷ Zanj je značilno, da ima najširšo pristojnost, ki sega na vse upravne, izvršilne in tudi sodne organe (Kaučič 2007, 156).

Zakon predvideva, da se varuh lahko pri svojih intervencijah sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja (ZVarCP, 3. čl.). Načelo pravičnosti lahko razumemo kot omudsmanovo intervencijo tudi v zadevah, ki bi lahko privedle do nepravičnega delovanja in posledično do kršitev pravic, vendar pa iz različnih razlogov niso zakonsko ovrednotene. Sklicevanje na načelo dobrega upravljanja³⁸ pa pomeni, da lahko varuh človekovih pravic v skladu s pristojnostmi ukrepa tudi v tistih primerih, ko gre za kršenje pravice zgolj zaradi odnosa institucij oziroma organov pod varuhovim nadzorom, ne pa zaradi nezakonitega delovanja (Varuh človekovih pravic 2006, 116). Sklicevanje na načela pravičnosti in dobrega upravljanja mu tako daje podlago za predlaganje izjemnih rešitev v posameznih utemeljenih primerih, ki jih predpisi ne predvidevajo (Rovšek 2002, 143).

Zakon o varuhu človekovih pravic določa, da varuh sprejme poslovnik, vendar mora pred tem pridobiti mnenje pristojnega delovnega telesa državnega zbora³⁹ (ZVarCP, 51. čl.). Poslovnik varuha človekovih pravic⁴⁰ ureja vprašanja, povezana z organizacijo in načinom varuhovega dela, ki jih zakon ne ureja dovolj podrobno in ki jih je sploh mogoče določiti glede na neformalno naravo postopka pri varuhu (Varuh človekovih pravic 1996, 10).

S poslovnikom je določeno, da je služba varuha človekovih pravic organizirana v Uradu varuha človekovih pravic, ki ga vodi generalni sekretar.⁴¹ Urad varuha sestavljata strokovna služba in služba generalnega sekretarja (Poslovnik, 9. čl.).

Služba generalnega sekretarja samostojno ali v sodelovanju z zunanjimi sodelavci opravlja vse naloge na organizacijskem, pravnem, upravnem, materialnem, finančnem in kadrovskem področju ter administrativno-tehnične, informacijske in druge naloge, ki

³⁸ Izraz »dobro upravljanje« ustreza angleškima izrazoma »good behavior« in »good administration«. Izraza »misbehavior« in »maladministration« pa opredeljujeta njuno nasprotje in pomenita nekorektno ravnanje do strank ter malomarno in slabo delo upravnih organov (Rovšek 1994, 139).

³⁹ Tako je varuh svoj poslovnik po pozitivnem mnenju odbora Državnega zbora za notranjo politiko in pravosodje sprejel v novembru 1995 (Varuh človekovih pravic 1996, 10). Spremembe poslovnika pa so bile sprejete v letih 1998, 2001 in 2005.

⁴⁰ V nadaljevanju Poslovnik.

⁴¹ Generalni sekretar je za svoje delo odgovoren varuhu (Poslovnik, 10. čl.).

so potrebne za delovanje Varuha. Službo generalnega sekretarja vodi neposredno generalni sekretar (Poslovnik, 9. čl.).

Strokovna služba opravlja najzahtevnejše strokovne naloge, predvsem pa sodeluje pri izvedbi preiskovalnih dejanj ter pripravlja poročila in mnenja v zvezi s pobudami⁴² (Varuh človekovih pravic 1996, 11). Strokovno službo vodi direktor strokovne službe, ki organizira in vodi delo svetovalcev, strokovnih in administrativnih uslužbencev po navodilih varuha⁴³ in njegovih namestnikov (Internet 3).

S poslovnikom se zadeve iz pristojnosti varuha delijo na naslednja področja:

- ustavne pravice,
- omejitve osebne svobode,
- socialna varnost,
- delovno pravne zadeve,
- upravne zadeve,
- sodni postopki,
- okolje in prostor,
- gospodarske javne službe,
- stanovanjske zadeve,
- varstvo osebnih podatkov,
- varstvo otrokovih pravic,
- diskriminacija in nestrpnost.

Za vsako izmed navedenih področij je pristojen eden izmed namestnikov varuha (Poslovnik, 11. čl.), ki ima v zvezi s svojim delom na teh področjih vsa pooblastila, ki jih zakon priznava varuhu (Poslovnik, 12. čl.). Varuh pa lahko poleg tega funkcionarjem

⁴² 9. člen Poslovnika natančneje določa, da strokovna služba opravlja strokovne naloge za varuha ter njegove namestnike po posameznih področjih iz pristojnosti varuha, klasificira pobude, skrbi za potek obravnave in obravnava pobude ter pripravlja mnenja, predloge in priporočila, izvaja preiskovalna dejanja ter izdeluje poročila o svojih ugotovitvah v zvezi s pobudami, poleg tega pa pobudnikom posreduje informacije v zvezi z njihovimi pobudami.

⁴³ Varuh imenuje in razrešuje svetovalce ter druge uslužbence (ZVarCP, 52. čl.). Za določen čas lahko imenuje tudi svetovalce in druge strokovnjake izmed uslužbencev v državnih organih, ki imajo pravico, da se po poteku tega časa vrnejo na svojo prejšnjo funkcijo ali delovno mesto (ZVarCP, 53. čl.).

in uslužbencem urada za dejanja, ki jih opravljajo, daje splošna ali posamezna pooblastila (Poslovnik, 12. čl.).

Zakon določa, da je sedež varuha v Ljubljani (ZVarCP, 10. čl.), vendar lahko v skladu s poslovnikom svoje delo opravlja tudi zunaj sedeža (Poslovnik, 15. čl.). Varuh je torej svoje delovanje uredil tako, da je prisoten tudi na drugih območjih Slovenije, pri tem pa ne moremo govoriti o vzpostavitvi organizacijske oblike delovanja službe zunaj sedeža, temveč gre za način dela varuha (Varuh človekovih pravic 1996, 10).

6.4 Vloga institucije varuha človekovih pravic v procesu varovanja človekovih pravic

6.4.1 Pristojnosti in pooblastila

Že ustava, poleg nje pa tudi kasneje sprejeti Zakon o varuhu človekovih pravic določata predmet varuhovega varstva, in sicer so to človekove pravice in temeljne svoboščine. Pri tem pa velja, da varuh človekovih pravic pri svojem delu ni omejen samo na neposredne kršitve v ustavi navedenih človekovih pravic in svoboščin, ampak lahko deluje v primeru kakršnekoli kršitve katerekoli pravice posameznika s strani nosilcev oblasti (Trpin 2002, 1079). Varuha človekovih pravic lahko zato razumemo kot institucijo, ki posameznikom zagotavlja varstvo na področju pravnega in korektnega postopanja oblasti v razmerju do posameznika, ki zajema oblastno odločanje ter osebni stik posameznika (kot stranke) z organi iz varuhove pristojnosti (Internet 4). Varuh lahko namreč intervenira tudi v primeru nepravilnega in slabega upravljanja izvajalcev oblasti v razmerju do posameznikov. Na ta način pomembno vpliva na razvoj in dvig pravne in upravne kulture v razmerjih med izvajalci oblasti in posamezniki (Internet 2).

Za varuha človekovih pravic velja, da ne obravnava zgolj samo konkretnih kršitev človekovih pravic, temveč je v njegovi pristojnosti, da lahko obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ter za pravno varnost državljanov v Republiki Sloveniji (ZVarCP, 9. čl.).

Po eni strani je varuh človekovih pravic po predmetu svojega varstva praktično neomejen, po drugi strani pa je glede na krog storilcev posameznih kršitev njegovo delovanje omejeno zgolj na razmerja do izvajalcev oblasti (Trpin 2002, 1079). Tako kot 159. člen ustave tudi 1. člen Zakona o varuhu človekovih pravic namreč določa, da ima varuh človekovih pravic pristojnost varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin posameznika v razmerju do vseh državnih organov,⁴⁴ organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil.⁴⁵ Trpin (2002, 1080) pri tem opozarja, da se pri slednjih pristojnost varuha ne razteza na celotno delovanje, ampak zgolj na aktivnosti, ki pomenijo izvajanje javnega pooblastila.

Lahko torej trdimo, da varuhovo varstvo zajema praktično vsa razmerja v javni sferi. Kot predmet obravnave so posledično izključene vse zadeve, v katerih gre za poseganje v pravice s strani zasebnih fizičnih ali pravnih oseb (Rovšek 2002, 143). Rovšek (1994, 137) poudarja, da zakon sicer varuhu ne prepoveduje, da posreduje svoje predloge ali priporočila tudi organom oziroma posameznikom, ki ne sodijo v okvir njegovih pristojnosti, vendar pa do teh ne more izvajati svojih zakonskih pooblastil.

Varuh človekovih pravic ni oblast, zato velja, da nima pristojnosti oblastnega odločanja in ne more sprejemati pravno obvezujočih odločitev, ki bi bile sankcionirane s sredstvi pravne prisile (Internet 4). V njegovi pristojnosti pa je, da lahko na organe naslovi predloge, mnenja, kritike ali priporočila, ki so jih ti dolžni obravnavati in nanje odgovoriti v roku, ki ga varuh določi (ZVarCP, 7. čl.). Zakon določa, da lahko varuh 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.).

Varuh predstavlja instrument demokratičnega nadzora nad državnimi organi in ni razloga, da bi bilo sodstvo izvzeto iz nadzora, saj je ravno tako sestavni del državnega aparata (Butala 2001, 27). Vendar pa so lahko v razmerju do sodne veje oblasti

⁴⁴ Varuh človekovih pravic bo najpogosteje obravnaval odločitve organov državne uprave in vlade (Rovšek 1994, 135).

⁴⁵ Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne oziroma fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave (Ustava RS, 121. čl.).

pooblastila varuha zgolj takšna, da ne ogrožajo neodvisnosti in nepristranskosti sodišča (Internet 4). V Zakonu o varuhu človekovih pravic je zato določeno, da varuh ne obravnava zadev, o katerih tečejo sodni ali drugi pravni postopki. Izjema so zgolj primeri, ko gre za neupravičeno zavlačevanje postopka ali za očitno zlorabo oblasti (ZVarCP, 24. čl.). Na sodno vejo oblasti pa lahko vpliva tudi pooblastilo varuha iz prej omenjenega 25. člena, ki določa, da lahko varuh vsakemu organu iz svoje pristojnosti – torej tudi sodiščem – posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic (Internet 4).

Pomembna pa je vsekakor tudi pristojnost, ki jo ima varuh v razmerju do ustavnega sodišča. Varuh človekovih pravic lahko namreč na ustavno sodišče vloži ustavno pritožbo v zvezi s posamično zadevo, ki jo obravnava (ZUstS, 50. čl.), ter s soglasjem tistega, katerega človekove pravice ali temeljne svoboščine v tej posamični zadevi varuje (ZUstS, 52. čl.). Varuh človekovih pravic pa lahko z zahtevo začne tudi postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti, če meni, da predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine (ZUstS, čl. 23. a).

Pomembno bi bilo še dodati, da pristojnosti varuha določajo tudi nekateri drugi zakoni, kot so na primer: Zakon o varstvu potrošnikov,⁴⁶ Zakon o varstvu okolja,⁴⁷ Zakon o obrambi⁴⁸ in Zakon o kazenskem postopku⁴⁹ (Internet 5).

6.4.2 Obravnavanje pobud posameznikov

Kot glavno nalogo, ki jo institucija varuha človekovih pravic opravlja z namenom varstva človekovih pravic, bi lahko izpostavili predvsem obravnavanje pobud. Varuh preiskuje pobude posameznikov in lahko v primeru ugotovljene kršitve pravic ali drugih

⁴⁶ Na področju varstva pravic potrošnikov opravlja svoje naloge v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil tudi varuh človekovih pravic (65. člen).

⁴⁷ Varuh je pristojen za varovanje pravice do zdravega življenjskega okolja (15. člen).

⁴⁸ Tudi vojaška oseba lahko da pobudo za začetek postopka, če meni, da so ji med vojaško službo njene pravice ali temeljne svoboščine omejene ali kršene (52. člen).

⁴⁹ Varuh človekovih pravic oziroma njegov namestnik lahko pripornika obiskuje in si z njim dopisuje brez predhodnega obveščanja in nadzorstva preiskovalnega sodnika ali nekoga, ki ga le-ta določi. Pisanj, ki jih pripornik pošilja Uradu varuha človekovih pravic, ni dopustno pregledovati (člen 213. b).

nepravilnosti posreduje organom predloge, mnenja, kritike ali priporočila, ki so jih ti dolžni obravnavati in nanje odgovoriti v roku, ki ga določi varuh (ZVarCP, 7. čl.).

Sam postopek s pobudami je opredeljen že v Zakonu o varuhu človekovih pravic, bolj podrobno pa ga določa tudi Poslovnik varuha človekovih pravic.

Postopek pri varuhu

Postopek pri ombudsmanu je lahko pravni ali poravnalni. Prvi je bolj formaliziran in se začne na podlagi pisne vloge ter nadaljuje s formalnim posredovanjem ombudsmana. Poravnalni postopek pa je neformalen, ko poskuša ombudsman doseči poravnavo oziroma sporazumno razrešiti spor med organom in posameznikom⁵⁰ (Rovšek 1994, 148). Zakon o varuhu človekovih pravic ureja le pravni način, saj poravnalnega ni potrebno posebej določati (Kaučič 1999, 341).

Postopek pri varuhu je zaupen (ZVarCP, 8. čl.), neformalen in za stranke brezplačen. Varuh je dolžan voditi postopek nepristransko in v vsaki zadevi pridobiti stališča vseh prizadetih strani (ZVarCP, 9. čl.). Vendar pa bi bilo pomembno dodati, da zahteva po neformalnosti postopka še zdaleč ne pomeni, da pritožnik ni dolžan spoštovati z zakonom predpisanih pogojev, temveč da je postopek manj formaliziran in tog, kot je to značilno za postopke pred pravosodnimi organi (Kaučič 1999, 341).

- Začetek postopka

Postopek pri varuhu za ugotavljanje kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin oziroma druge nepravilnosti se začne na pobudo. To lahko poda vsakdo, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine (ZVarCP, 26. čl.; Poslovnik, 18. čl.). Pri tem Rovšek poudarja, da bi moral prizadeti pred tem dati organu vsaj eno možnost, da morebitno nenamerno napako odpravi sam (Rovšek 1994, 151). Zato varuh človekovih pravic zahteva, da pobudnik najprej uporabi pritožbeno pot, ki jo ima na razpolago, in poskuša zadevo rešiti neposredno pri organu, pri katerem je nastalo

⁵⁰ Ko je to možno, si varuh ves čas postopka prizadeva za sporazumno rešitev s poravnavo. V tem primeru ravno tako sprejme ugotovitve in predloge (Poslovnik, 26. čl.).

sporno razmerje. Šele ko posameznik z odgovorom organa ni zadovoljen, je utemeljena njegova pritožba varuhu (Varuh človekovih pravic 1996, 20).

Varuh lahko začne postopek tudi na lastno pobudo (ZVarCP, 26. čl.), če gre za posebej pomemben primer kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin oziroma druge nepravilnosti (Poslovnik, 18. čl.). Če v posamični zadevi začne varuh postopek na lastno pobudo ali jo vloži v imenu prizadetega posameznika kdo drug, je za začetek postopka potrebno soglasje prizadetega (ZVarCP, 26. čl.).

