

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**ANALIZA KRŠITEV ČLOVEKOVIH PRAVIC V UPRAVNIH  
POSTOPKIH PO LETNIH POROČILIH VARUHA V  
OBDOBJU OD 2013 – 2017**

**Sanja Tišma**

**Ljubljana, avgust 2018**



**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**ANALIZA KRŠITEV ČLOVEKOVIH PRAVIC V UPRAVNIH POSTOPKIH  
PO LETNIH POROČILIH VARUHA V OBDOBJU OD 2013 – 2017**

Kandidatka: Sanja Tišma  
Vpisna številka: 04043853  
Študijski program: Univerzitetni študijski program Upravljanje javnega sektorja  
1. stopnja

Mentor: Izr. prof. dr. Mirko Pečarič

Ljubljana, avgust 2018



## IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Sanja Tišma, študentka Univerzitetnega študijskega programa Upravljanje javnega sektorja 1. stopnja, z vpisno številko 04043853, sem avtorica diplomskega dela z naslovom Analiza kršitev človekovih pravic v upravnih postopkih po letnih poročilih varuha v obdobju od 2013 – 2017.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakulteto za upravo;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki Dela FU.

Diplomsko delo je lektoriral: Žiga Oset.

Ljubljana, 21. 8. 2018

Podpis avtorice:



## POVZETEK

Ljudem je splošno znano, da so človekove pravice tiste pravice, ki jih vsak pridobi ob rojstvu ne glede na spol, raso, jezik, vero, njegovo nacionalno ali etično pripadnost ali kakršno koli drugo osebno okoliščino. Njihovo priznavanje predstavlja vedno bolj pomembno vlogo v naših življenjih, saj so pravni temelj vsaki posamezni pravici, katere priznavajo države ter jih varujejo s pravno ureditvijo. Posledično te pravice predstavljajo ključen pomen ljudem v pravnih zadevah oziroma odnosih do države.

Vsak dan smo priča nenehnim kršitvam človekovih pravic tako s strani države kot tudi občin. Ljudje, predvsem tisti manj premožni, otroci in tudi tisti s posebnimi potrebami se zaradi vseh kršitev njihovih pravic počutijo nemočne. Veliko teh ljudi se svojih pravic niti ne zaveda. Ob tem pozabijo na institucijo, ki jim je na voljo, kadarkoli potrebujejo pomoč, ko so njihove pravice kršene. Ta institucija je Varuh človekovih pravic. Vsak ima možnost poslati pobudo Varuhu, če misli, da mu je nekdo odrekel človekove pravice. Z vsakoletnim poročilom Varuha je možno videti, da prejme ogromno pobud in prijav glede kršitev človekovih pravic na upravnem področju. Te številke so vsako leto višje ali enake, kar je zaskrbljujoče. Glavni cilj diplomske naloge je bil predstavitev delovanja Varuha človekovih pravic v upravnih postopkih. Skozi celoten proces pisanja ter analizo poročil je bilo možno videti, da se največje kršitve v upravnih postopkih dogajajo glede dolgotrajnosti postopkov in nespoštovanju načel. Te kršitve so si med seboj vsako leto podobne oziroma enake.

**Ključne besede:** pravna država, Varuh človekovih pravic, upravni postopek, temeljna načela, letno poročilo.

## **SUMMARY**

### **ANALYSIS OF HUMAN RIGHTS VIOLATIONS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS ACCORDING TO THE ANNUAL REPORTS OF OMBUDSMAN IN THE TIME PERIOD 2013 – 2017**

It is generally known to people that human rights are those rights that everyone acquires at birth, regardless of gender, race, language, religion, nationality or ethics or any other personal circumstance. Their recognition plays an increasingly important role in our lives as they are the legal basis for every individual right recognized by the states and protected by legal regulation. Consequently, these rights represent a key importance for people in legal matters or relations with the state.

Every day we witness continuous human rights violations both from the state and from the municipalities. People, especially those less fortunate, children and those with special needs feel helpless due to all violations of their rights. Many of these people are not even aware of their rights. They also forget about the institution that is available to them whenever they need help when their rights are violated. This institution is the Human Rights Ombudsman. Everyone has the opportunity to send an initiative to the Ombudsman if they think that somebody has denied human rights to them. With the Ombudsman's annual report it can be seen that he receives huge complaints and reports of human rights violations in the administrative field. These numbers are higher or equal every year, which is worrying. The main goal of the diploma thesis was the presentation of the Ombudsman's work in administrative procedures. Throughout the entire process of writing and analyzing the reports, it was possible to see that the biggest violations in administrative procedures occur with regard to the length of proceedings and not compliance with the principles. Similar violations occur annually.

**Keywords:** the rule of law, Ombudsman, the administrative procedure, fundamental principles, annual report.



## KAZALO

1	UVOD.....	9
2	PRAVNA UREDITEV DRŽAVE TER ČLOVEKOVE PRAVICE NA PODROČJU UPRAVNEGA PRAVA.....	11
	2.1 POJEM PRAVNE DRŽAVE .....	11
	2.2 ČLOVEKOVE PRAVICE .....	12
	2.3 NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE.....	13
	2.4 UPRAVNO DELOVANJE – ZNAČILNOSTI IN POSEBNOSTI .....	14
3	VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC .....	16
	3.1 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC V RS.....	16
	3.2 DELO IN PRISTOJNOSTI VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC V RS .....	17
	3.3 PRAVNA PODLAGA ZA DELOVANJE VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC V RS.....	17
	3.4 VLOŽITEV POBUDE PRI VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	18
4	UPRAVNI POSTOPEK .....	20
	4.1 PREDSTAVITEV UPRAVNEGA POSTOPKA .....	20
	4.2 TEMELJNA NAČELA.....	20
	4.3 PRAVNA SREDSTVA .....	22
5	ANALIZA KRŠITEV ČLOVEKOVIH PRAVIC V UPRAVNIH POSTOPKIH PO LETNIH POROČILIH VARUHA V OBDOBJU OD 2013 DO 2017.....	24
	5.1 UPRAVNI POSTOPEK V RAZMERJU DO UPRAVNIH ZADEV .....	24
	5.2 IZBRANA PODROČJA UPRAVNIH ZADEV .....	25
	5.3 LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC ZA LETO 2013.....	27
	5.3.1 IZBRANI PRIMERI UTEMELJENIH POBUD LETA 2013 .....	28
	5.4 LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC ZA LETO 2014.....	30
	5.4.1 IZBRANI PRIMERI UTEMELJENIH POBUD LETA 2014 .....	30
	5.5 LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC ZA LETO 2015.....	31
	5.5.1 IZBRANI PRIMERI UTEMELJENIH POBUD LETA 2015 .....	32
	5.6 LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC ZA LETO 2016.....	33
	5.6.1 IZBRANI PRIMERI UTEMELJENIH POBUD LETA 2016 .....	34
	5.7 LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC ZA LETO 2017.....	34
	5.7.1 IZBRANI PRIMERI UTEMELJENIH POBUD LETA 2017 .....	35
	5.8 PREVERJANJE HIPOTEZ IN PREDLOGI ZA IZBOLJŠAVE.....	36
6	ZAKLJUČEK.....	38
	LITERATURA IN VIRI.....	40

# KAZALO PONAZORITEV

## KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Število pobud v upravnih zadevah in upravnih postopkih .....	25
Grafikon 2: Primerjava števila pobud na izbranih področjih.....	26
Grafikon 3: Prejete pobude leta 2013 .....	28
Grafikon 4: Prejete pobude leta 2014 .....	30
Grafikon 5: Prejete pobude leta 2015 .....	32
Grafikon 6: Prejete pobude leta 2016 .....	33
Grafikon 7: Prejete pobude leta 2017 .....	35

## KAZALO SLIK

Slika 1: Upravni nadzor.....	13
Slika 2: Obrazec Pobuda .....	19

# 1 UVOD

Ljudem je splošno znano, da so človekove pravice tiste pravice, ki jih vsak pridobi ob rojstvu ne glede na spol, raso, jezik, vero, njegovo nacionalno ali etično pripadnost ali kakršno koli drugo osebno okoliščino. Te pravice nam ne smejo biti nikoli odvzete. Lahko so le omejene v določenih okoliščinah. Osnovane so na podlagi vrednot, kot so ponos, pravičnost, enakost, spoštovanje ter neodvisnost. Njihovo priznavanje predstavlja vedno bolj pomembno vlogo v naših življenjih, saj so pravni temelj vsaki posamezni pravici, katere priznavajo države ter jih varujejo s pravno ureditvijo. Posledično te pravice predstavljajo ključen pomen ljudem v pravnih zadevah oziroma odnosih do države.

Vsak dan smo priča nenehnim kršitvam človekovih pravic tako s strani države kot občin. Ljudje, predvsem tisti manj premožni, otroci in tisti s posebnimi potrebami se zaradi vseh kršitev pravic počutijo nemočne. Veliko teh ljudi se svojih pravic niti ne zaveda. Ob tem pozabijo na institucijo, ki jim je na voljo, kadarkoli potrebujejo pomoč, ko so njihove pravice kršene. Ta institucija je Varuh človekovih pravic. Vsak ima pravico poslati pobudo Varuhu, če meni, da mu je država odrekla človekove pravice. V diplomski nalogi sem ugotovila, da je v poročilih Varuha možno zaslediti ogromno prijav in pobud, ki jih ta prejme, ko so bile ljudem kršene človekove pravice in temeljne svoboščine na upravnem področju.

V diplomski nalogi sem predstavila pojem pravne države s pomočjo ustavne ureditve Slovenije. Ustava predstavlja pravni akt ne samo pri nas, ampak tudi drugod po svetu. Je pravna podlaga za vse pravice, ki pripadajo posamezniku v državi, kjer živi. V tem poglavju sem prav tako podrobno prikazala pomen človekovih pravic, kaj so, komu pripadajo ter kaj predstavljajo. Opisani so tudi upravni nadzor ter vse posebnosti in značilnosti upravnega prava. Posebno poglavje je namenjeno podrobni razlagi in predstavitvi Varuha človekovih pravic. Tukaj sem opisovala oziroma predstavila pojem institucije Varuha človekovih pravic, njegovo delo, pristojnosti ter pravne podlage, ki narekujejo njegovo delo. Vključila sem tudi sam razvoj Varuha v Sloveniji. Ker se sama tema navezuje na kršitve v upravnem postopku, so v četrtem poglavju predstavljeni upravni postopek, njegova temeljna načela ter pravna sredstva, ki veljajo za ta postopek. Temu poglavju sledi zadnje poglavje, kjer sem podrobno analizirala letna poročila Varuha človekovih pravic, in sicer od leta 2013 do leta 2017. Opisala sem primere obravnavanih kršitev, ki so se zgodila v tem obdobju.

Namen diplomskega dela je predstaviti ter analizirati letna poročila Varuha človekovih pravic, ki so bila obravnavana med leti 2013 – 2017. Ugotavljala sem, ali so se te kršitve z leti povečale, zmanjšale ali pa do sprememb sploh ni prišlo. Prav tako je namen preveriti, kako se Varuh loteva reševanja ter morebitnega prihodnjega preprečevanja teh kršitev. Diplomaska naloga vsebuje dva dela in sicer teoretični del ter empirični del. V teoretičnem delu sem pisala vse pojme s pomočjo deskriptivne metode. V empiričnem delu sem s

pomočjo letnih poročil analizirala stanje za vsako leto posebej. Prav tako sem ta leta poročila primerjala med seboj in zapisala ugotovitve.