Pobuda za začetek postopka se praviloma vloži pisno.⁵¹ Vse pobude, naslovljene na varuha, morajo biti podpisane in označene z osebnimi podatki pobudnika. Vsebovati morajo tudi okoliščine, dejstva in dokaze, na katerih temelji pobuda. Pobudnik mora tudi navesti, ali je v zadevi že uporabil pravna sredstva in če, katera (ZVarCP, 27. čl.). Poleg tega mora pobuda vsebovati še navedbo organa, na katerega se nanaša, ter navedbo človekove pravice ali temeljne svoboščine, ki je bila kršena, oziroma nepravilnosti pri poslovanju organa (Poslovnik, 20. čl.).

28. člen ZVarCP določa, da varuh po prejetju pobude za začetek postopka opravi potrebne poizvedbe⁵² in na tej podlagi sklene, da:

1. o pobudi odloči po skrajšanem postopku.

Varuh o pobudi odloči po skrajšanem postopku predvsem v primeru, kadar so dejansko stanje in stališča prizadetih strani razvidna iz dokumentacije, priložene k pobudi za začetek postopka (ZVarCP, 29. čl.). Za skrajšani postopek se bo varuh odločil predvsem v enostavnih primerih, ki ne zahtevajo dodatnih informacij ali ko je zadevo že raziskal v drugih podobnih primerih (Rovšek 1994, 149). Odločitev varuha v takem primeru vsebuje ugotovitev dejanskega stanja, presojo o kršitvi človekovih pravic ali temeljnih svoboščin oziroma drugi nepravilnosti ter način, kako naj se kršitve oziroma nepravilnosti odpravijo (Poslovnik, 28. čl.).

⁵¹ V nujnih primerih lahko varuh sprejme pobudo tudi po telefonu, vendar je takšno pobudo pobudnik dolžan vložiti tudi v pisni obliki, in sicer najkasneje v enem mesecu, sicer se postopek lahko ustavi (Poslovnik, 19. čl.).

⁵² V ta namen zahteva od pristojnih organov, da mu v določenem roku pošljejo pojasnila, informacije oziroma druge podatke (Poslovnik, 25. čl.).

2. pobudo zavrne.

Varuh zavrne pobudo predvsem iz naslednjih razlogov: če iz razpoložljivih podatkov in okoliščin nedvoumno izhaja, da v določenem primeru ne gre za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin ali drugo nepravilnost; če je vloga nepopolna in jo pobudnik po predhodnem opozorilu varuha ne dopolni; če je zadeva v postopku pred pravosodnimi organi, razen v primerih, ki jih določa zakon; če gre za zadevo, ki je v pristojnosti preiskovalnih komisij državnega zbora v razmerju do nosilcev javnih funkcij; če niso bila izčrpana vsa redna ali izredna pravna sredstva, razen če oceni, da bi bilo za posameznika nesmotrno začeti ali nadaljevati takšne postopke ali oceni, da bi bila posameznikom medtem prizadejana velika ali težko popravljiva škoda; če je iz pobude razvidno, da gre za manj pomembno zadevo, ki tudi po opravljeni preiskavi ne bi mogla dati primerne rezultata (ZVarCP, 30. čl.).

3. pobude ne vzame v obravnavo.

Varuh pobude ne vzame v obravnavo zlasti v primerih, ko je ta anonimna, prepozna, žaljiva in predstavlja zlorabo pravice do pritožbe (ZVarCP, 28. čl.). Značilno je, da varuh postopka ne začne v primeru, če je od dejanja ali zadnje odločitve organa preteklo več kot leto, razen če oceni, da je pobudnik zamudil rok iz objektivnih razlogov ali da gre za tako pomembno zadevo, ki opravičuje njegovo ukrepanje⁵³ (ZVarCP, 32. čl.).

4. začne preiskavo.

- Preiskava

Ko se varuh odloči za začetek preiskave, pošlje sklep o preiskavi⁵⁴ pobudniku in organu ali organom, na katere se pobuda nanaša, ter zahteva potrebna pojasnila in dodatne informacije. Organ mu jih mora poslati v roku, ki ga varuh določi, v nasprotnem primeru mora sporočiti razloge, zaradi katerih zahtevi ni ugodil. O zamudi roka, ki ne sme biti krajši od osem dni, lahko varuh obvesti neposredno nadrejeni organ. Odklonitev ali nespoštovanje zahteve varuha pa se šteje za oviranje dela varuha. Varuh

⁵³ V primeru da varuh pobudo zavrne ali je ne vzame v obravnavo, mora o tem obvestiti pobudnika in ga po možnosti napotiti na drugo ustrežno pot za rešitev zadeve (ZVarCP, 28. čl.). Odločitev varuha je v tem primeru dokončna in zoper njo ni možna pritožba (Internet 6).

⁵⁴ Ta vsebuje: povzetek pobude in navedbo organa, na katerega se ta nanaša, navedbo ravnanja, ki domnevno pomeni kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin oziroma drugo nepravilnost ter osebe, ki bodo opravile preiskavo (Poslovník, 30. čl.).

lahko nato o tem poroča s posebnim poročilom pristojnemu delovnemu telesu državnega zbora, državnemu zboru ali obvesti javnost (ZVarCP, 33. čl.).

Da bi varuh lahko uspešno deloval in izpolnjeval pooblastila, mora imeti možnost karseda točno ugotoviti, kakšno je dejansko stanje v obravnavanem primeru. Na področju zbiranja dokaznega gradiva in ugotavljanja dejstev so zato njegova pooblastila največja (Internet 4).

V pristojnosti varuha je, da lahko od državnih organov, organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil zahteva vse podatke in informacije iz njihove pristojnosti ne glede na stopnjo zaupnosti (ZVarCP, 6. čl.). V zvezi s svojim delom ima varuh tako pravico vpogleda v podatke in dokumente iz pristojnosti državnih organov. Pri tem pa so varuh, njegovi namestniki in uslužbenci dolžni varovati tajnost podatkov (ZVarCP, 35. čl.). Vsi državni organi so posledično dolžni pomagati varuhu pri izvedbi preiskave in mu na njegovo zahtevo nuditi ustrezno pomoč (ZVarCP, 34. čl.).

Varuh lahko vabi vsakogar kot pričó ali izvedenca na razgovor v zadevi, ki jo obravnava, ta pa se je dolžan vabilu odzvati. Podobno velja tudi za vse funkcionarje in uslužbence prej omenjenih organov, ki se morajo odzvati na vabilo varuha za sodelovanje v preiskavi ter zaradi dajanja pojasnil (ZVarCP, 36. čl.).⁵⁵

Z vidika pridobivanja informacij naj na tem mestu omenimo še, da je varuhu oziroma osebi, ki jo varuh pooblasti, omogočeno tudi, da vstopi v uradne prostore vsakega državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil. Varuh lahko opravi tudi preglede zaporov, drugih prostorov, v katerih so osebe, ki jim je odvzeta prostost, ter drugih zavodov z omejeno svobodo gibanja. Z osebami v teh zavodih ima pravico opraviti razgovor brez navzočnosti drugih oseb (ZVarCP, 42. čl.).

Upoštevajóč napisano, lahko na tem mestu trdimo, da daje zakon pomembno podlago za to, da lahko varuh ugotovi, kaj točno se je zgodilo v zadevi, ki jo obravnava.

⁵⁵ Kdor se neupravičeno ne odzove na razgovor, se kaznuje za prekršek z denarno kaznijo, enako veja za odgovorno osebo organa, ki na podlagi 6. člena ne posreduje zahtevanih gradiv (ZVarCP, 56. čl.).

Varuh lahko tudi prekine preiskavo, in sicer v primeru, če ugotovi, da je bila zadeva rešena na drug način, če pobudnik neupravičeno ne sodeluje v postopku ali če ne kaže zanimanja za nadaljevanje preiskave (ZVarCP, 37. čl.). S tem se postopek obravnave pobude zaključi, o čemer varuh seznani pobudnika in organ, na katerega se pobuda nanaša (Poslovnik, 31. čl.).

- Poročilo o preiskavi

Po koncu preiskave varuh izdelava osnutek poročila o svojih ugotovitvah in ga posreduje prizadetim strankam, ki lahko v določenem roku pošljejo svoje pripombe ali predloge za dopolnitev ugotovitev. Mimo tega lahko sprejme ugotovitve in predloge v nujnih primerih in ko na podlagi dokumentacije, s katero razpolaga, oceni, da so dejstva nesporna (ZVarCP 38. čl.). V končnem poročilu varuh navede svojo oceno dejstev in okoliščin posameznega primera in ugotovitve, 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 kakšno drugo nepravilnost. Istočasno pa predlaga tudi način za odpravo ugotovljene nepravilnosti (ZVarCP, 39. čl.).

V primeru kršitve človekovih pravic ali drugih nepravilnosti varuh predlaga način, s katerim naj se ugotovljena nepravilnost odpravi. Pri tem lahko predlaga, da organ ponovno izvede določen postopek v skladu z zakonom, povrnitev škode ali kak drug način odprave nepravilnosti, ki je bila povzročena posamezniku. V pristojnosti ombudsmana pa je tudi, da lahko predlaga uvedbo disciplinskega postopka zoper uslužbenca organov, ki so zakrivali ugotovljeno nepravilnost (ZVarCP, 39. čl.). Na podlagi predlogov, mnenj, kritik, priporočil so organi dolžni varuha obvestiti o svojih ukrepih najkasneje v 30 dneh (ZVarCP, 40. čl.).

Varuh kršitev ali nepravilnosti ne more odpraviti namesto teh organov (Varuh človekovih pravic 2007, 120). Varuh ravno tako nima na razpolago formalnih pravnih sredstev, s katerimi bi organ prisilil k določenemu ravnanju, zato je od slednjega odvisno, ali bo mnenje varuha upošteval ali ne ter kako (če sploh) bo v danem primeru ravnal (Internet 4). Če organ ne upošteva predlogov varuha ali jih upošteva le delno, lahko varuh o tem obvesti neposredno nadrejeni organ, pristojno ministrstvo, s

posebnim poročilom poroča državnemu zboru ali zadevo javno objavi⁵⁶ (ZVarCP, 40. čl.). Sredstvo političnega in javnega pritiska je tudi redno letno poročilo državnemu zboru⁵⁷ (Internet 4).

Varuh varuje človekove pravice in temeljne svoboščine na dveh ravneh. Na prvi se ukvarja s posamezno prijavo kršenja pravice, na drugi pa deluje proaktivno. V prvem primeru gre za odpravljanje konkretne kršitve, v drugem pa za preprečevanje kršitev (Varuh človekovih pravic 2007, 120). Varuh namreč z opozarjanjem na nepravilnosti vpliva tudi preventivno v smislu, da se organ v prihodnjem poslovanju in stikih s posameznikom izogne podobnim nepravilnostim in slabemu upravljanju (Internet 4).

6.4.3 Predlaganje sprememb zakonodaje in dajanje drugih predlogov

Varuh obravnava predvsem pritožbe posameznikov, ki so prizadeti zaradi nezakonitega ali zgolj nekorektnega dela organa, vendar pa je to dejstvo pomembno še z drugega vidika. Varuh namreč z obravnavanjem in preiskovanjem posameznih primerov ugotavlja tudi tako imenovane sistemske nepravilnosti (Rovšek 1998, 102–103). V tem primeru ima rezultat preiskave (v primeru, če je pritožba upravičena) učinek za vse državljane ali vsaj za specifično število državljanov (Jacoby 1999).

Številne istovrstne pritožbe je mogoče namreč rešiti le sistemsko, in sicer s spremembami predpisov ter prakse na posameznih področjih javne uprave (Rovšek 1998, 104). S tega vidika je zato izrednega pomena pristojnost, ki varuhu omogoča, da lahko daje državnemu zboru in vladi pobude za spremembe zakonov in drugih pravnih aktov iz njune pristojnosti (ZVarCP, 45. čl.). Predsednik državnega zbora, predsednik vlade in ministri so tudi dolžni sprejeti varuha na njegovo zahtevo najkasneje v 48 urah (ZVarCP, 46. čl.).

Državnim organom, zavodom in organizacijam, ki izvajajo javna pooblastila, pa lahko varuh daje predloge za izboljšanje njihovega poslovanja in ravnanja s strankami

⁵⁶ Varuh lahko na stroške organa objavi svoje poročilo in svoj predlog v javnih glasilih, če se organ na njegove predloge ali priporočila po ponovni zahtevi ni ustrezno odzval (ZVarCP, 40. čl.).

⁵⁷ Večjo pozornost poročilu varuha namenjamo nekoliko kasneje.

(ZVarCP, 45. čl.). Na ta način prispeva k bolj korektnemu delu javnih uslužbencev in celotne javne uprave (Rovšek 2002, 144).

6.4.4 Informiranje in ozaveščanje javnosti

Delo institucije varuha človekovih pravic ni zgolj premagovanje že obstoječih problemov (se pravi kurativno), temveč je tudi preventivno (Varuh človekovih pravic 2004, 134). Institucija varuha človekovih pravic tako poleg načina dela, ki ga v večni opredeljujeta zakon in poslovnik, deluje tudi proaktivno v smislu ozaveščanja javnosti (Varuh človekovih pravic 2008, 16).

Ozaveščanje posameznikov o njihovih pravicah in pravicah drugih ter izobraževanje ljudi o načinih za popravilo krivic oziroma načinih za preprečevanje kršitev obsegajo preventivni del varuhovega delovanja, ki postaja v družbi čedalje pomembnejši (Internet 7). Varuh skuša s svojim delom dvigovati pravno in upravno kulturo ter dolgoročno spreminjati stališča in vrednote družbe (Varuh človekovih pravic 2003, 118). Naloga varuha človekovih pravic je zato tudi ozaveščanje širše javnosti o problemih in spreminjanje odnosa širše družbe do obstoječih problemov, s tem pa posledično njihovo lažje zaznavanje in odpravljanje. Dokler ni občega zavedanja o obstoječih problemih, bodo načini njihovega reševanja otežkočeni ali celo onemogočeni (Varuh človekovih pravic 2004, 139–140).

Pri obveščanju in izobraževanju javnosti si institucija varuha človekovih pravic pomaga na naslednje načine:

- z dnevnim komuniciranjem in obveščanjem v postopkih reševanja pritožb nad delom organov;
- z osebnimi pogovori varuha oziroma varuhinje in sodelavcev s predstavniki javnosti, ki so pomembne za delo institucije;
- z aktivno pomočjo pri izdelavi seminarских, diplomskih in magistrskih nalog;
- z aktivno udeležbo na konferencah, seminarjih, okroglih mizah;
- prek spletnih strani;
- prek medijev;
- z brezplačnim biltenom;

- z drugimi publikacijami (letno poročilo, posebna poročila, priložnostne publikacije);
- z informativnim gradivom (zloženke, knjižni označevalci, plakati, promocijski spoti);
- s projekti in različnimi dogodki (Varuh človekovih pravic 2008, 249).

Na tem mestu bi bilo smiselno na kratko predstaviti brezplačni bilten z naslovom »Varuh – kako zavarovati svoje pravice«, katerega namen je zmanjševati potencialne kršitve človekovih pravic z ozaveščanjem, izobraževanjem in obveščanjem ljudi o njihovih pravicah in načinih za odpravljanje krivic (Internet 8).

Osnovni cilj biltena je tako opolnomočiti ljudi, da se bodo zavedali svojih pravic, se zanje zavzemali in jih znali tudi varovati. S pomočjo biltena želi institucija varuha:

- obveščati o pravicah,
- predstavljati zakonske poti in načine za reševanje težav in odpravo krivic,
- opozarjati na pomanjkljivosti v delovanju državnega ustroja z namenom izboljšav,
- ljudem njihove pravice predstaviti kot nekaj osnovno njihovega in
- prispevati k zmanjšanju kršitev (Internet 8).

Namenjen je predvsem tistim ljudem, ki imajo slabši dostop do množičnih medijev in sodobnih tehnologij, pa tudi skupinam, ki jih z običajnimi komunikacijskimi orodji in praksami ni mogoče doseči, ter vsem zainteresiranim, ki se želijo o zadevah, povezanih s pravicami, seznanjati tudi na ta način. Na voljo je v upravnih enotah, bolnišnicah, ambulantah, knjižnicah, zavodih za zaposlovanje, študentskih in dijaških domovih, domovih za ostarele, nevladnih organizacijah, centrih za socialno delo, zaporih in policijskih postajah (Internet 8). Bilteni so v elektronski obliki dostopni tudi na spletni strani Varuha človekovih pravic Republike Slovenije.

Kot pomemben vir informacij bi lahko tako izpostavili tudi spletno stran, ki vsebuje številne podatke o vlogi in pomenu institucije, podatke o varovanju človekovih pravic, temeljne dokumente s področja človekovih pravic, publikacije, gradiva in informacije o

projektih in akcijah ter zvočne informacije z novinarskih konferenc (Varuh človekovih pravic 2008, 247).

6.4.5 Letno poročilo varuha človekovih pravic

Varuhovi predlogi, priporočila in mnenja predstavljajo njegovo osnovno orodje in orožje, s katerim lahko uveljavlja zakonsko funkcijo. Vendar pa dobijo njegove ugotovitve in predlogi posebno težo šele takrat, ko so vsebovani v rednih ali posebnih poročilih (Igličar 2000, 201).

Zakon o varuhu človekovih pravic določa, da varuh poroča z rednimi in posebnimi poročili. Pri tem lahko posebna poročila naslovi pristojnemu delovnemu telesu državnega zbora ali neposredno državnemu zboru. Letno poročilo za preteklo leto pa mora predložiti državnemu zboru najkasneje do 30. septembra (ZVarCP, 43. čl.). Letno poročilo varuha vsebuje ugotovitve o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti državljanov, opis bistvene problematike, statistični pregled prejetih, obravnavanih in zaključenih vlog, opis posameznih primerov kršitev oziroma nepravilnosti ter poročilo o drugih aktivnostih institucije varuha človekovih pravic (Poslovník, 40. čl.).

Pomembna je tudi določba 44. člena zakona, ki varuhu omogoča, da ob obravnavi rednega letnega poročila v državnem zboru na seji osebno predstavi povzetek poročila ter svoje ugotovitve na tej podlagi. Poleg tega ta člen določa, da se varuhovo poročilo tudi javno objavi in je na ta način tako dostopno tudi širši javnosti.

Ker ne gre zgolj za poročilo o delu, lahko rečemo, da ima letno poročilo širši pomen. Je namreč eno glavnih orodij, s katerimi lahko varuh vpliva na delovanje pravne države, spoštovanje in varovanje človekovih pravic, krepitev demokracije, dobro upravljanje in oblikovanje politik. Poročilo namreč vsebuje tudi predloge za odpravljanje obsežnejših pomanjkljivosti in nepravilnosti, ki temeljijo na obravnavanih pobudah (Varuh človekovih pravic 1999, 7). Vendar pa je že v letnem poročilu za leto 1995 zapisano, da bo to doseglo svoj namen le v primeru, če ga bo parlament čim temeljiteje obravnaval in

če se bodo organi, ki jih zadeva opisana problematika, zavzemali za razrešitev težav (Varuh človekovih pravic 1996, 6).

Državni zbor ima na ta način možnost, da varuhove pobude upošteva pri zakonskem urejanju družbenih odnosov (Igličar 2000, 201). Letno poročilo je tako lahko učinkovito sredstvo za doseg potrebnih ukrepov in sprememb na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, s čimer varuh neposredno vpliva na razvoj splošne pravne kulture v državi (Teršek 2004, 122).

6.5 Položaj varuha človekovih pravic

Zakon določa, da je institucija varuha človekovih pravic pri svojem delu neodvisna in samostojna (ZVarCP, 4. čl.). To zahteva že sama narava nalog, ki jih opravlja. Varuh človekovih pravic namreč opravlja občutljivo nalogo varovanja človekovih pravic in svoboščin posameznikov v razmerju do državnih organov, ki razpolagajo s celotnim prisilnim aparatom. Da bi to ključno nalogo lahko učinkovito opravljal, morata biti zagotovljeni njegova neodvisnost in samostojnost (Rovšek 1994, 144). Varuh človekovih pravic je tako v celoti neodvisen in samostojen v razmerju do vlade ter ministrov, pri reševanju konkretnih zadev pa tudi od državnega zbora (Kaučič 1999, 338). To pomeni, da noben organ ne more vplivati na njegovo delo z dajanjem navodil. Za zagotavljanje takega položaja je Zakon o varuhu človekovih pravic določil kar nekaj elementov. Med najpomembnejše štejejo poleg razmerja do drugih državnih organov tudi določbe zakona glede načina izvolitve, mandatne dobe, nezdružljivosti funkcije, načina razrešitve ter imunitete, ki se nanašajo oziroma veljajo za varuha oziroma varuhinjo (Kaučič 2007, 156). Nekatere med temi določbami pa veljajo v enaki meri tudi za namestnike.

Zakon določa, da varuha oziroma varuhinjo človekovih pravic (v nadaljevanju zgolj v moškospolski obliki) na predlog predsednika republike izvoli državni zbor (ZVarCP, 2. čl.) z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev⁵⁸ (ZVarCP, 12. čl.). Tu bi se bilo smiselno nasloniti na Rovška (1994, 142) in Kaučiča (1999, 337), ki trdita, da naj bi

⁵⁸ Tako visoka kvalificirana večina v naši ureditvi ni predpisana za izvolitev nobenega drugega funkcionarja, ki ga voli državni zbor (Rovšek 1994, 142).

predpisana večina varuhu zagotavljala na eni strani čim širšo podporo parlamenta, na drugi strani pa krepila njegov neodvisen in samostojen položaj.⁵⁹

Zakon o varuhu človekovih pravic vsebuje še nekatere druge določbe, povezane z izvolitvijo varuha človekovih pravic. Tako je na primer kot pogoj za izvolitev določeno državljanstvo Republike Slovenije⁶⁰ (ZVarCP, 11. čl.). Kar zadeva sam postopek kandidiranja, zakon določa, da se smiselno uporabljajo določbe zakona o ustavnem sodišču, ki urejajo kandidiranje za sodnike ustavnega sodišča⁶¹ (ZVarCP, 14. čl.). Postopek za izvolitev varuha pa se mora začeti najpozneje pol leta pred potekom mandatne dobe prejšnjega varuha (ZVarCP, 13. čl.).

Z zakonom je določeno, da začne varuh opravljati funkcijo po prisegi, ki jo poda pred državnim zborom, s katero se zaveže, da bo opravljal svojo nalogo na podlagi ustave in zakona. Priseči mora tudi, da bo varoval človekove pravice in temeljne svoboščine, da bo opravljal delo vestno in nepristransko ter pri tem spoštoval načela pravičnosti in dobrega upravljanja (ZVarCP, 18. čl.).

Neodvisnost varuha se zagotavlja tudi z mandatno dobo, ki traja šest let, po preteku mandatne dobe pa je lahko ponovno izvoljen še za šest let (ZVarCP, 12. čl.). Zakon tudi vnaprej določa pogoje, zaradi katerih je varuh lahko predčasno razrešen, kar je ravno tako pogoj za njegovo neodvisnost, saj se ti pogoji ne morejo sproti spreminjati glede na različne interese. Varuh je tako lahko pred iztekom mandatne dobe razrešen, samo če to sam zahteva, če je obsojen za kaznivo dejanje s kaznijo odvzema prostosti ali zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje svoje funkcije. Vsi drugi razlogi za razrešitev so torej izključeni. Zakon določa, da se postopek za razrešitev varuha prične na predlog tretjine poslancev, varuh pa je razrešen, če za njegovo razrešitev glasujeta dve tretjini navzočih poslancev (ZVarCP, 21. čl.).

⁵⁹ Varuh tako ne bo odvisen od navadne večine strank, ki sestavljajo koalicijo na oblasti, kar prispeva k utrditvi neodvisnega položaja v razmerju do političnih strank (Rovšek 1994, 142).

⁶⁰ Zakon je v prvi in drugi obravnavi poleg državljanstva kot pogoj določal, da mora biti kandidat tudi pravni strokovnjak, vendar je bil ta pogoj v drugi obravnavi z amandmajem črtan (Rovšek 1994, 143).

⁶¹ Predsednik republike v Uradnem listu Republike Slovenije objavi poziv za zbiranje predlogov možnih kandidatov, ki morajo biti obrazloženi, priloženo pa mora biti tudi pisno soglasje možnega kandidata. Poleg tega pa lahko predsednik republike predlaga tudi druge kandidate (ZUstS, 12. čl. in 13. čl.).

Rovšek (1994, 145–146) in Kaučič (1999, 338–339) pri določbi o začetku postopka za razrešitev opozarjata na njeno nejasnost in poudarjata, da se mora v primeru, ko nastopijo razlogi za predčasno razrešitev, postopek začeti že po zakonu, ne da bi bila za začetek potrebna pobuda določenega deleža poslancev. Tudi zahtevana večina za razrešitev varuha se jima ne zdi smiselna, saj se ta razlikuje od večine za njegovo izvolitev. Za razrešitev varuha sta namreč dovolj dve tretjini glasov navzočih poslancev, za izvolitev pa dve tretjini glasov vseh poslancev.

Kot naslednji element neodvisnosti bi lahko izpostavili nezdružljivost funkcije. Kar se nezdružljivosti funkcije tiče, zakon določa, da funkcija varuha ni združljiva s funkcijami v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, organih političnih strank in sindikatov ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, ki po zakonu niso združljive z opravljanjem javne funkcije. V primeru, da funkcija, ki jo je varuh opravljal pred nastopom funkcije varuha, ni združljiva s funkcijo varuha, mu z dnem nastopa funkcije varuha prejšnja funkcija preneha ali miruje. V primeru, če varuh v tridesetih dneh od ugotovitve pristojne komisije državnega zbora ne opusti pridobitne dejavnosti, ki je po zakonu nezdružljiva s funkcijo varuha, pa mu funkcija varuha preneha (ZVarCP, 19. čl.).

Pomemben element varuhove neodvisnosti je tudi določba, ki pravi, da varuha ni mogoče klicati na odgovornost za mnenje ali predlog, ki ga je izrekel v okviru opravljanja svoje funkcije. V kazenskem postopku, uvedenem proti varuhu v zvezi z opravljanjem njegove funkcije, pa sme biti varuh priprt zgolj z dovoljenjem državnega zbora (ZVarCP, 20. čl.). V 20. členu zakona je torej opredeljena tako imenovana poklicna imuniteta, to je zaščita za primere sodnih ali drugih postopkov proti varuhu, ki so povezani z opravljanjem njegove funkcije. Vendar pa Ustava Republike Slovenije varuhu ne zagotavlja nepoklicne imunitete, ki jo priznava poslancem državnega zbora, članom državnega sveta in sodnikom (Rovšek 1994, 145).

Dela, ki ga zakon predvideva, varuh ne opravlja sam, temveč ima po zakonu pravico do najmanj dveh in največ štirih namestnikov, ki jih na njegov predlog imenuje državni zbor za dobo šest let z možnostjo večkratnega ponovnega imenovanja (ZVarCP, 15. čl. in 16. čl.). Državni zbor namestnike imenuje z navadno večino glasov, s tem, ko je

varuhu zagotovljeno njihovo predlaganje namestnikov, pa se ohranjata varuhov vpliv in odgovornost za delovanje celotne institucije varuha človekovih pravic. Hkrati pa se na ta način tudi izključuje politični vpliv pri imenovanju namestnikov (Rovšek 1994, 144).

Namestniki, ki naj bi ravno tako kot varuh začeli opravljati svojo funkcijo po prisegi, naj bi med drugim nadomeščali varuha v primeru njegove odsotnosti, smrti, poteka mandatne dobe ter trajne ali začasne nesposobnosti za opravljanje funkcije. Varuh sam določi vrstni red namestnikov, ki ga nadomeščajo (ZVarCP, 17. čl.).

Pomembno bi bilo poudariti, da zakon določa, da vse določbe glede nezdružljivosti funkcije, imunitete in predčasne razrešitve ne veljajo samo za varuha, ampak tudi za njegove namestnike (ZVarCP, 22. čl.).

Kot pomemben del neodvisnosti in samostojnosti institucije bi lahko izpostavili tudi dejstvo, da je institucija varuha človekovih pravic samostojni proračunski uporabnik in kot takšna samostojni predlagatelj za sredstva, ki so namenjena za delo institucije (Varuh človekovih pravic 2008, 258). S tega vidika je izrednega pomena določba 55. člena ZVarCP, ki določa, da se sredstva zagotovijo v proračunu. Višino sredstev pa določi državni zbor na predlog varuha. Tak položaj je torej sestavni del neodvisnosti in samostojnosti, ki ju mora izvršilna veja oblasti upoštevati (Varuh človekovih pravic 2008, 258).

7 DELOVANJE VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE

7.1 Obravnavanje pobud

Na podlagi letnega poročila za leto 2007, ki ga je pripravil Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju: Varuh),⁶² lahko vidimo, da je Varuh v letu 2007 obravnaval 3.085 zadev⁶³ (glej tabelo 7.1), kar predstavlja 12 % povečanje glede na leto 2006.

Tabela 7.1: Obravnavane zadeve po posameznih področjih dela v obdobju 2001-2007

PODROČJE DELA	ZADEVE V OBRAVNAVI														Indeks
	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		(07/06)
	Štev.	Delež	Štev.	Delež	Štev.	Delež	Štev.	Delež	Štev.	Delež	Štev.	Delež	Štev.	Delež	
1. Ustavne pravice	90	2,50 %	128	3,70 %	105	3,30 %	91	3,00 %	141	4,80 %	139	0,1	105	0	75,5
2. Omejitve osebnih svobode	206	5,70 %	134	3,80 %	145	4,50 %	143	4,80 %	194	6,50 %	201	0,1	180	0,1	89,6
3. Socialna varnost	549	15,20 %	468	13,40 %	451	14,10 %	393	13,10 %	339	11,40 %	354	0,1	472	0,2	133,3
4. Delovnoppravne zadeve	213	5,90 %	174	5,00 %	166	5,20 %	199	6,70 %	197	6,60 %	184	0,1	220	0,1	119,6
5. Upravne zadeve	591	16,30 %	632	18,10 %	613	19,10 %	488	16,30 %	435	14,70 %	367	0,1	353	0,1	96,2
6. Sodni in polic. postopki	1041	28,80 %	925	26,50 %	929	29,00 %	893	29,80 %	862	29,10 %	719	0,3	734	0,2	102,1
7. Okolje in prostor	143	4,00 %	118	3,40 %	83	2,60 %	98	3,30 %	101	3,40 %	102	0	123	0	120,6
8. Gospodarske javne službe	68	1,90 %	69	2,00 %	97	3,00 %	82	2,70 %	73	2,50 %	69	0	107	0	155,1
9. Stanovanjske zadeve	154	4,30 %	134	3,80 %	133	4,10 %	136	4,50 %	149	5,00 %	108	0	100	0	92,6
10. Diskriminacija							27	0,90 %	24	0,80 %	49	0	57	0	116,3
11. Pravice otrok			60	1,70 %	150	4,70 %	179	6,00 %	207	7,00 %	191	0,1	274	0,1	143,5
12. Ostalo	564	15,60 %	648	18,60 %	335	10,40 %	263	8,80 %	241	8,10 %	271	0,1	360	0,1	132,8
SKUPAJ	3.619	100 %	3.490	100 %	3.207	100 %	2.992	100 %	2.963	100 %	2.754	100 %	3.085	100 %	112

Vir: Varuh človekovih pravic (2008, 264).