Glavni cilj diplomske naloge je predstavitev delovanja Varuha človekovih pravic, predvsem na področju kršitev le-teh v upravnih postopkih. Poleg tega tudi, ali se njegova priporočila dejansko upoštevajo pri izvajalcih oziroma nosilcih izvršilne ter zakonodajne veje oblasti.

V sklopu diplomske naloge sem si zastavila dve hipotezi, kateri sem preverjala c celotnem procesu raziskovanja in pisanja.

**H1:** Največji porast kršitev je možno zaslediti na področju tujcev, kar je posledica sprememb zakona s področja tujcev.

**H2:** Kršitelji v celoti upoštevajo pozive Varuha glede kršenja človekovih pravic in jih v prihodnosti ne kršijo več.

Prvo hipotezo sem preverjala s pomočjo vseh petih poročil, in sicer v delu, ki je namenjen razlagi sprememb oziroma dogajanju na tem področju. Najprej sem preučila ter preračunala porast oziroma upad sprememb med posameznimi leti. Drugi del prve hipoteze sem preverjala skozi vsebino, katero je napisal Varuh. Pri drugi hipotezi sem se v celoti usmerila v preučevanje primerov, ki jih je navedel Varuh v letnih poročilih. Preverjala sem, ali so kršitelji upoštevali pozive Varuha ter kako oziroma na kakšen način so upoštevali te pozive.

Za celotno izdelavo diplomske naloge sem uporabila opisno metodo, saj sem s pomočjo domače in tuje literature opisovala vse pojme, ki zadevajo obravnavani problem. Glede na opredelitev namena in ciljev sem uporabila naslednje metode:

- deskriptivno metodo: opis vseh pojmov, procesov, teorij, ki obravnavajo človekove pravice,
- metodo analiziranja: analizo letnih poročil Varuha človekovih pravic,
- primerjalno metodo: primerjavo vseh treh letnih poročil.

## 2 PRAVNA UREDITEV DRŽAVE TER ČLOVEKOVE PRAVICE NA PODROČJU UPRAVNEGA PRAVA

### 2.1 POJEM PRAVNE DRŽAVE

Prve ideje o pravni državi so se začele pojavljati že v antičnih časih. Takrat je bila v ospredju državna organizacija, ki se je ustanovljala na podlagi razuma ter splošnega prava in ne na temeljih sile in brutalne moči.

Svoje mnenje glede pravne države sta zapisala dva velika filozofa. To sta Platon in Aristotel. Platon je bil mnenja, da za vladarje ni nujno, da dosledno sledijo pravu samo zato, da bi pravično vladali (ta ideja izhaja iz dela Država). Na drugi strani pa imamo drugega filozofa, ki je v svojem delu Politika zagovarjal svojo idejo o vladavini zakona. Ti naj bi bili opremljeni z avtoriteto razuma ali avtoriteto božjega porekla (Gaspari, 1991, str. 1318).

Današnje poznavanje pravne države kot moderne države se je pojavilo v 19. stoletju. To je bil čas absolutističnih monarhij. Postopoma se je začela oblikovati sodobna pravna država, kot jo poznamo danes, ki je temeljila predvsem na varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Zakoni so v tem času pridobili lastnosti, ki so pripomogle k zagotovitvi pravne varnosti. Prav tako se je začelo uresničevanje načel delitve oblasti.

V današnjih časih so skoraj vse države pravne. To pomeni, da v njih velja oziroma je na čelu pravo oziroma pravna pravila in ne volja posameznika, v tem primeru vladarja. Med moderne pravne države uvrščamo tudi Slovenijo.

Slovenija je moderna pravna država, ki ima lastni pravni red ter temelji na načelu samoomejevanja. Načelo samoomejevanja zahteva od zakonodajalca odgovorno odločitev za urejanje družbenih razmerij s predpisi in s tem poseganje v družbena razmerja in človekove pravice ter temeljne svoboščine le v obsegu, ki je nujno potreben za doseg zastavljenih ciljev, npr. legitimnost cilja, upravičenost posega (Cvikl, 2009). V moderni pravni državi so prav tako zagotovljene človekove pravice in temeljne svoboščine. Vsako delovanje državnega organa je na vseh ravneh odločanja pod pravnim nadzorom, pravnim odločanjem in je predvidljivo. Med vsemi pravnimi akti je nujno potrebno, da vlada skladnost. To pomeni, da so nižji pravni akti oblikovani ter po vsebini usklajeni z višjimi pravnimi akti. Vse odločitve (tako konkretne kot posamične) državnih organov, morajo biti v skladu s splošnimi pravnimi akti. A pri današnjem pojmovanju pravne države ni dovolj zgolj to, da se strogo podrejšjo veljavnemu pravu, ampak je pomembna sama kakovost omenjenega prava; to pravo daje vse pravice oblasti, da svoje odločitve utemelji kot demokratično izvrševanje oblasti.

## 2.2 ČLOVEKOVE PRAVICE

Korenine zgodovinskega razvoja človekovih pravic zasledimo v vseh velikih svetovnih dogodkih, saj je uveljavljanje človekovih pravic osnova vsakega boja za svobodo in enakopravnost. Temeljne človekove pravice, kakršni sta spoštovanje človeškega življenja in človekovo dostojanstvo, so del večine svetovnih religij in filozofij (Amnesty International, 2018).