Hkrati pa lahko iz tabele vidimo, da je bilo v letu 2007 mogoče prvič zaznati porast števila zadev po letu 2001. V obdobju po letu 2001 se je število zadev, ki jih je Varuh obravnaval, namreč iz leta v leto manjšalo. Na to spremembo me je opozorila že

⁶² V tem poglavju se bomo sklicevali na uradni naslov institucije Varuh človekovih pravic Republike Slovenije in pri tem uporabljali krajšo obliko Varuh, ki je uporabljena v letnem poročilu za leto 2007.

⁶³ Zadeva je pobuda, ki je klasificirana in sprejeta v obravnavo (Varuh človekovih pravic 2008, 16).

varuhinja v intervjuju, ki sem ga opravila z njo (glej prilogo). Sedaj ko je letno poročilo tudi javno dostopno, lahko iz statističnih podatkov vidimo, da leto 2007 dejansko predstavlja povečanje števila obravnavanih pobud po dolgem času upadanja.

Iz tabele lahko vidimo tudi, da Varuh še vedno največ zadev obravnava s področja sodnih in policijskih postopkov (734 zadev), ki so predstavljali vodilno področje v številu zadev tudi v preteklih letih. Na drugem mestu je področje socialne varnosti (472 zadev). Sledi kategorija ostalih zadev (360), kamor so uvrščene tiste zadeve, ki jih ni mogoče uvrstiti v nobeno od opredeljenih področij. Takoj za njimi so po številu obravnavanih zadev upravne zadeve (353), ki so bile vse do leta 2007 na drugem mestu po številu obravnavanih zadev. Z nekoliko večjim številom obravnavanih zadev sledijo še področja pravic otrok (274 zadev) in delovnopravne zadeve (220 zadev).

Če pogledamo posamezna področja, vidimo, da je zmanjšanje števila obravnavanih zadev mogoče zaznati predvsem na področjih, kot so ustavne pravice⁶⁴ (za 24,5 %), omejitve osebne svobode (za 10,4 %), stanovanjske zadeve (za 7,4 %) ter na področju upravnih zadev (za 3,8 %). Na ostalih področjih pa se je število obravnavanih zadev povečalo, in sicer največ na področjih gospodarskih javnih služb (za 55,1 %), pravice otrok (za 43,5 %) ter na področju socialne varnosti (za 33,3 %).

7.2 Varuhove ugotovitve in priporočila

Poleg posameznih predlogov in priporočil bi lahko kot pomembno obliko vpliva, ki jo ima Varuh, izpostavili tudi letno poročilo državnemu zboru. Iz letnega poročila za leto 2007 lahko razberemo, da je poročilo pomembno predvsem zato, ker državni zbor po obravnavi in proučitvi Varuhovih ugotovitev ter odzivnega poročila vlade sprejme priporočila, na kakšen način naj se odpravijo sistemske pomanjkljivosti v predpisih in delovanju organov javne uprave, na katere je opozoril Varuh v svojem poročilu (Varuh človekovih pravic 2008, 17).

⁶⁴ Pri tem pa bi bilo smiselno dodati, da vidi Varuh razlog za upad števila obravnavanih zadev na področju ustavnih pravic tudi v dejstvu, da je bilo v letu 2004 uvedeno področje diskriminacije, v katerega so vključili nekatera podpodročja s področja ustavnih pravic (Varuh človekovih pravic 2008).

V letnem poročilu za leto 2007 Varuh ugotavlja, da se je na ta način v preteklosti doseglo izboljšanje stanja na nekaterih področjih. Kot primer lahko navedemo policijske postopke in njihovo izvajanje, varstvo osebnih podatkov, dostopnost javnih informacij, izboljšanje delovanja številnih upravnih organov (predvsem nadzornih državnih organov) ter spremembe nekaterih predpisov in način njihovega sprejemanja. Pozitivne spremembe pa Varuh opaža tudi na področjih diskriminacije, nasilja v družini, pacientovih pravic, šikaniranja na delovnem mestu, delovanja romske skupnosti. Med pozitivne primere bi lahko uvrstili tudi ustanovitev preživninskega in jamstvenega sklada, kodeks ravnanja v javni upravi in druge primere (Varuh človekovih pravic 2008, 17).

Ob analizi letnih poročil pa lahko ugotovimo, da je kar nekaj problemov takih, na katere je moral Varuh vsako leto znova opozarjati. Skoraj stalnica v Varuhovih poročilih so bili izbrisani, potreba po zakonu, ki bi uredil področje duševnega zdravja, romska problematika, dolgotrajnost sodnih in upravnih postopkov. To pa še zdaleč niso edini problemi, na katere je Varuh opozarjal in za odpravo katerih si je prizadeval ter priporočal načine za njihovo rešitev.

Pri Varuhu tako ugotavljajo, da še vedno ostajajo prezrta nekatera Varuhova opozorila ali jim oblast celo nasprotuje (problem izbrisanih, vprašanja narodnih manjšin, ki niso omenjena v ustavi). Posledično se pri opisu bistvene problematike Varuh ne more izogniti ponavljanju nekaterih tem iz prejšnjih poročil. Pri tem Varuh poudarja, da bi morali biti očitki usmerjeni v tiste državne organe, ki teh problemov tudi v preteklem letu niso rešili, in ne v Varuha, ki iz leta v leto piše o istih problemih. Kot primer naj navedemo le nekaj takih tem, ki so kot problematika ponovno vključene v vsebino poročila za leto 2007. Varuh je moral tako znova omenjati problematiko neupoštevanja odločb ustavnega sodišča, ponujanja neustreznih rešitev vprašanja izbrisanih, sodnih zaostankov, poprave krivic idr. (Varuh človekovih pravic 2008, 17–18).

V uvodni besedi varuhinja povzema le tiste izmed ugotovitev, ki zadevajo veliko število prebivalcev, in tiste, ki bi jih država morala urediti v najkrajšem možnem času. Tu

bomo kot primer omenili le nekatere ugotovitve in opozorila, ki jih varuhinja izpostavlja.

- **Sprejemanje zakonodaje**

Varuhinja poudarja, da bi moralo biti sodelovanje javnosti v zakonodajnem postopku tudi zakonsko urejeno. Kljub temu da je bil Varuhov predlog podprt na seji Komisije za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti ter v razpravi ob obravnavi poročila za leto 2006 v državnem zboru, slednji tega zakona še ni sprejel.

- **Diskriminacija**

Varuh je pripravil tudi posebno poročilo o stanju na področju diskriminacije v Sloveniji. Hkrati pa meni, da je zakonodaja na tem področju premalo jasna, in obžaluje, da pripombe in opozorila Varuha na pomanjkljivosti ob obravnavi sprememb Zakona o uresničevanju načela enakega obravnavanja niso doživeli nobenega odziva.

- **Poprava krivic**

Varuh ugotavlja, da tudi to področje ostaja neurejeno. Škodo, ki so jo utrpeli materialni oškodovanci druge svetovne vojne, prisilno mobilizirani v nemško vojsko, in druge žrtve vojnega nasilja, pa bi bilo treba čim prej povrniti.

- **Pravosodje**

Varuhinja poudarja, da se Varuh tudi v tem poročilu ne more izogniti sodnim zaostankom. Iz pobud Varuh ugotavlja, da je sodišče druge stopnje večkrat razveljavilo prvostopenjsko sodno odločbo, kar kaže na to, da postopek na prvi stopnji ni dovolj skrbno obravnaval vseh okoliščin. Varuh zato ob tem predlaga, da se bolj uporabljajo postopki mediacije. Varuh je opazal, da veliko ljudi prosi Varuha za pravno pomoč. To pomeni, da so odvetniki predragi, brezplačna pravna pomoč ni na voljo vsakomur. Državni organi, občine in nosilci javnih pooblastil, ki bi morali nuditi informacije v skladu z Uredbo o upravnem poslovanju, pa po Varuhovem mnenju te naloge ne opravljajo dovolj kakovostno. Varuh znova opozarja na prezasedenost zavodov za prestajanje zaporne kazni, na pomanjkanje paznikov in strokovnih delavcev ter na slabe bivanjske razmere v nekaterih zaporih. Znova tudi opozarja na nujnost izgradnje oddelka za sodno psihiatrijo. Varuh še predlaga, naj se proučijo možnosti za postavitve učinkovite pomoči nekdanjim obsojencem v določenem časovnem obdobju po prestani kazni in nadzor za tiste, ki so na pogojnem odpustu. To bi lahko skupaj z izrekanjem

alternativnih kazni privedlo do manjše prezasedenosti zaporov in manjšega povratništva storilcev kaznivih dejanj.

- **Izbrisani**

Varuh poudarja, da je za Slovenijo kot pravno državo sramotno, da položaja izbrisanih ne uredi skladno z vsebino odločbe ustavnega sodišča. Hkrati pa pri Varuhu vztrajajo, da ustavni zakon o tej tematiki ni potreben.

- **Stanovanjska razmerja**

Varuh opozarja, da država premalo naredi glede stanovanjske politike. Opozorila so namenjena tudi še vedno nerešeni problematiki stanovalcev v denacionaliziranih stanovanjih.

- **Okolje in prostor**

Varuhinja tu izpostavlja predvsem neizvrševanje inšpekcijskih odločb.

- **Denacionalizacija**

Po več kot 15 letih od sprejema Zakona o denacionalizaciji postopki še niso končani.

- **Zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje**

Varuh kot pozitivnega vidi sprejem Zakona o pacientovih pravicah, za katerega pričakuje, da bo izboljšal odnose med bolniki in izvajalci zdravstvenih storitev.

- **Duševno zdravje**

Kljub številnim aktivnostim v zvezi s sprejetjem Zakona o duševnem zdravju, ta do konca leta 2007 še ni bil sprejet.

- **Otrokove pravice**

Rast števila pobud na tem področju Varuh razlaga z večanjem ozaveščenosti, za katero si Varuh prizadeva. Predlagane rešitve novega družinskega zakonika bi po Varuhovem mnenju pripomogle k racionalnejšim sodnim postopkom, ki so na področju otrokovih pravic še posebej problematični. S sprejetjem zakonika bi izpolnili tudi vladno obljubo, da bo tudi Slovenija zakonsko prepovedala telesno kaznovanje otrok.

- **Pravice starejših ljudi**

Na tem področju Varuh med drugim ugotavlja na dolge čakalne dobe za sprejem v domsko varstvo in prezasedenost domov. Premalo je narejeno za drugačne oblike varstva starejših. Še vedno ni zakona o dolgotrajni oskrbi in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo. Vedno aktualnejša postaja reintegracija starejših delavcev med zaposlene, ki pa ni ustrezno zakonsko urejena.

- **Mediji**

Varuh meni, da je treba zakonsko urediti pravila za poročanje o primerih, v katere so vključeni otroci. Na drugi strani pa varuhinja poudarja, da je potrebno, da so mediji in novinarji pri svojem delovanju neodvisni. Ob obravnavanju pobud pa je Varuh tudi ugotovil, da zakonodaja o medijih nekaterih vprašanj ne rešuje zadovoljivo (Varuh človekovih pravic 2008, 18–21).

7.3 Varuh in različne javnosti

V letnem poročilu za leto 2007 je izpostavljeno, da ima varuh (kot posameznik) na razpolago poleg formalnih poti⁶⁵ za doseganje sprememb tudi neformalne, pri katerih gre za izrazito individualen način izvajanja neformalnih postopkov varovanja človekovih pravic. Neformalne poti so v veliki meri odvisne od osebnostnih potez varuha oziroma varuhinje, načina komuniciranja in socialne mreže, znotraj katere deluje. Med neformalne poti bi tako lahko uvrstili osebne pogovore s funkcionarji in uradniki, razna srečanja s predstavniki civilne družbe in nevladnih organizacij, sodelovanje na javnih prireditvah ter sodelovanje z mediji. K osebni slogu delovanja varuha prispeva tudi odzivanje ob politično občutljivih temah (Varuh človekovih pravic 2008, 17).

Iz letnih poročil lahko tako razberemo, da je javnost izrednega pomena za uspešno delovanje institucije ombudsmana, saj predstavlja orodje za popravo krivic. Bistvo Varuhovega delovanja so posledično odnosi z različnimi javnostmi, pri čemer ne gre zgolj za komuniciranje med javnostmi, ampak tudi za medsebojno vplivanje. Varuh ima legitimno pravico s svojim delom vplivati na javnosti, da odpravijo kršitve pravic in da tudi preprečujejo njihovo nastajanje (Varuh človekovih pravic 2002, 72). Celotno Varuhovo delo in komuniciranje z različnimi javnostmi ima tako dva glavna cilja. In sicer po eni strani tiste, ki sprejemajo odločitve in zagotavljajo njihovo izvajanje, Varuh poziva k doslednemu spoštovanju človekovih pravic na vseh področjih, po drugi strani

⁶⁵ Te gredo po dveh glavnih smereh: izhajajoč iz pobud s predlogi, mnenji ter priporočili organom iz Varuhove pristojnosti in z letnimi poročili državnemu zboru (Varuh človekovih pravic 2008, 17).

pa si Varuh prizadeva za čim boljše ozaveščenost ljudi o njihovih pravicah in načinih za njihovo uresničevanje (Varuh človekovih pravic 1998, 176).

Iz letnih poročil je razvidno, da Varuh pri svojem delu vsakodnevno stopa v odnose z različnimi javnostmi in z njimi komunicira.

- **Odnosi s pobudniki**

Ker je osrednja naloga, ki jo Varuh opravlja, predvsem reševanje oziroma obravnavanje pobud posameznikov, spadajo ti pobudniki med najpomembnejše ciljne javnosti. Analiza letnih poročil omogoča ugotovitev, da se pobudniki na Varuha obračajo tako pisno kot tudi neposredno na pogovorih na sedežu Varuha ali prek telefona, kjer jim zaposleni dajejo informacije o delovanju Varuha ter napotke. Kot eno izmed oblik svojega dela je varuhinja vpeljala tudi redne tedenske telefonske pogovore s pobudniki (Varuh človekovih pravic 2008, 239–240).

Naloga Varuha je preprečevati in ugotavljati kršitve človekovih pravic in druge nepravilnosti ter odpravljati njihove posledice, zato je odločilnega pomena, da je institucija dostopna vsakomur, ki se želi obrniti nanjo (Varuh človekovih pravic 2000, 93). Da bi bila institucija Varuha čimbolj dostopna ljudem, lahko iz letnih poročil razberemo, da potekajo kot redna oblika dela pogovori tudi zunaj sedeža Varuha. Kot način dela jih opredeljuje že sam poslovnik. Ti pogovori potekajo v raznih krajih po Sloveniji, njihov glavni namen pa je približati institucijo ljudem ter jim omogočiti osebni stik z varuhom oziroma varuhinjo in svetovalci (Varuh človekovih pravic 2008, 240).