Človekove pravice poznamo oziroma jih lahko poimenujemo kot naravne pravice, saj pripadajo vsem ljudem in ljudje smo človeška bitja. Te pravice so naše in nam jih nihče ne more odtujiti. Lahko se nam samo omejijo v primeru, če smo obsojeni na prestajanje zaporne kazni zaradi kršenja zakona. Ker te pravice pripadajo vsem ljudem na svetu ne glede na to, kje živijo, pomeni, da so univerzalne, vendar se v nekaterih manj razvitih državah te pravice razlikujejo, saj jih države ne priznavajo v takšni meri, kot bi se morale. Vse pravice veljajo enako in jih zato ni možno deliti po pomembnosti oziroma hierarhiji. Med seboj so soodvisne ter zelo tesno povezane, zato se ne morejo obravnavati ločeno. Glavni cilj teh pravic je ohranjanje mednarodnega in nacionalnega miru ter varnosti. Priznavajo jih kot pravne norme. Tako so uzakonjene, imajo določen minimalni standard, ki velja za vse ljudi. Ti standardi zapovedujejo, kaj mora državni organ narediti za svoje državljane in česa ne smejo narediti. Tukaj je zelo pomembno pravilo, ki pravi, da ima vsaka oseba človekove pravice in da mora prav tako spoštovati te pravice drugih oseb (Amnesty International, 2018).

Človekove pravice so se razvile iz Splošne deklaracije človekovih pravic kot odgovor na drugo svetovno vojno z namenom preprečitve ponovnih grozodejstev. Generalna skupščina Združenih narodov je sprejela in razglasila Splošno deklaracijo človekovih pravic leta 1948, kar naj bi bil nek skupen ideal vseh ljudstev in narodov. Ta deklaracija je sestavljena iz seznama, na katerem je 30 človekovih pravic (državljske, politične, ekonomske, socialne, kulturne pravice). Te pripadajo brez izjem vsem ljudem na svetu (Amnesty International, 2018).

Ustava Republike Slovenije neposredno uresničuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Te so v Ustavi zapisane v II. delu, in sicer od 14. člena in vse do 65. člena. Po Ustavi se prav tako ravna Varuh človekovih pravic ter vsi ostali državni organi, posamezniki in tudi zasebne družbe (t. i. drittwirkung, legalni koncept, razvit na nemških sodiščih, ki daje posamezniku možnost, da se sklicuje na pravice državljanov, da lahko toži posameznika ali vlado zaradi kršitev teh pravic). Za presojo kršitev je odgovorno Ustavno sodišče, kar je podrobno opredeljeno v Zakonu o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 (v nadaljevanju ZUstS)).

Kar se tiče mednarodne zaščite človekovih pravic, je pomembna Organizacija Združenih

narodov (krajše OZN). OZN ima svoj sedež v New Yorku. Vse države pa imajo možnost samostojne pridružitve. Danes jih je vsega skupaj že 193 (United Nations, 2018). Glavni cilj te organizacije je vzpostavitev svetovnega miru.

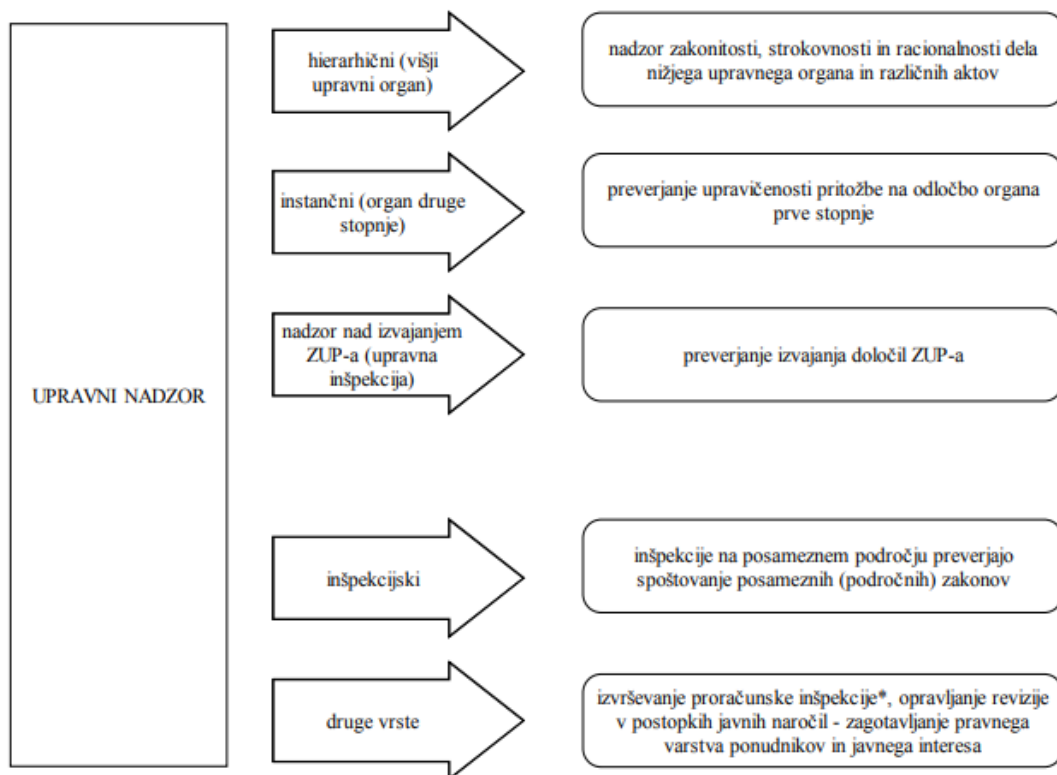
## 2.3 NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE

Delovanje uprave je preverjano s strani upravnega nadzora. Poznamo dva segmenta upravnega nadzora, in sicer je eden notranji, drugi pa zunanji nadzor.

Pri notranjem nadzoru je potrebno ločiti med hierarhičnim, instančnim upravnim nadzorom ter nadzorom nad izvajanjem Zakona o splošnem upravnem postopku. Ta nadzor se je razvijal brez kakšnih posebnih norm. Izvajajo ga izključno nad strokovnostjo, racionalnostjo dela organa ter zakonitostjo tega dela.