Kot pozitivne učinke poslovanja zunaj sedeža bi tako lahko izpostavili predvsem dostopnost institucije ljudem, ki lahko s pomočjo osebnega pogovora podrobneje razložijo svoj problem. Kot pozitivni učinek bi lahko izpostavili tudi dejstvo, da se lahko nekatere težave, ki so vezane na neustrezno delo državnih in lokalnih organov v obiskanem kraju, odpravijo s takojšnjim posredovanjem že med samim obiskom (Varuh človekovih pravic 2001, 99–100).

Varuh obiskuje tudi zapore, psihiatrične bolnišnice ter druge zavode z omejeno svobodo gibanja. Po obiskih vedno poda poročilo, kaj bi bilo treba izboljšati, da bi bile tem ljudem zagotovljene človekove pravice (Varuh človekovih pravic 2007, 120).

- **Odnosi s civilno družbo**

Pomembni so tudi odnosi Varuha s civilno družbo,⁶⁶ saj ta Varuhu predstavlja vir informacij o kršitvah človekovih pravic in/ali partnerja v proaktivnih akcijah. Ker iz civilne družbe prihajajo tudi potencialni pobudniki, so k njej usmerjene tudi akcije ozaveščanja in opolnomočanja (Varuh človekovih pravic 2008, 239). Prek civilne družbe lahko namreč Varuh lažje prodre do skupin ali posameznikov iz tako imenovanih deprivilegiranih oziroma marginaliziranih skupin in jih na tej ravni seznanja o njihovih pravicah (Varuh človekovih pravic 2003, 120).

Civilna družba je tista, ki navadno prva zazna probleme ter začne opozarjati nanje, poleg tega pa podaja tudi primerne rešitve. Tako Varuhu tudi pomaga pri njegovem delu (Varuh človekovih pravic 2004, 138). Pogled na družbene probleme in morebitne kršitve človekovih pravic z vidika prizadetih skupin Varuhu namreč omogoča, da te informacije uporabi kot argument v pritiskih na nosilce oblasti, ki takšnih kršitev ne bi smeli dovoliti. Institucijo Varuha bi tako lahko razumeli tudi kot posrednika, ki si prizadeva za učinkovit odnos med civilno družbo in nosilci oblasti (Varuh človekovih pravic 2003, 120).

Ker se tudi varuhinja zaveda pomena civilne družbe kot vira informacij o kršitvah človekovih pravic in potencialnih pobudnikov in ker prepoznava aktivno vlogo civilne družbe pri uresničevanju in ozaveščanju o človekovih pravicah, se je oblikovala pobuda za mesečna srečanja z nevladnimi organizacijami na sedežu Varuha, kjer potekajo tudi pogovori o možnih oblikah sodelovanja (Varuh človekovih pravic 2008, 240).

⁶⁶ Sestavljena je iz različnih organizacij, posameznikov, ki kanalizirajo udeležbo državljanov z različnimi nameni in na različnih področjih ter razsežnostih (Varuh človekovih pravic 2003, 120).

- **Odnosi z državnimi organi, organi lokalne samouprave in nosilci javnih pooblastil**

S temi organi Varuh sodeluje na dveh ravneh, tako na kurativni kot tudi na preventivni/promocijski. Kar se kurativne ravni tiče, se ustrezno sodelovanje s temi organi kaže predvsem v upoštevanju Varuhovih predlogov in mnenj, v korektnem odgovarjanju na njegove poizvedbe in v pripravljenosti odgovornih za neposreden pogovor o problemih s področja varstva človekovih pravic. Delovna srečanja pospešijo premike pri razreševanju problematike in omogočajo hitrejšo in kakovostnejšo izmenjavo informacij o problemih in možnostih za njihovo razreševanje. Srečanja so tudi priložnost za soočenje različnih stališč o načinu odpravljanja problemov. Ta srečanja pa lahko razširijo odnose s kurativne na preventivno raven. Na ta način je namreč omogočena izdelava skupnih strategij za preprečevanje kršenja pravic in skupen pristop k dvigu zavesti o spoštovanju pravic tako uslužbencev organov, do katerih ima Varuh pristojnosti, kot širše javnosti (Varuh človekovih pravic 2002, 73).

Za uspešno delo institucije Varuha so tako pomembni tudi neposredni odnosi s temi organi. Korak v smeri krepitve neposrednih odnosov z državnimi organi in organi lokalnih skupnosti je napravila tudi varuhinja z namenom aktivnega dvostranskega reševanja odprtih vprašanj (Varuh človekovih pravic 2008, 241).

Iz letnega poročila za leto 2007 izhaja, da se varuhinja s predstavniki lokalnih skupnosti srečuje predvsem ob Varuhovem poslovanju zunaj sedeža, saj se ob teh priložnostih sestane tudi z župani in predstavniki občinske uprave, ki lahko Varuha vnaprej opozorijo na nekatera vprašanja, s katerimi se ukvarjajo. Varuhinja se s predstavniki lokalnih skupnosti srečuje tudi ob drugih priložnostih v okviru svojih nalog, kot so okrogle mize, konference, srečanja in podobno. Posamezni župani Varuha tudi pisno obveščajo o posameznih odprtih vprašanjih, za katera menijo, da bi jih Varuh moral obravnavati, ali pa zaprosijo za stališče v zvezi s problemom, ki ga obravnavajo (Varuh človekovih pravic 2008, 241).

Varuh pri svojem delu sodeluje tudi s predstavniki vlade. Varuhinja se je tako na primer v letu 2007 srečala z ministri, pristojnimi za posamezna področja, ki so vsebinsko

povezana z nalogami Varuha (ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve, za šolstvo in šport, javno upravo, zdravje, pravosodje, kulturo, obrambo ter notranje zadeve). Na prvih srečanjih so predstavniki ministrstev predstavili svoje delo in vprašanja, s katerimi se srečujejo, dogovorjeni pa so bili tudi načini medsebojnega komuniciranja in sodelovanja, zlasti pri nekaterih zakonodajnih ter nekaterih skupnih projektih (Varuh človekovih pravic 2008, 241).

Na srečanjih s predstavniki vlade varuh oziroma varuhinja izpostavlja predvsem tiste probleme, ki jih je Varuh zasledil pri svojem delu, predvsem pri obravnavanju pobud posameznikov, hkrati pa poda tudi svoje predloge za njihovo rešitev. Tako je na primer varuhinja v letu 2007 ministra za javno upravo opozorila predvsem na zaostanke na področju upravnih postopkov, neučinkovito delovanje inšpekcijskih služb in premajhno vključenost javnosti v pripravljane zakonodaje (Varuh človekovih pravic 2008, 241–243).

Pri Varuhu ugotavljajo, da je korektno sodelovanje s posameznimi ministrstvi oziroma drugimi državnimi organi odvisno predvsem od ministra in njegove ocene, da je tako sodelovanje tudi v interesu ministrstva (Varuh človekovih pravic 2008, 242).

Analiza letnih poročil Varuha nas pripelje do zaključkov, da Varuh sodelovanje z državnimi in drugimi organi na splošno ocenjuje kot dobro in korektno. Varuh ugotavlja, da nima večjih težav pri izvrševanju svojih pooblastil. So sicer primeri, ko se organi niso ustrezno odzvali na posredovanje Varuha. Še vedno se namreč dogaja, da Varuh pri svojem delovanju naleti na primere, ko predolgo časa čaka na odgovor organa ali pa ga sploh ne prejme.

Kar se tiče Varuhovih mnenj, predlogov in priporočil za razrešitev problemov, Varuh ugotavlja, da jih državni in drugi organi večinoma upoštevajo in so pripravljeni na pogovor. Vendar pa kljub temu da večina organov posredovanje in opozorila Varuha jemlje resno, nekateri še vedno ne naredijo dovolj.

- **Odnosi z mediji**

Tako Varuh kot mediji nastopajo v vlogi nadzornika družbenega dogajanja in delovanja oblasti z namenom zaščititi posameznika, zato predstavljajo pomembne partnerje pri obveščanju in ozaveščanju javnosti. Ravno s pomočjo medijev Varuh seznanja javnost o svojih ugotovitvah o delovanju države na področju varovanja človekovih pravic, veča zavedanje ljudi o teh pravicah ter jim daje napotke, kako naj ravnajo v stikih z institucijami (Varuh človekovih pravic 2008, 243).

Sodelovanje Varuha in medijev lahko občutno poveča pritisk na organe iz Varuhove pristojnosti, kar pripomore k hitrejšemu reševanju težav, ki zadevajo širše množice, k odpravljanju sistemskih nepravilnosti in odpravljanju ukoreninjenih dojemanj in ravnanj (Varuh človekovih pravic 2002, 75). Vse to predstavlja spodbudo k večjemu spoštovanju človekovih pravic.

Varuh se z mediji mesečno srečuje na novinarskih konferencah, na katerih opozarja na primere slabega delovanja državnih organov. V letnem poročilu za leto 2007 je bila izpostavljena decentralizacija novinarskih konferenc. Povečana pozornost, ki jo Varuh namenja lokalnim medijem, je del strategije odkrivanja kršitev na terenu in bolj neposrednega stika Varuha z lokalnim prebivalstvom (Varuh človekovih pravic 2008, 244).

Če pogledamo Varuhovo spletno stran, vidimo, da vključuje posebno rubriko za medije, kjer lahko novinarji hitro dostopajo do ključnih informacij. Omogočen je tudi dostop do zvočnih informacij z novinarskih konferenc. Možnost prejemanja elektronskih novic novinarjem in zainteresirani javnosti omogoča celovito seznanjanje z vsebinami Varuhovega dela, z ugotovitvami institucije glede stanja človekovih pravic v Sloveniji, s projekti, razpisi, poslovanjem zunaj sedeža, obiski oziroma nadzorom raznih institucij, mednarodnimi odnosi Varuha, pravicami raznih ciljnih skupin, skratka: z vsemi oblikami Varuhovega dela. Te informacije pa so dostopne tudi na spletni strani (Varuh človekovih pravic 2008, 244).

Varuh v letnem poročilu za leto 2007 poudarja, da se je zaradi sprememb delovanja na nekaterih drugih področjih (kot so na primer povečana soudeležba pri zakonodajnih pobudah, okrepljeno sodelovanje z državnimi organi, neposredni pogovori s kršitelji, preverjanje nekaterih domnevno večjih kršitev neposredno na terenu) zmanjšalo komentiranje raznih tem. Javno izpostavljanje in opozarjanje Varuha na kršitev ali povsem konkretno prakso organa pa je kot vsa leta rezultat podrobnih analiz in tehtnih premislekov in bo še naprej na dnevnem redu sodelovanja z mediji in njihovimi javnostmi (Varuh človekovih pravic 2008, 244).

Varuh v letnem poročilu za leto 2006 izpostavlja, da se skušajo medijskemu izpostavljanju primerov izogniti, saj velikokrat pride do javnega linča še pred pravo razpravo o problemih ali še pred njihovim reševanjem. Vendar pa se je javno opozorilo v letih delovanja institucije v mnogih primerih izkazalo za edino rešitev. Taka opozorila so namreč velikokrat sprožili javnih razprav o določenih temah, ki so v preteklosti veljale za tabuizirane ali nepomembne (Varuh človekovih pravic 2007, 122). Za javno opozorilo na določeno tematiko, ki jo obravnava, se Varuh zato običajno odloči, ko presodi, da bo to omogočilo osvetliti ali rešiti tudi druge podobne primere (Varuh človekovih pravic 2006, 116).

Mediji predstavljajo vir informacij v primerih pobud, ki jih Varuh začne na lastno iniciativo. Novinarji pa stopajo v stik z Varuhom tudi kot pobudniki, ki so jim kršene človekove pravice. Varuh namreč poudarja svobodo medijev pri njihovem izražanju. Na drugi strani pa Varuh opozarja, da so tudi mediji lahko kršitelji človekovih pravic. Varuh že več let opozarja na previdnost pri poročanju o primerih, v katere so vpleteni tudi otroci. Velikokrat pa pride tudi do pojavov sovražnosti in nestrpnosti v različnih medijih (Varuh človekovih pravic 2008, 239–245). Varuh torej v takih primerih nastopa tudi v vlogi nadzornika medijev. V odnosu do medijev sicer nima zakonskih pooblastil, lahko pa opozarja na družbene nepravilnosti, ki jih včasih povzročajo tudi mediji (Varuh človekovih pravic 2003, 121). Po drugi strani pa tudi mediji posredno nadzorujejo delovanje Varuha in s svojim poročanjem o delovanju Varuha pomembno vplivajo na stopnjo zaupanja v Varuha kot institucijo (Varuh človekovih pravic 2008).

- **Mednarodno sodelovanje**

Kot pomembno bi lahko izpostavili tudi mednarodno sodelovanje, ki ga določa že poslovnik, saj Varuh tako v sodelovanju s sorodnimi institucijami v tujini, mednarodnimi in medvladnimi organizacijami pridobiva informacije in znanja s področja varovanja človekovih pravic in svoboščin in ob tem svoja znanja in izkušnje prenaša drugim (Varuh človekovih pravic 2008, 239).

7.4 Analiza intervjuja z varuhinjo

V tem podpoglavju se osredotočam na nekatere bistvene ugotovitve, ki izhajajo iz intervjuja, ki sem ga opravila z varuhinjo človekovih pravic dr. Zdenko Čebašek - Travnik (glej prilogo).

Kot glavne pomanjkljivosti formalnega (sodnega) varstva človekovih pravic, ki govorijo v prid obstoju in delovanju institucije varuha človekovih pravic, je varuhinja izpostavila dejstva, ki so bila velikokrat omenjena že v razni literaturi. Sodno varstvo je namenjeno predvsem reševanju sporov med dvema osebam oziroma med neko fizično in pravno osebo. Ravno tu pa se po njenem pojavi potreba po nekem učinkovitem mehanizmu, ki bi urejal sporne odnose med posameznikom in državo (državnimi organi, organi lokalne samouprave in nosilci javnih pooblastil). Ravno na te odnose – torej na odnose med posameznikom na eni strani ter državo na drugi – pa je z zakonom omejeno delovanje Varuha. Iz intervjuja lahko razberemo, da je reševanje teh sporov pomembno zato, ker je v preteklosti država velikokrat kršila človekove pravice, ki – ravno tako kot njihove kršitve – niso bile vedno dovolj jasno opredeljene v zakonodaji.

Varuhinja je kot pomanjkljivost navedla, da je sodna pot reševanja sporov tudi zelo formalna in zahteva določeno znanje ter finančna sredstva. Na drugi strani pa Varuh človekovih pravic s svojim delovanjem omogoča, da lahko pobudo začne čisto vsak posameznik, neodvisno od izobrazbe in finančnih sredstev. Tri osnovne značilnosti, ki to omogočajo, so: da je delovanje neformalno (ni potrebno znanje ne posebna oblika pobude), zaupnost postopka in brezplačnost postopka.

Zakon Varuhu nalaga, da spremlja in ocenjuje stopnjo kršitev človekovih pravic in da o teh kršitvah seznanja prej omenjene organe ter da na uraden oziroma formalen način seznanja tudi državni zbor. To je njegova osrednja vloga v procesu varovanja človekovih pravic.

Da bi Varuh prispeval k večjemu spoštovanju človekovih pravic, opravlja različne naloge. Kot glavno nalogo, ki jo Varuh opravlja, je varuhinja izpostavila sprejemanje pobud.⁶⁷ Te pobude nato obravnavajo, odgovarjajo pobudnikom in v primeru kršitev dajo kršiteljem priporočila za odpravo teh kršitev. Poleg te naloge pa skuša Varuh povečati tudi znanje o človekovih pravicah in s tem posameznike spodbuja, da se teh pravic zavedajo in da v primeru, ko so kršene, tudi zahtevajo, da se kršitev odpravi. To ozaveščanje posameznikov izvajajo preko raznih projektov, posvetov, sodelovanja v medijih, pa tudi preko lastnih publikacij, ki jih izdajajo in so dostopne tudi na spletni strani.

Varuhinja je poudarila, da se vloga, ki jo ima Varuh v procesu varovanja človekovih pravic, v času obstoja institucije uradno ni spremenila, saj je zakon v vsebinskem delu ves čas enak. Vendar pa kljub temu velja, da je dal vsak varuh s svojim načinom dela tej funkciji poseben pečat, kar formalno sicer ne pomeni drugačne vloge, pomeni pa predstavljanje ali poudarjanje različnih področij, za katera se varuh sam odloči, da jih bo obravnaval. Tako je varuhinja med svoje prioritete na primer vključila skrb za posebno ranljive skupine, kot so otroci, starejši ljudje, invalidi in hendikepirani, ki zaradi svojih posebnosti ne morejo sami učinkovito zastopati svojih koristi.

Varuhinja je v intervjuju poudarila pomembno zadevo, s katero se je mogoče v vsakem primeru strinjati, vsaj z vidika pristojnosti in pooblastil, ki jih Varuhu določa zakon. Poudarila je namreč, da Varuh ni edini, ki lahko prispeva h krepitvi spoštovanja človekovih pravic. Varuh je predvsem tisti, ki opozarja. Ali se bodo pravice izvrševale oziroma kršitve zmanjševale, pa je v prvi vrsti odvisno predvsem od vseh treh vej oblasti. V primeru, da oblast sprejme priporočila Varuha, da je treba kršitve na

⁶⁷ Varuhinja je izpostavila, da vlogam, ki jih posamezniki, društva oziroma skupine ljudi podajo, ne pravijo pritožbe, ampak pobude, in sicer so to pobude za odpravo kršitev oziroma za varovanje človekovih pravic.

določenem področju odpraviti, in pri tem sprejme ustrezno zakonodajo, ki jo potem tudi izvršuje, lahko rečemo, da Varuh v veliki meri prispeva k varovanju človekovih pravic. To se po mnenju varuhinje na nekaterih omejenih področjih tudi dejansko dogaja, vendar pa obstajajo področja, kjer kljub večkratnim opozorilom Varuha oblast še vedno ne naredi dovolj.

Tu torej vidimo, da Varuh ne more prisiliti organov k določenemu ravnanju, ampak je njegova naloga v procesu varovanja človekovih pravic predvsem v opozarjanju na kršitve oziroma nepravilnosti in dajanju priporočil, kako naj organi te kršitve odpravijo. Ali bodo organi upoštevali Varuhove predloge in opozorila, je na koncu njihova odločitev, Varuh pa nima pooblastil, da bi jih prisilil v upoštevanje priporočil. Varuh tako v procesu varovanja človekovih pravic ni edini, ki bi lahko sam vplival na večje spoštovanje človekovih pravic.

Izrednega pomena za delovanje Varuha je tudi zagotovljen neodvisen položaj, kar je poudarila tudi varuhinja. Neodvisnost pomeni imeti dostop do potrebnih informacij, imeti dovolj sredstev za delo in biti dejansko neodvisen od aktualne politike. Poudarila je namreč, da Varuh pri svojem delu odkriva nepravilnosti, ki bi jih oblast morala popraviti. Te kritike pa so lahko za oblast neprijetne, zato v nekaterih primerih želi vplivati na varuhovo mnenje. Pri tem pa se ji zdi zlasti pomembno, da je varuh pred takšnimi vplivi zavarovan, na primer tako da ga oblast zaradi njegovega delovanja ne more odpoklicati ali mu odreči sredstev za delo. Prav ta neodvisnost pa po njenem varuhu omogoča, da lahko daje svoja mnenja zgolj na podlagi argumentov, ne pa na podlagi nekega političnega ali verskega oziroma drugega prepričanja ali pritiskov. Varuhovo moč sama vidi v moči argumenta, kar so izpostavljali številni avtorji. Pri tem pa meni, da v primeru, če hočemo neko mnenje argumentirati, potrebujemo ljudi, ki znajo te argumente poiskati in jih dobro predstaviti. Ti morajo biti torej zelo dobri strokovnjaki, sicer varuhovo mnenje ni verodostojno in mu posledično ljudje ne verjamejo. Brez te verodostojnosti tako ne more dobro opravljati svoje funkcije.

Varuhinja ugotavlja, da je delovanje Varuha kot institucije dokaj neodvisno v smislu možnosti pridobivanja podatkov v kontaktih z državnimi organi ipd. Vendar pa vseeno

opaža poskuse vplivanja oziroma poseganja v Varuhovo delovanje. Kot primer neposrednega vpliva vidi vpliv na Varuhovo finančno neodvisnost. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju je po njenem mnenju neupravičeno znižal plače funkcionarjem Varuha, s tem pa bo nujno prišlo do omejitev v napredovanju drugih strokovnih sodelavcev, ki ne bodo mogli napredovati toliko, kot jim zakon omogoča. Njihovo napredovanje se bo ustavilo pod mejo plač funkcionarjev, na tej točki pa bodo po njenem (s svojim znanjem in izkušnjami) upravičeno iskali zaposlitev drugje. Vse to pa po varuhinjinem mnenju dolgoročno gledano predstavlja slabitev osnovne moči Varuha, se pravi: znanja in sposobnosti strokovnih sodelavcev, da iščejo ustrezne odgovore na vprašanja, povezana s kršitvami človekovih pravic.

Za boljše razumevanje bi bilo na tem mestu smiselno vključiti nekatere trditve in ponazoritve iz letnega poročila za leto 2007. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju med drugim določa razvrstitev funkcionarjev v plačne razrede, pri čemer je funkcije varuha, njegovega namestnika in generalnega sekretarja razporedil tako, da jim je znižal plačne razrede. Zakonska ureditev, ki je veljala do uveljavitve tega zakona, je določala, da ima varuh plačo v višini plače predsednika ustavnega sodišča, njegovi namestniki pa v višini plače ustavnih sodnikov. Ta ureditev je po Varuhovem mnenju izhajala iz Varuhove vloge in nalog v sistemu državne ureditve. Temeljni element Varuhovega dela je njegova neodvisnost, saj ta pomeni jamstvo za nepristransko in objektivno obravnavo vseh pobud, ne glede na to ali s svojo vsebino posegajo na zakonodajno, izvršilno ali sodno vejo oblasti. Z novim zakonom pa bodo verjetno nastale razmere, ki bi lahko ogrozile učinkovito izvajanje nalog. Status nadzornega organa namreč ocenjujejo tako javnost kot državni organi in javni uslužbenci tudi glede na njegovo mesto v plačni hierarhiji. Neodvisnost organa pa je potrebno zagotoviti tudi s finančno ustreznim nagrajevanjem vseh zaposlenih. Formalno znižanje statusa neodvisnega državnega organa, kar Varuh gotovo je, bo nedvomno poslabšalo položaj Varuha v razmerju oblastnih organov in s tem omajalo tudi zaupanje posameznikov do Varuha (Varuh človekovih pravic 2008, 257).

Varuhinja pa opozarja tudi na posredne vplive, na primer prek medijev, kjer se jasno odraža vpliv posamezne politične opcije na njej nevšečno varuhovo delo. Mediji

velikokrat kritizirajo varuhovo delo v zvezi s politično občutljivo temo. Ostalo Varuhovo delo pa po varuhinjinem mnenju velikokrat ne vidijo oziroma ga namenoma prezrejo.

Varuhinja meni, da je vprašanje varuhovega ugleda in podpore v veliki meri vezano tudi na osebnost varuha, na njegovo pojavljanje v medijih in povezano s pričakovanji javnosti. Ko je varuhovo pojavljanje v medijih večjemu delu javnosti bolj všečno, se po njenem mnenju lahko zdi, da ima varuh večji ugled. Vendar pa je poudarila, da po njenem to ni nujno in se lahko pokaže, da je ocena javnosti posledica manipulacije medijev, ki lahko varuha prikažejo v različni luči. Tako na primer nekateri mediji v določenem primeru varuha kritizirajo, istočasno pa ga drugi branijo. V neki drugi situaciji, kjer se bo počutila prizadeta druga opcija, pa se bodo mediji malo zamenjali. Zato varuhinja meni, da ugled in podpora varuhu vsaj v času mandata nista povezana z dejanskim delom, ampak s predstavitvijo varuhovega dela skozi medije. Kljub temu se ji zdi, da širša javnost varuha ceni in podpira.

Kar se tiče ugleda in podpore, ki ju je varuh deležen s strani tistih, katerih delovanje nadzira, pa varuhinja poudarja, da je državni zbor varuhu znižal plačo, kar posredno pomeni, da z njegovim delovanjem ni bil zadovoljen. Državni zbor je tudi edini, ki ocenjuje varuhovo delo, pri tem pa varuhinja poudarja, da iz državnega zbora doslej še ni dobila konkretne kritike na račun svojega dela.

8 SKLEP

Institucija varuha človekovih pravic je bila ustanovljena predvsem z namenom varovanja človekovih pravic posameznikov v razmerju do države. V ta namen opravlja številne naloge. Kot najpomembnejšo bi lahko izpostavili predvsem obravnavanje pritožb oziroma pobud posameznikov, ki menijo, da so jim bile kršene človekove pravice ali storjene kakšne druge nepravilnosti s strani državnih organov, organov lokalne samouprave ali nosilcev javnih pooblastil. V teh primerih pri Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije (v nadaljevanju: Varuh) opravijo potrebne poizvedbe. V primerih, ko Varuh ugotovi, da je šlo pri določeni zadevi dejansko za kršenje človekovih pravic ali kakšno drugo nepravilnost, je v njegovi pristojnosti, da tem organom daje priporočila in predloge, kako naj kršitev oziroma nepravilnost odpravijo.

Širina obravnavanih zadev pa Varuhu daje možnost odkrivanja tudi takih kršitev človekovih pravic, ki zadevajo večje število prebivalcev in katerih rešitev bi bila pomembna za večje število ljudi. Na ta način lahko Varuh odkriva tudi pomanjkljivosti v predpisih. S tega vidika lahko rečemo, da je pomembno sredstvo, s katerim skuša Varuh vplivati na večje spoštovanje človekovih pravic, tudi letno poročilo, ki ga je z zakonom dolžan sestaviti in ki med drugim vključuje vse tiste ugotovitve, do katerih je Varuh prišel na področju spoštovanja človekovih pravic. Če bi državni zbor in vsi drugi organi upoštevali vse Varuhove predloge, bi lahko rekli, da je letno poročilo tudi v resnici doseglo svoj namen.

Pomembno bi bilo izpostaviti zavedanje varuhinje, da Varuh kljub temu ni edini, ki prispeva h krepitvi spoštovanja človekovih pravic. V veliki meri je namreč odvisno od organov, ali bodo storili potreben korak k odpravi kršitev in nepravilnosti. Varuh je tisti, ki opozarja in kritizira, saj nima pooblastil, da bi od organov lahko zahteval določeno ravnanje. Lahko zgolj priporoča in daje mnenja z vidika varstva človekovih pravic.

Tako iz letnih poročil kot iz intervjuja z varuhinjo lahko ugotovimo, da veliko organov upošteva Varuhova priporočila. Na drugi strani pa se kljub temu najdejo izjeme, ki ne

naredijo dovolj za večje spoštovanje človekovih pravic. Tudi kar se tiče tako imenovanih sistemskih nepravilnosti, je na marsikaterem področju opaziti spremembe. Veliko Varuhovih predlogov je bilo upoštevanih tudi pri oblikovanju določene zakonodaje. Vendar pa kljub temu ostajajo problemi, ki po več kot 13 letih Varuhovega dela še vedno zasedajo mesto v Varuhovih poročilih in kljub opozorilom Varuha še vedno niso rešeni. V tem primeru nikakor ne moremo mimo izbranih in sodnih zaostankov, ki pa še zdaleč niso edini problem na področju varstva človekovih pravic.

Ker Varuh nima pristojnosti, s katerimi bi lahko prisilil organ k spoštovanju človekovih pravic, ravno tako pa ne more sam odpraviti kršitev namesto teh organov, se zaveda pomena, ki ga ima javnost pri njegovem delovanju, zato so za njegovo delo izrednega pomena odnosi z različnimi javnostmi, s pomočjo katerih skuša Varuh vplivati na delovanje državnega aparata in pospešiti odpravo pomanjkljivosti oziroma nepravilnosti.

Poleg formalno določenih poti, kot so priporočila ob obravnavanju posameznih pobud in letna poročila, pa skuša Varuh z namenom, da bi prispeval k večjemu spoštovanju človekovih pravic, na različne načine ozaveščati javnost, da bi se posamezniki zavedali svojih pravic in načinov za njihovo uresničevanje. Tudi kar se tega tiče, ima Varuh kar precejšnjo vlogo. Kot primer lahko navedemo, da Varuh kot enega izmed razlogov za povečanje števila pobud na področju otrokovih pravic vidi ravno v številnih aktivnostih, povezanih s promocijo na tem področju.

Kljub vsemu lahko zaključimo, da institucija varuha človekovih pravic prispeva h krepitvi spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, in s tem lahko potrdimo prvo hipotezo.

Zakon določa, da mora biti Varuh pri svojem delu neodvisen in samostojen. V ta namen so z zakonom predpisani različni elementi neodvisnosti, kot so na primer izvolitev, mandatna doba, nezdržljivost funkcije, poklicna imuniteta, ki veljajo za varuha in tudi za njegove namestnike. Na začetku smo postavili hipotezo, da je neodvisen položaj pogoj, da lahko institucija varuha človekovih pravic učinkovito opravlja svoje naloge.

To hipotezo lahko ravno tako potrdimo. Varuh namreč pri svojem delu odkriva kršitve človekovih pravic in druge nepravilnosti, ki so jih storili državni organi (torej tisti organi, ki spadajo pod njegovo pristojnost). Zelo pomembno je, da je od teh organov neodvisen, saj le tako ne morejo vplivati na njegovo delo in mu dajati konkretnih navodil pri delovanju. Ravno tako ne morejo vplivati na ugotovitve, povezane s kršitvami. Le kot neodvisen organ lahko namreč ugotovi, kakšno je dejansko stanje in ali so človekove pravice tudi v resnici kršene. Neodvisnost bi lahko razumeli kot pogoj za nepristransko in neodvisno obravnavo pobud. Le v primeru neodvisnosti je lahko njegovo mnenje zgolj rezultat preiskave. Njegova priporočila pa lahko samo v primeru neodvisnosti temeljijo zgolj na strokovnosti, ne da bi bila pri tem pod vplivom raznih političnih ali drugih prepričanj.

Zagovarjali smo tudi hipotezo, da obstoj in delovanje institucije varuha človekovih pravic dopolnjuje formalno (sodno) varstvo pravic posameznikov v razmerju do države.