Druga oblika upravnega nadzora, tj. zunanji nadzor, se izvaja s strani organov samih, in sicer znotraj uprave, kjer ni hierarhične nadrejenosti. Ta nadzor izvajajo inšpektorati oziroma inšpekcijske službe. Uporabiti jo je možno nad upravnimi organi, in sicer v primerih, ko v upravnih stvareh uporabljajo predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank (Žigante, 2004).

Slika 1: Upravni nadzor



Vir: Žigante (2004)

Poznamo še druge vrste nadzora. Eden od teh je nadzor, ki se upravlja nad lokalno

samoupravo. Tukaj so za preverjanje ustavnosti in zakonitosti zadolžena ministrstva, ki določijo, ali je lokalna skupnost delovala v skladu z ustavo in zakoni. Če ni, mora nepravilnost svojega delovanja popraviti. Ostale vrste nadzora so posebne oblike, kjer med drugim najdemo tudi Varuha človekovih pravic, Računsko sodišče, Informacijskega pooblaščenca ter Komisijo za preprečevanje korupcije (Pečarič, 2015, str. 249–250).

## **2.4 UPRAVNO DELOVANJE – ZNAČILNOSTI IN POSEBNOSTI**

Pri delovanju uprave je zelo pomembno, da državni organi sledijo načelom delovanja uprave. Poznamo sedem glavnih načel, ki jih morajo upoštevati. Vsa ta načela morajo biti medsebojno povezana in upoštevana pri delovanju uprave.

To so (Zakon o državni upravi – ZDU-1. Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16):

- položaj državne uprave,
- zakonitost in samostojnost,
- strokovnost, politična nevtralnost in nepristranskost,
- uradni jezik v upravi,
- poslovanje s strankami,
- javnost dela,
- pristojnosti vlade.

Glavna značilnost vezana na upravno pravo je usmeritev k uresničitvi učinkovite državne oblasti ter varovanju javnega interesa. Upravno pravo je zadolženo za ureditev izvajanja javnih služb, sodelovanje pri oblikovanju politik, izvrševanje nalog, inšpekcijski nadzor, spremljanje stanja, razvojne naloge (ZDU-1, 2002, 8. – 13. člen). Nanaša se tudi na področje lokalne samouprave ter državne uprave.

Upravno pravo ima tudi svoje posebnosti. Glavna posebnost je ta, da nima svojih specifičnih virov, kjer so zapisana pravna pravila. Ti viri so zelo obsežni in imajo posamezne značilnosti, kar je predvsem posledica velikega obsega podzakonskih predpisov, ki jih uporabljajo pri svojem delovanju organi javne uprave.

Upravna zadeva je vsak posamezen primer odločanja oblastvenih organov z nekega upravnega področja, ko gre za odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava. Pri odločanju organi uporabljajo določbe Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) (Sodstvo RS, 2014).

Upravnopravno razmerje predstavlja osrednji del upravnega organa. V njega vstopajo organi državne uprave, organi javnih služb in drugi organi, ki izvršujejo javna pooblastila takrat, ko odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih subjektov, in sicer v posameznih



upravnih zadevah na področju upravnega prava (Vidic, 2017). Tukaj gre za razmerje neenakopravnih subjektov, ker je odločitev državnega organa enostransko sporočena z odločbo, ki predstavlja posamični pravni akt, kjer se odloča o konkretni pravici, pravni koristi.

## 3 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

### 3.1 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC V RS

Institucija, imenovana Varuh človekovih pravic (v nadaljevanju Varuh), se je v Sloveniji oziroma slovenski Ustavi pojavila decembra leta 1991. Njeno delovanje opredeljuje 159. člen, zapisan v Ustavi RS. Ta člen 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 (Varuh, 2018).

Preden je bil ustanovljen Varuh, je za te pravice skrbel Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Tega so ustanovili leta 1988. V njem so delovali zgolj ugledni posamezniki (umetniki, profesorji, duhovniki...). Delo Sveta je potekalo v treh obdobjih (Varuh, 2018).

Državni zbor RS je leta 1993 sprejel Zakon o Varuhu človekovih pravic, kjer so bile določene vse pristojnosti in pooblastila. Ta zakon je dal podlago za njegovo ustanovitev. Tako so na predlog predsednika republike v Državnem zboru RS izvolili prvega Varuha (september 1994). Uradno delo Varuha se je pričelo 1. januarja 1995. To je tudi dan, ko je svoje delo končal Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Varuh je ustavna kategorija, ki ne sodi ne v izvršilno ne v sodno in ne zakonodajno vejo oblasti. Varuh tako ni del mehanizma oblasti ampak je nadzornik oblasti, saj s svojim delovanjem omejuje njeno samovoljo pri poseganju v človekove pravice in temeljne svoboščine (Varuh, 2018).

Njegovo delo se ne omejuje zgolj na neposredne kršitve v ustavi, temveč je zadolžen tudi za katerokoli kršitev kakršnekoli pravice posameznika s strani nosilcev oblasti. Deluje lahko tudi v primeru, kadar pride do kršitev oziroma slabega ravnanja državnih organov v odnosu do posameznikov. Je zelo pomemben dejavnik pri vplivu na razvoj ter dvig pravne kulture med izvajalci oblasti in posamezniki.

V odnosu do drugih državnih organov je Varuh organ, ki deluje samostojno in neodvisno.

Sestavljata ga dve službi (Varuh, 2018):

- Strokovna služba Varuha (zadolžena je za opravljanje strokovnih nalog za varuha ter za namestnike varuha, klasificira pobude, skrbi za potek obravnave pobud in obravnava pobude, pripravlja mnenja, predloge, priporočila...),
- Služba generalnega sekretarja (opravlja samostojno ali v sodelovanju z zunanjimi sodelavci vse naloge na organizacijskem, pravnem, upravnem, materialnem, finančnem in kadrovskem področju).

### **3.2 DELO IN PRISTOJNOSTI VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC V RS**

Dolžnost Varuha je, da skrbi oziroma varuje posameznike, kadar so v stiku z državnim organom, organom lokalne samouprave ter nosilci javnih pooblastil. To varovanje do posameznikov izkaže na tak način, da preuči posameznikovo pritožbo in poda predlog, kako odpraviti napako v primeru, ko je ta pritožba utemeljena. Hkrati je zadolžen tudi za nadzor nad njihovim delovanjem.

Kljub njegovi skrbi za varstvo posameznikov ter nadzoru nad upravo, nima pristojnosti, ki bi mu omogočala kakršnokoli oblastno odločanje. Prav tako nima pravice sprejeti pravno obveznih odločitev, katerih sankcija je pravna prisila. Zaradi tega pa njegova moč temelji na sodelovanju z javnostjo. Varuh ne uporablja argumenta moči, ampak moč argumenta; ti so predstavljeni na različne načine komuniciranja z javnostjo (Varuh, 2018). Njegova glavna dejavnost je reševanje pobud.

V njegove pristojnosti se uvršča to, da poda državnim organom svoja mnenja, predloge, priporočila in tudi kritike. Izda tako imenovano končno poročilo, ki je na pogled in po vsebini dokaj podobno sodni odločbi, a vendar nima enake pravne moči oziroma je sploh nima. Vsebino sestavlja končna ugotovitev stanja, torej ali so bile v nekem postopku kršene človekove pravice in temeljne svoboščine ali ne. V primeru kršitve je v tem poročilu oziroma posamičnem aktu podan predlog, kako to kršitev odpraviti, tako da se bodo spoštovale človekove pravice. To poročilo preda pristojnemu državnemu organu, ki ga je dolžan spoštovati ter Varuhu sporočiti, kakšne ukrepe bo sprejel, da popravi svojo napako. A kljub temu državni organi niso zavezani upoštevati mnenja predlogov Varuha, ampak se sami odločijo, ali bodo njegove predloge, mnenja dejansko uporabili (Varuh, 2018).

Samo delo Varuha ni omejeno samo na njegov sedež, temveč ga lahko opravlja tudi zunaj sedeža. Tako imajo posamezniki možnost, da se dogovorijo za sestanek z Varuhom, na katerem bo opravljen razgovor v zvezi z kršitvami njihovih pravic, če nimajo možnosti priti na lokacijo, kjer je sedež Varuha. Tako se vsem ljudem zagotovi enaka možnost za pomoč pri ugotavljanju, ali se jim godi krivica ali ne.

43. člen Zakona o varuhu človekovih (ZVarCP, Uradni list RS, št. 69/17 – uradno prečiščeno besedilo) pravic narekuje, da mora Varuh vsako leto Državnemu zboru z rednimi letnimi poročili poročati o njegovem delu, ugotovitvah, stopnji spoštovanja človekovih pravic ter o pravni varnosti državljanov. To poročilo mora oddati do 30. septembra za preteklo leto

### **3.3 PRAVNA PODLAGA ZA DELOVANJE VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC V RS**

Najpomembnejši pravni akt, ki daje podlago za delovanje Varuhu, je Ustava Republike Slovenije. V njej je 159. člen, ki pravi, da se z zakonom določi varuh pravic državljanov.

V Ustavu RS je določeno zgolj to, da se mora določiti varuh pravic državljanov, njegovo delo pa ni omenjeno. Zato so sprejeli Zakon o varuhu človekovih pravic. Zakon je razdeljen na osem sklopov. Vsebuje 59 členov in vsebuje posamezna določila, ki določajo način izvolitve Varuha ter njegov položaj in položaj njegovih namestnikov. Prav tako so zapisane vse pristojnosti varuha, pravice, kazenske določbe itd. Naslednja stvar, ki pomaga Varuhu pri njegovi organizaciji in načinu dela, je Poslovnik varuha človekovih pravic. Sestavlja ga pet sklopov in 42 členov, kjer so podrobno razložena njegova organizacija in način dela, v kakšnem jeziku posluje, kakšen pečat uporablja itd. Za njegovo ustrezno delovanje se mora držati še veliko drugih zakonov. Nekateri od njih so Zakon o ustavnem sodišču, Zakon o pacientovih pravicah, Zakon o davčnem postopku, Zakon o tajnih podatkih, Zakon o varstvu potrošnikov itd.

Zakon daje Varuhu ustrezna pooblastila, da si lahko od državnih organov priskrbi podatke (ni pomembna stopnja zaupnosti), s pomočjo katerih lahko izvede preiskavo (6. člen ZVarCP).

### **3.4 VLOŽITEV POBUDE PRI VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC**

Vsaka fizična in pravna oseba ima možnost vložiti pobudo pri Varuhu. V njej so opisane vse težave ter postopki, ki jih je do sedaj izbiral pobudnik za reševanje težav, in nato pa ni vedel, kako naprej. Pobudo je možno oddati na dva načina. Prvi način je ta, da stranka oziroma pobudnik napiše pismo, kateremu priloži vso potrebno dokumentacijo, ali pa izpolni obrazec, ki ga lahko najde na njihovi spletni strani. Tako kot navadnemu pismu mora tudi obrazcu priložiti vso potrebno dokumentacijo. Zelo pomembno je, da navede točne in zanesljive podatke. Podatki so obvezni.


Spodnja slika 2 prikazuje obrazec, ki se ga izpolni, da lahko pobudnik vloži pobudo. Potrebno ga je natisniti, ročno izpolniti in poslati po pošti na naslov Dunajska 56, 1109 Ljubljana ali pa se ga preprosto poskenira in pošlje na [info@varuh-rs.si](mailto:info@varuh-rs.si). Zelo pomembno je, da napiše ter opiše vse težave in pravice, ki so bile kršene. Z dokumentacijo, ki jo doda pobudi, svoje trditve tudi dokaže. Celotnega postopka ni potrebno plačati in je neformalen.