Številni avtorji kot na primer Rovšek in Kaučič trdijo, da so začele države ustanavljati neformalne mehanizme, med katere uvrščamo tudi institucijo ombudsmana oziroma varuha človekovih pravic, predvsem zato, ker formalni (sodni) mehanizmi niso dovolj učinkoviti pri varstvu človekovih pravic.

Kot pomanjkljivosti sodnih mehanizmov v Sloveniji lahko navedemo, da so formalni, zahtevajo določeno znanje in finančna sredstva, kar je izpostavila tudi varuhinja. Zaradi teh dejstev so za posameznika v veliko primerih nedosegljivi. Na drugi strani pa Varuh omogoča varstvo človekovih pravic v neformalnem in brezplačnem postopku.

Sodni mehanizmi so tudi osredotočeni zgolj na tiste kršitve človekovih pravic, ki so opredeljene v zakonih. Na drugi strani pa institucija varuha človekovih pravic ukrepa tudi v primerih, ko ni šlo za zakonsko določene kršitve človekovih pravic, je pa organ deloval neprimerno. Varuh lahko namreč ukrepa tudi v primerih nepravilnega in slabega upravljanja. Odprava teh nepravilnosti, ki so mogoče na prvi pogled nepomembne, pa je z vidika posameznika lahko še kako pomembna. V teh in podobnih primerih se posameznik lahko obrne na Varuha. Zato lahko rečemo, da je pomembno,

da obstaja institucija, na katero se lahko posamezniki obrnejo, ki obravnava tudi take zadeve, ko ne gre za kršitve človekovih pravic, določene z zakonom, so pa vseeno pomembne za posameznika.

Iz letnih poročil vidimo, da se veliko ljudi obrača na Varuha, kar pomeni, da instituciji zaupajo, hkrati pa bi lahko rekli, da za nekatere predstavlja še zadnjo možnost za popravilo krivic.

Iz letnih poročil lahko vidimo, da se vsako leto največ pobud nanaša ravno na sodne postopke, kot glavni problem pa pobudniki pogosto navajajo predvsem nerazumno dolge postopke. Očitna preobremenjenost sodišč in s tem povezana dolgotrajnost sodnih postopkov sta torej razloga, da Varuh kljub določenemu napredku v smeri zmanjšanja sodnih zaostankov še vedno prejema veliko število pobud na tem področju. Zato je smiselno zaključiti, da je obstoj institucije varuha človekovih pravic izrednega pomena, saj je kot oblika neformalnega varstva človekovih pravic pomembno dopolnilno sredstvo sodnemu varstvu človekovih pravic predvsem v primerih, ko to odpove in je za posameznika neučinkovito.

9 LITERATURA

1. Bavcon, Ljubo. 1992. Človekove pravice in temeljne svoboščine v novi ustavi Republike Slovenije. V *Nova ustavna ureditev Slovenije*, ur. Igor Kaučič, 42–48. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
2. --- 2006. *Izzivi in odzivi*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
3. Bizjak, Ivan. 1998. Spoštovanje in varstvo človekovih pravic v Sloveniji – izkušnje in dileme. V *Človekove pravice in svoboščine v tranziciji: primer Slovenije*, ur. Milan Zver, 11–22. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije: Urad Varuha človekovih pravic Republike Slovenije.
4. Brezovšek, Marjan. 1998. Politični sistem in temeljne človekove pravice. V *Človekove pravice in svoboščine v tranziciji: primer Slovenije*, ur. Milan Zver, 47–67. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije: Urad Varuha človekovih pravic Republike Slovenije.
5. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2007. *Democratic Praxis in Slovenia*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
6. Butala, Aleš. 2001. Pristojnosti, pooblastila in delovanje varuha človekovih pravic v razmerju do sodstva. *Pravna praksa* 20 (36): 27–30.
7. Čebašek - Travnik, Zdenka. 2008. Intervju z varuhinjo človekovih pravic. Ljubljana, 24. julij.
8. Cerar, Miro. 1993/1996. *Večrazsežnost človekovih pravic in dolžnosti*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
9. --- 1997. O naravi človekovih pravic in dolžnosti. V *Temeljne pravice*, ur. Marjan Pavčnik, Ada Polajnar Pavčnik in Dragica Wedam - Lukić, 52–83. Ljubljana: Cankarjeva založba.
10. --- 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.
11. --- 2005. Nekateri (ustavno)pravni vidiki načela nediskriminacije. V *Enakost in diskriminacija: sodobni izzivi za pravosodje*, ur. Dean Zagorac, 21–54. Ljubljana: Mirovni inštitut.

12. De Asper y Valdés, Daisy. 1999. The Self-Perceptions of the Ombudsman: A Comparative and Longitudinal Survey. V *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, ur. Linda C. Reif, 227–270. The Hague: Kluwer Law International.
13. Donnelly, Jack. 1989/2003. *Universal human rights in theory and practice*. Ithaca: Cornell University Press.
14. Gregory, Roy. 1999. Building an Ombudsman Scheme: Statutory Provisions and Operating Practices. V *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, ur. Linda C. Reif, 129–168. The Hague: Kluwer Law International.
15. Gros Espiell, Héctor. 2000. Humanitarian Law and Human Rights. V *Human rights: concept and standards*, ur. Janusz Symonides, 345–359. Ashgate: UNESCO.
16. Horvat, Bogomir. 2001. Varuh človekovih pravic vsvetu in Sloveniji. *Pravna praksa* 20 (16/17): 44.
17. Igličar, Albin. 2000. Varuh človekovih pravic med civilno družbo in državo. *Dignitas* (5–6): 200–212.
18. Ingram, Attracta. 1994. *A political theory of rights*. Oxford: Clarendon Press.
19. Internet 1: *Zgodovina institucije*. 2005. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=40> (25. marec 2008).
20. Internet 2: *Kaj je institucija varuha in s čim se ukvarja?*. 2005. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=9> (27. marec 2008).
21. Internet 3: *Katalog informacij javnega značaja*. 2005. Dostopno prek: http://www.varuh-rs.si/index.php?id=914#osnovni_podatki (25. marec 2008).
22. Internet 4: Butala, Aleš. 1995. *Varuh človekovih pravic – pristojnosti in pooblastila*. Dostopno prek: http://www.varuh-rs.si/index.php?id=106&tx_ttnews%5Bcat%5D=23%2C24%2C25&tx_ttnews%5Byear%5D=1995&tx_ttnews%5Btt_news%5D=462&tx_ttnews%5BbackPid%5D=48&cHash=72e74ec6f1 (5. maj 2008).
23. Internet 5: *Pravni okvir za delovanje in pristojnosti*. 2005. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=39> (25. marec 2008).
24. Internet 6: *Kaj je pobuda?*. 2005. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=65> (27. marec 2008).

25. Internet 7: Samaluk, Barbara. 2005. *Vloga varuha pri ustvarjanju strpnejše družbe*. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=1004> (21. junij 2008).
26. Internet 8: *Bilten varuha človekovih pravic*. 2005. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=56> (16. maj 2008).
27. Jacoby, Daniel. 1999. The Future of the Ombudsman. V *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, ur. Linda C. Reif, 15–49. The Hague: Kluwer Law International.
28. Jambrek, Peter. 1988. Mednarodna ureditev človekovih pravic. V *Varstvo človekovih pravic: razprave, eseji in dokumenti*, ur. Peter Jambrek, Anton Perenič in Marko Uršič, 34–78. Ljubljana: Mladinska knjiga.
29. Jovičić, Miodrag. 1969. *Ombudsman, čuvar zakonitosti i prava građana*. Beograd: Servis Saveza udruženja pravnika Jugoslavije.
30. Kaučič, Igor. 1994/1999. Varuh človekovih pravic. V *Državna ureditev Slovenije: tretja spremenjena in dopolnjena izdaja*, Franc Grad, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan, 333–344. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
31. --- 1999/2007. Človekove pravice in svoboščine. V *Ustavna ureditev Slovenije. Četrta, spremenjena in dopolnjena izdaja*, Igor Kaučič in Franc Grad, 91–164. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
32. Kempf, Udo in Marco Mille. 1999. The Role and the Function of the Ombudsman: Personalised Parliamentary Control in Forty-Eight Different States. V *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, ur. Linda C. Reif, 195–225. The Hague: Kluwer Law International.
33. Kocjančič, Rudi. 1998. Človekove pravice in temeljne svoboščine. V *Ustavno pravo Slovenije*, ur. Rudi Kocjančič, 97–134. Ljubljana: Visoka upravna šola.
34. Koskinen, Pirkko K. 1999. Investigating the Judiciary. V *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, ur. Linda C. Reif, 519–525. The Hague: Kluwer Law International.
35. Lehtimaja, Lauri. 1993. Mehanizmi uveljavljanja človekovih pravic: komparativni opis institucije ombudsmana. V *Slovenija in evropska konvencija o človekovih pravicah: zbornik razprav*, ur. Jernej Rovšek, Peter Jermol in Borut Bohte, 139–147. Ljubljana: Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

36. Mavčič, Arne. 2002. Varstvo pravic pred Ustavnim sodiščem. V *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*, ur. Miro Cerar, Jon Jamnikar in Maja Smrkolj, 113–126. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije: Mirovni inštitut.
37. Milosavljević, Bogoljub. 2001. *The Ombudsman: defender of civil rights*. Beograd: Center for Antiwar Action.
38. Novak, Marko. 2005. Varuh človekovih pravic. *Pravna praksa* 24 (1): 33.
39. Oosting, Marten. 1999. The Ombudsman and His Environment: A Global View. V *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, ur. Linda C. Reif, 1–13. The Hague: Kluwer Law International.
40. Owen, Stephen. 1999. The Ombudsman: Essential Elements and Common Challenges. V *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, ur. Linda C. Reif, 51–71. The Hague: Kluwer Law International.
41. Pavčnik, Marjan. 1997. Razumevanje temeljnih (človekovih) pravic. V *Temeljne pravice*, ur. Marjan Pavčnik, Ada Polajnar Pavčnik in Dragica Wedam-Lukić, 84–116. Ljubljana: Cankarjeva založba.
42. Pearce, Dennis. 1999. The Ombudsman: Review and Preview - The Importance of Being Different. V *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, ur. Linda C. Reif, 73–99. The Hague: Kluwer Law International.
43. Perenič, Anton. 1988. Zgodovinski razvoj človekovih pravic. V *Varstvo človekovih pravic: razprave, eseji in dokumenti*, ur. Peter Jambreč, Anton Perenič in Marko Uršič, 17–33. Ljubljana: Mladinska knjiga.
44. *Poslovník varuha človekovih pravic*. Ur. l. RS 63/1995, 54/1998, 101/2001, 58/2005. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_POSL7.html (17. april 2008).
45. Radinović, Dragan. 2001. *Ombudsman i izvršna vlast. Institucija ombudsmana na početku XXI vijeka*. Beograd: Službeni glasnik, Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije.

46. Reif, Linda C. 1999. Introduction. V *The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute*, ur. Linda C. Reif, xxiii–xxxviii. The Hague: Kluwer Law International.
47. Rovšek, Jernej. 1994. *Varstvo človekovih pravic*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
48. --- 1996. Parlamenti in ombudsmani – državni zbor in varuh človekovih pravic. V *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive*, ur. Marjan Brezovšek, 207–224. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
49. --- 1998. Vloga varuha človekovih pravic pri nadzoru javne uprave. V *Zbornik referatov: V. dnevi slovenske uprave*, 93–105. Ljubljana: Visoka upravna šola.
50. --- 2001. Varuh človekovih pravic in posebni varuhi. V *Zbornik referatov: VIII. Dnevi slovenske uprave*, ur. Tone Jerovšek, 255–267. Ljubljana: Visoka upravna šola.
51. --- 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, 127–145. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije: Mirovni inštitut.
52. Rupnik, Janko, Rafael Cijan in Božo Grafenauer. 1993/1996. *Ustavno pravo Republike Slovenije. Splošni del. Druga dopolnjena izdaja*. Maribor: Pravna fakulteta.
53. Shestack, Jerome J. 2000. The Philosophical Foundations of Human Rights. V *Human rights: concept and standards*, ur. Janusz Symonides, 31–66. Ashgate: UNESCO.
54. Šturm, Lovro. 1998. Pomen ustavnosodnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V *Človekove pravice in svoboščine v tranziciji: primer Slovenije*, ur. Milan Zver, 23–46. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije: Urad Varuha človekovih pravic Republike Slovenije.
55. Talbott, William J. 2005. *Which rights should be universal?*. New York: Oxford University Press.
56. Teršek, Andraž. 2004. Pravnokulturni pomen in institucionalni položaj varuha človekovih pravic. V *Človekove pravice v pravnih in sodnih postopkih*, ur. Boštjan

- J. Turk, Rok Lampe, Marko Bošnjak in Andraž Teršek, 105–139. Ljubljana: Legalia.
57. Trpin, Gorazd. 1992. Varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V *Nova ustavna ureditev Slovenije*, ur. Igor Kaučič, 114–119. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
58. --- 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.
59. --- 2002. 159. člen (varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin). V *Komentar Ustave Republike Slovenije*, ur. Lovro Šturm, 1078–1082. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
60. Turk, Boštjan. 2004. Ustavnopravni vidiki človekovih pravic. V *Človekove pravice v pravnih in sodnih postopkih*, ur. Boštjan J. Turk, Rok Lampe, Marko Bošnjak in Andraž Teršek, 37–72. Ljubljana: Legalia.
61. United Nations Development Programme. 2000. *Human development report 2000: human development and human rights*. New York: Oxford University Press.
62. *Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur. l. RS 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004 in 68/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_USTA1.html (6. april 2008).
63. Varuh človekovih pravic. 1996. *Letno poročilo 1995*. Ljubljana: RS Varuh človekovih pravic. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=134#c101> (8. oktober 2008).
64. --- 1998. *Letno poročilo 1997*. Ljubljana: RS Varuh človekovih pravic. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=138#c103> (8. oktober 2008).
65. --- 1999. *Letno poročilo 1998: Četrto redno letno poročilo*. Ljubljana: RS Varuh človekovih pravic. Dostopno prek: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/vcp_lp_1998_slo.pdf (8. oktober 2008).
66. --- 2000. *Letno poročilo 1999: Peto redno letno poročilo*. Ljubljana: RS Varuh človekovih pravic. Dostopno prek: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/vcp_lp_1999_slo.pdf (8. oktober 2008).

67. --- 2001. *Letno poročilo 2000: Šesto redno letno poročilo*. Ljubljana: RS Varuh človekovih pravic. Dostopno prek: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/vcp_lp_2000_slo.pdf (8. oktober 2008).
68. --- 2002. *Letno poročilo 2001: Sedmo redno letno poročilo*. Ljubljana: RS Varuh človekovih pravic. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=133#c106> (8. oktober 2008).
69. --- 2003. *Letno poročilo 2002: Osmo redno letno poročilo*. Ljubljana: RS Varuh človekovih pravic. Dostopno prek: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/vcp_lp_2002_slo.pdf (8. oktober 2008).
70. --- 2004. *Letno poročilo 2003: Deveto redno letno poročilo*. Ljubljana: RS Varuh človekovih pravic. Dostopno prek: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/vcp_lp_2003_slo.pdf (8. oktober 2008).
71. --- 2006. *Letno poročilo 2005: Enajsto redno letno poročilo*. Ljubljana: RS Varuh človekovih pravic. Dostopno prek: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Varuh_LP_2005_z_ovitkom.pdf (8. oktober 2008).
72. --- 2007. *Letno poročilo 2006: Dvanajsto redno letno poročilo*. Ljubljana: RS Varuh človekovih pravic. Dostopno prek: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Varuh_LP_2006_SLO.pdf (20. junij 2008).
73. --- 2008. *Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2007*. Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije. Dostopno prek: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/VCP-LP07-splet.pdf (7. oktober 2008).
74. Zajc, Drago. 1998. *Politika človekovih pravic*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
75. *Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS-UPB1)*. Ur. l. RS 64/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200764&stevilka=3467> (24. maj 2008).
76. *Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP)*. Ur. l. RS 71/1993, 15/1994. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=91> (8. april 2008).
77. Zver, Milan in Janez Jug. 1992. Človekove pravice in svoboščine v slovenskih ustavah. *Teorija in praksa* 29 (7–8): 694–702.