Ko to pobudo prejme pristojni strokovnjak, jo podrobno preveri. Njegova obveznost je nato, da (Varuh,2018):

- pobudniku sporoči, da jo bo obravnaval,
- pobudnika pokliče, da jo po potrebi dopolni, ali
- pobudniku sporoči, da je ne bo obravnaval in navede razloge,
- pobudnika napoti, da uporabi še neizkoriščene pritožbene poti,
- opravi poizvedbo pri organu, ki naj bi storil kršitev pobudnikove pravice,
- naredi poizvedbe še pri drugih organih, ki bi lahko kaj storili za rešitev pobudnikovega primera, pa niso,

- pobudnika obvešča o poteku obravnave...

Slika 2: Obrazec Pobuda



**POBUDA VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE**

**POBUDO VLAGAM**

OSEBNO

V IMENU NEKOGA DRUGEGA (prizadetega)

*OPOMBA: Če pobudo v imenu prizadetega vloži kdo drug, je potrebno k pobudi priložiti soglasje oziroma pooblastilo prizadetega z njegovimi osebnimi in kontaktnimi podatki (20. člen Poslovnika Varuha človekovih pravic RS)*

IME IN PRIIMEK .....

NASLOV .....

POŠTNA ŠTEVILKA in KRAJ .....

TELEFON / MOBILNI TELEFON .....

E-MAIL NASLOV (če ga imate) .....

*V nadaljevanju napišite kdo (kateri državni organi, organ lokalnih skupnosti ali nosilec javnih pooblastil) naj bi vam (ali prizadetemu) kršil pravico ali storil kakšno drugo nepravilnost.*

*Če ne veste, katera pravica vam je bila kršena in kako, zgoj opišite nepravilnosti, ki ste jih opazili. Čim bolj podrobno opišite okoliščine, dejstva in dokaze, ki podpirajo vašo trditve, da gre za kršitev ali nepravilnost.*

*Napišite, kaj ste doslej že storili, da bi rešili opisani problem, na koga ste se že vse obrnili in katera pravna sredstva ste uporabili? Priložite listine (fotokopije), ki bodo dokazovale vaše trditve in nam bodo v pomoč pri obravnavi vaše pobude.*

*OPOMBA: Vsebino pobude lahko opišete na tem obrazcu, če pa vam zmanjka prostora, dodajte dodatne liste papirja ali vsebino pobude napišite posebej.*

KRAJ IN DATUM

PODPIS VLAGATELJA POBUDE

Vir: Varuh (2018)

Varuh ne obravnava pobude v primeru, če ne gre za kršitev človekovih pravic ali je ta zadeva v postopku pred pravosodnim organom ali je obravnavana s strani preiskovalne komisije državnega zbora, če obstaja možnost, da še v tem primeru niso bila izčrpana vsa redna in izredna pravna sredstva, in če je od odločitve organa minilo več kot leto dni.

Ko Varuh poda svojo odločitev, je ni več možno spreminjati, saj je njegova odločitev dokončna.

## **4 UPRAVNI POSTOPEK**

### **4.1 PREDSTAVITEV UPRAVNEGA POSTOPKA**

Upravni postopek je splet institutov, ki urejajo način uveljavljanja materialnih pravic in obveznosti strank na področju upravnega prava, upravni organi pa varujejo javni interes. Če postopek ni voden pravilno, je končni upravni akt izpodbojen zaradi formalne nezakovitosti. Upravni postopek je zaradi tega instrument pravne države in demokracije, še posebej v povezavi z varstvom ustavnih pravic (Kovač in Sever, 2010).

Upravni postopek ureja Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), po katerem se morajo pri svojem delu ravnati vsi državni in upravni organi ter organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Uporabijo ga takrat, ko gre za odločanje o pravicah, obveznostih, pravni koristi pravne osebe, posameznika in drugih. Lahko se ga uporabi tudi v zadevah, ki imajo podobo upravne zadeve, če te niso urejene s kakšnim drugim zakonom.

Sam postopek se začne pred pristojnim organom na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti. Zahtevki stranke se lahko med postopkom spremenijo, dodajo nove stvari ali pa ga stranka umakne. Umakniti ga mora, preden se izda odločba druge stopnje. Pogoj je ta, da nasprotna stranka, če obstaja, v to privoli. Obstaja tudi skrajšani ugotovitveni postopek, ki ga je možno izpeljati v primeru nujnih ukrepov. Državni organ v navadnem postopku zahteva dokazila, opravi pregled in opravi ustno obravnavo. Na podlagi tega na koncu izda odločbo, v kateri mora odločiti o popolnosti vsakega zahtevka, ki zadeva stranko.

Stranka ima možnost pritožbe, če se z odločitvijo ne strinja. Prav tako ima pritožbo pravico vložiti vsak posameznik, če odločba posega v njegove pravice. Rok za vložitev pritožbe je 15 dni. Pritožba je mogoča samo v primeru napačne uporabe materialnega predpisa, če je odločba izdana s strani nepristojnega organa, če so kršena pravila postopka in če obstaja napačna, nepopolna ugotovitev dejanskega stanja. Za odločanje v pritožbenem postopku je pristojen drugostopenjski organ. Če se stranka ponovno ne strinja z odločitvijo, lahko vložijo izredno pravno sredstvo (obnovitev postopka).

Odločba se lahko izvrši, ko postane izvršljiva.

### **4.2 TEMELJNA NAČELA**

Državni organi morajo pri svojem delu oziroma upravnih postopkih spoštovati zakone, pravila in, kar je najpomembnejše, temeljna načela. Ta načela so vezana na upravni postopek, zapisana v Zakonu o splošnem upravnem postopku, in sicer od 6. do 14. člena. Obstajajo tudi dodatna načela, ki jih uporabijo pri posameznih zadevah v postopku. Načela omogočajo, da državni organi pravilno presodijo ter delujejo v skladu z zakoni. Hkrati ta

načela strankam pomagajo pri uveljavljanju pravic ter pravnih koristi.