10 PRILOGA

Intervju z varuhinjo človekovih pravic dr. Zdenko Čebašek - Travnik 24. 7. 2008 v prostorih Varuha človekovih pravic RS⁶⁸

1. Kakšne so po Vašem mnenju pomanjkljivosti formalnega (sodnega) varstva človekovih pravic, ki govorijo v prid obstoju in delovanju institucije varuha človekovih pravic?

Sodno varstvo človekovih pravic je namenjeno predvsem reševanju medosebnih sporov ali pa sporov med neko fizično in pravno osebo. V resnici pa manjka nek učinkovit mehanizem, ki bi urejal sporne odnose med posameznikom in državo. Država kot oblika oblasti je v preteklosti velikokrat kršila človekove pravice, ob tem pa v zakonodaji te pravice ali pa njihove kršitve niso bile vedno dovolj jasno opredeljene. Treba je povedati, da je sodna pot reševanja sporov tudi zelo formalna in zahteva tako znanje kot tudi finančna sredstva. Varuh človekovih pravic pa ima v načinu svojega delovanja tri osnovna pravila, ki omogočajo, da pobuda začne čisto vsak posameznik ne glede na stopnjo izobrazbe ali pa denarna sredstva. Te tri osnovne značilnosti so: da je pobuda oziroma delovanje neformalno, se pravi, da ni potrebno ne znanje ne posebna oblika pobude; da je postopek zaupen, torej zaupnost postopka; in tretje, da je postopek brezplačen. Seveda pa se je treba zavedati, da je delovanje varuha z zakonom omejeno samo na te odnose, ki sem jih prej omenila, torej na odnos med posameznikom oziroma na razmerje posameznika do državnega organa, organa lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Varuh ne more pomagati, če gre za spor med dvema osebama znotraj družine in tudi ne kadar gre za spor med posameznikom in zasebnim delodajalcem.

2. Kako bi ocenili vlogo, ki jo ima varuh pri varstvu človekovih pravic?

Na to sem delno odgovorila že pri prejšnjem vprašanju. Ta vloga, ki jo ima varuh, je specifična za evropsko demokracijo zahodnega dela Evrope in tu ima tudi najdaljšo tradicijo. Tukaj je znan tudi kot parlamentarni ombudsman. Ta vloga je v različnih državah nekoliko različna, ni tako uniformna, kot bi človek pričakoval, in zato tudi vsaka država posebej ureja področje in načine delovanja varuha. Pri nas v Sloveniji bomo letos praznovali 15-letnico sprejema zakona in ravnokar končujemo 13. letno poročilo varuha. Po zakonu ima varuh nalogo, da spremlja in ocenjuje stopnjo kršitve človekovih pravic in o teh kršitvah seznanja prej omenjene organe ter seveda v prvi vrsti na uraden oziroma formalen način tudi državni zbor.

3. V kolikšni meri po Vašem Varuh prispeva h krepitvi spoštovanja človekovih pravic? Zakaj tako mislite?

Varuh seveda ni edini, ki lahko prispeva h krepitvi spoštovanja človekovih pravic. Varuh je predvsem tisti, ki opozarja. Ali se bodo te pravice izvrševale oziroma kršitve zmanjševale, pa je odvisno od vseh treh vej oblasti. Torej: če je oblast sprejela priporočila Varuha, da je treba kršitve na določenem področju odpraviti, in pri tem

⁶⁸ Varuh človekovih pravic RS (krajše Varuh) je uradni naslov institucije, varuh (/in-ja) pa je izraz za funkcijo.

sprejme ustrezno zakonodajo, ki jo potem sodna veja oblasti tudi izvršuje, potem lahko rečemo, da Varuh v veliki meri prispeva k varovanju človekovih pravic. Na nekaterih omejenih področjih se to dejansko tudi dogaja. So pa še večja področja, kjer kljub večkratnim opozorilom varuha aktualna oblast ne naredi dovolj.

4. Ali se je vloga Varuha, ki jo ima pri varstvu človekovih pravic, v času obstoja kaj spreminjala?

Prej sem omenila, da bomo letos praznovali 15-letnico sprejetja Zakona o varuhu človekovih pravic. Ta zakon je v vsebinskem delu ves čas enak in se torej vloga varuha uradno ni spremenila. Je pa res, da je vsak posamezni varuh, jaz sem zdaj tretji varuh oziroma prva varuhinja, s svojim načinom dela dal tej funkciji poseben pečat. To formalno sicer ne pomeni drugačne vloge, pomeni pa predstavljanje ali poudarjanje različnih področij, za katera se varuh sam odloči, da jih bo obravnaval.

5. Kaj vse varuh počne, da bi prispeval k večjemu spoštovanju človekovih pravic?

Osnovno delo je, da sprejema pobude. Vlogam, ki jih posamezniki, društva, skupine ljudi podajo, ne pravimo pritožbe, ampak so to pobude, in sicer pobude za odpravo kršitev oziroma pobude za varovanje človekovih pravic. To je naša glavna naloga, da te pobude sprejemamo, jih obravnavamo, odgovarjamo pobudnikom in potem, če vidimo, da so v ozadju res kršitve, damo tudi priporočila kršiteljem, kako naj kršitev odpravijo. To je osnovna naloga varuha. Druga naloga, ki jo ima varuh, je, da povečuje znanje o človekovih pravicah in s tem posameznike spodbuja, da se teh pravic zavedajo in da v primeru, ko so kršene, tudi zahtevajo, da se kršitev odpravi. To ozaveščanje izvajamo preko različnih projektov, posvetov, sodelovanja v medijih, pa tudi preko lastnih publikacij, ki jih izdajamo. Te publikacije so dostopne na spletni strani.

6. Katero nalogo, ki jo varuh opravlja, bi še posebej izpostavili kot pomembno? Zakaj?

Med svoje prioritete sem dala skrb za otrokove pravice in skrb za posebno ranljive skupine ljudi, kot so otroci, starejši ljudje, invalidi in hendikepirani. Prepričana sem, da bo to večino mojega mandata tudi ostala ena glavnih nalog, kajti gre za skupine ljudi, ki zaradi svojih posebnosti ne morejo same učinkovito zastopati svojih koristi, otroci zaradi svoje mladoletnosti, starejši zaradi zmanjšanja svoje dejanske oziroma tudi formalne in socialne moči. Glede invalidov in hendikepiranih je pa tudi jasno, da dokler jim država ne bo omogočila enakovrednega vključevanja v vse družbene procese, je to jasen znak, da potrebujejo pomoč nekoga, ki jih bo dodatno zaščitil. Ko bodo imeli recimo invalidi, s tem imam v mislih tako gluhe, slepe kot tudi tiste, ki se sami ne morejo gibati, enakovreden dostop do volišč, kot jih imamo zdravi ljudje, potem pomoč varuha na tem področju ne bo več potrebna.

7. Kaj je po Vašem razlog, da se število pobud zmanjšuje?

Tu vas moram popraviti. V letu 2007, ki je bilo prvo leto mojega mandata, se je število pobud povečalo in je to prvo povečanje po letu 2002. Do leta 2007 je število pobud res padalo, lani pa smo zabeležili 11 % porast, kar je kar precej. V svojem uvodu v letno

poročilo poskušam ta fenomen osvetliti in se vprašati, kaj je pravzaprav razlog za to, ali je to več kršitev, mogoče boljše poznavanje problematike, ali pa je v igri kakšen dejavnik, ki ga sploh še ne poznamo.

8. Kakšen je položaj varuha in od česa vse je odvisen?

Varuh kot varuh človekovih pravic bi moral imeti zagotovljen neodvisen položaj. Neodvisnost pomeni imeti dostop do potrebnih informacij, imeti dovolj sredstev za delo in biti dejansko neodvisen od aktualne politike. Ta neodvisnost je pomembna zato, da lahko varuh daje svoja mnenja zgolj na podlagi argumentov, ne pa na podlagi nekega političnega ali verskega ali kakršnegakoli drugega prepričanja ali pritiskov. Moč varuha je moč argumenta. In če hočemo neko mnenje argumentirati, potrebujemo ljudi, ki znajo te argumente poiskati in jih dobro predstaviti. Torej morajo biti strokovnjaki, zelo dobri strokovnjaki, ker sicer mnenje varuha ni verodostojno in če izpade kot neverodostojen, mu ljudje ne verjamejo, zato brez te verodostojnosti ne more dobro opravljati svoje funkcije.

9. Varuh ima z zakonom zagotovljen neodvisen položaj. Zakaj je po Vašem pomembno, da je varuh pri svojem delovanju neodvisen?

To je pomembno, ker Varuh pri svojem delu odkriva nepravilnosti, ki bi jih oblast morala popraviti. Te kritike so lahko za oblast neprijetne, zato v nekaterih primerih želi vplivati na mnenje varuha. Pomembno je, da je varuh pred takšnimi vplivi zavarovan, na primer tako da ga oblast zaradi njegovega delovanja ne more odpoklicati ali mu odreči sredstev za njegovo delo.

10. Je varuh tudi v resnici neodvisen ali obstajajo kakšni poskusi vpliva oziroma poseganja v njegovo delovanje?

Po dobrem letu lastnih izkušenj ugotavljam, da je delovanje Varuha kot institucije dokaj neodvisno v smislu, da imamo možnost pridobivanja podatkov v kontaktih z državnimi organi in podobno. V času mojega mandata nas tudi nihče ni uradno obravnaval kot organ, ki je recimo prekoračil svoja pooblastila. Na vprašanje, ali obstajajo kakšni poskusi vpliva oziroma poseganja v delovanje varuha, pa moram odgovoriti pritrdilno. Najprej glede finančne neodvisnosti varuha: zakon o sistemu plač v javnem sektorju je po mojem mnenju neupravičeno znižal plače funkcionarjem varuha. Ta zakon je namreč znižal plače varuha in namestnikov, pri čemer seveda ne gre za to, da bi bili funkcionarji zaradi tega socialno ogroženi, ampak gre za nekaj drugega, na prvi pogled manj opaznega, vendar zelo pomembnega. Z znižanjem plač funkcionarjev bo nujno prišlo do omejitev v napredovanju strokovnih sodelavcev. Ti torej ne bodo mogli napredovati toliko, kot jim sicer omogoča zakon. Njihovo napredovanje se bo ustavilo pod mejo plač funkcionarjev, zato se bodo (upravičeno) vprašali, ali se jim splača delati tukaj ali gredo z znanjem in izkušnjami raje kam drugam, na boljše vrednoteno delo. To pomeni dolgoročno gledano slabitev osnovne moči varuha, se pravi znanja, sposobnosti strokovnih sodelavcev, da iščejo prave odgovore na vprašanja glede kršitev človekovih pravic. Poleg tega neposrednega vpliva pa obstajajo tudi posredni vplivi, na primer preko medijev, kjer se zelo jasno odraža vpliv posamezne politične opcije na njej nevspešno delo varuha. Če spremljate medije, boste lahko videli, koliko časa si vzamejo

za to, da kritizirajo moje delo v zvezi s politično občutljivo temo, drugega dela, o katerem poročamo na novinarskih konferencah, pa ne vidijo oziroma ga namenoma prezrejo.

11. Kakšna sta po Vašem mnenju ugled in podpora, ki ju je varuh deležen s strani javnosti ter s strani tistih, katerih delovanje nadzira? Sta se mogoče ugled in podpora med mandati različnih varuhov bistveno spreminjala?

Meni znana ocena zaupanja, ki jo izvaja Politbarometer, kaže, da je stopnja zaupanja varuhu precej visoka. Mislim, da je tam nekje na tretjem ali četrtem mestu, daleč pred vsemi političnimi strankami. Tako kaže, da širša javnost varuha ceni in podpira. S strani tistih, katerih delovanje nadzira, pa vidimo reakcijo. Reakcija parlamenta je, da je varuhu znižal plačo, kar posredno pomeni, da z delovanjem varuha ni bil zadovoljen. Edini, ki ocenjuje delo varuha, je državni zbor in moram reči, da z njihove strani doslej konkretne kritike na račun svojega dela nisem dobila. Sprašujete me, če sta se ugled in podpora med mandati različnih varuhov bistveno spreminjala. Na to vprašanje vam ne znam odgovoriti, ker mi ni znano, da bi se to sistematično spremljalo. Vprašanje ugleda in podpore pa je precej subjektivno, in če nimamo številke ali drugih kazalcev, ki bi spremljali stopnjo zaupanja oziroma ugleda, je vsaka taka ocena subjektivna. Je tudi precej vezano na osebnost varuha, na njegovo pojavljanje v medijih in povezano s pričakovanji javnosti. Kadar je to pojavljanje večjemu delu javnosti bolj všečno, se lahko zdi, da ima varuh večji ugled. Čeprav to ni nujno in se lahko pokaže, da je ocena javnosti tudi posledica manipulacije medijev, ki varuha prikažejo v takšni ali drugačni luči. Na primer časnik Finance, ki se doslej ni ukvarjal s človekovimi pravicami, je v zadnjih 14 dnevih objavil kar 4 naslove z navedbo, da varuhinja laže. To je po moji oceni čista manipulacija medija na škodo ugleda varuha. Če bi torej v tem tednu iskali po medijih, bi dobili ogromno zadetkov, da varuhinja laže. Upam, da nekdo, ki laže, v naši družbi nima ugleda in podpore. Na srečo imamo tudi medije, ki razkrivajo ozadje, zakaj nekdo o varuhu piše, da le-ta laže. Če berete Demokracijo, si lahko ustvarite vtis, da je varuhinja »ena navadna brezveznica«, ki se ne spozna na zakone in na nič, kar počne. Zanimivo je, da minister Mate na naslednji strani iste revije trdi povsem enako kot varuhinja, njegova izjava pa je v redu. (Gre za primer aretacije Penka in Zidarja, kjer sva oba menila, da je postopek (aretacije) končan in da se o njem lahko izrečeva.). Če berete Mladino, me bodo pokazali v čisto drugačni luči. Tudi pri Magu so me vzeli v bran, ker so ocenili, da so napadi name neupravičeni. V neki drugi situaciji, kjer se bo počutila prizadeta druga opcija, pa se bodo mediji malo zamenjali. Skratka: ugled in podpora varuhu vsaj v času mandata nista povezana z dejanskim delom, ampak s predstavitvijo dela varuha skozi medije. Če nam bo državni zbor odobril dodatna sredstva (za zaposlitev raziskovalcev oziroma analitikov), bomo poskušali v naslednjem letu ali dveh narediti analize učinkov varuhovega dela skozi preteklih 13, 14 oziroma 15 let, da preverimo, kako so se državni organi, organi lokalne samouprave in nosilci javnih pooblastil odzivali na predloge varuha, in potem bomo lahko rekli, v čem smo bili uspešni.