Temeljna načela so pravila za razlago posameznih procesnih institutov splošnih in posebnih upravnih postopkov. Z njimi je stranki zagotovljena možnost, da terja demokratični postopek in spoštovanje vseh pravil upravnega postopka. Temeljna načela usmerjajo ves postopek v smiselno procesno celoto ter nakazujejo način vodenja postopka in odločanja v upravnih zadevah (Štriker, 2011).

Varuh človekovih pravic kršitve človekovih pravic obravnava, kadar se kršijo temeljna načela. Zato je zelo pomembno, da se ta načela tudi predstavijo.

Prvo temeljno načelo je navedeno v 6. členu ZUP in se imenuje »Načelo zakonitosti«. To načelo narekuje državnemu organu, da mora delovati v skladu z zakoni, podzakonskimi predpisi, predpisi lokalnih skupnosti ter splošnimi akti, ki so bili izdani za izvrševanje javnih pooblastil, in je tudi najpomembnejše načelo. Organ tako ne more samostojno odločati o pravicah ter obveznostih, temveč deluje po predpisih.

Drugo načelo, zapisano v 7. členu, je načelo »Varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi«. Tukaj je pomembno, da organi omogočijo stranki čim lažje zavarovanje ter uveljavljanje njenih pravic. Paziti pa morajo, da teh pravic ne uveljavljajo na tak način, da bi s tem škodili pravicam drugih ali delovali v nasprotju z javno koristjo, ki je določena z zakonom.

Naslednje načelo je v 8. členu in se imenuje »Načelo materialne resnice«. To načelo se uporablja z namenom ugotavljanja resničnega dejanskega stanja ter z namenom poiskati vsa dejstva, ki so pomembna pri zakoniti in pravilni odločbi. Organ je dolžan ugotoviti materialno resnico. Ta resnica je dejanska, objektivna, stvarna in nedvomna resnica. Pomembno je, da se razišče vsa dejstva in okoliščine ter odredi izvedbo dokazov, če je to nujno za prikaz materialne resnice.

Temu načelu sledi »Načelo zaslišanja stranke«, ki je napisano v 9. členu ZUP. Zelo pomembno je, da se stranki zagotovi možnost, da se izjavi o vseh okoliščinah ter dejstvih, pomembnih za odločbo. Kadar v postopku nastopajo stranke, ki imajo nasprotni interes, se mora vsaki stranki zagotoviti možnost, da se izjavi o vseh zahtevkih, podanih s strani druge stranke.

Peto zaporedno načelo, zapisano v 10. členu, se imenuje »Prosta presoja dokazov«. Uradna oseba je zadolžena, da presodi, katera dejstva bodo štet kot dokazna, vodi postopek ter odloča vestno in skrbno o vsakem dokazu posebej ter vseh dokazih skupaj. Na koncu mora svojo presojo glede dokazov tudi utemeljiti.

Načelo, ki je vezano na stranke, se imenuje »Dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic«. To je najpomembnejše načelo, ki se ga morajo držati stranke. Pravi, da so stranke

dolžne govoriti samo resnico ter pošteno uporabiti svoje pravice, ki se jim priznajo v upravnem postopku. V primeru kršitve lahko pride do obnove postopka. Obstaja tudi možnost, da se izda odločbo kot nično, kar se uporabi samo v primeru hujše kršitve. Načelo je v 11. členu ZUP.

Organu je omogočeno, da samostojno ter v skladu z zakoni, podzakonskimi predpisi, predpisi lokalnih skupnosti ter splošnimi akti, ki so izdani za izvrševanje javnih pooblastil vodi postopek ter odloča o upravnih zadevah. To načelo je zelo zahtevno in se ga v praksi velikokrat krši. To se dogaja zaradi poznanstev med uradnimi osebami, ki si med seboj predlagajo konkretne rešitve obravnavane zadeve. Načelo se imenuje »Samostojnost pri odločanju« (12. člen ZUP).

Vsaka stranka ima možnost, da se pritoži glede odločitve organa. Pritožba je možna zoper organ, ki je odločbo izdal na prvi stopnji. Pritožba se lahko dovoli, če je za odločanje na prvi stopnji pristojno ministrstvo in tako določa zakon. Ni pa možna takrat, ko na prvi stopnji odloča vlada ali predstavniški organ. To je določeno s 13. načelom »Pravica pritožbe.

Zadnje načelo, ki mora biti upoštevano, je »Ekonomičnost postopka (14. člen ZUP). Načelo narekuje organom, da postopek vodijo hitro in s čim manjšimi stroški ter čim manjšo zamudo za stranke in vse udeležence postopka. Hkrati priskrbi vse, kar mu omogoča pravilno končno odločitev.

### **4.3 PRAVNA SREDSTVA**

Pritožba je pravno sredstvo, ki zagotavlja pravico ali pravno možnost stranke, da izpodbija konkretni upravni akt državnega organa, če je mnenja, da je nezakonit ali neprimeren. Običajno je glede vsake odločbe dovoljena pritožba, razen če to zakon izključuje. Pravna sredstva se delijo na redna pravna sredstva in izredna pravna sredstva (Štriker, 2011). V primeru, ko se stranki kršijo pravice in je ta uporabila že vsa ta pravna sredstva se naj bi takrat stranka obrnila na Varuha.

Ustava Republike Slovenije je tista, ki vsakemu zagotovi možnost izpodbijanja nezakonitih in upravnih aktov, ki so bili izdani v upravnem postopku. S pomočjo pravnega sredstva se lahko zagotovi ne samo zakonitost, temveč tudi varstvo pravic strank ter javnih koristi.

Med redna pravna sredstva se uvrša pritožba. Pritožba je edina, ki skrbi za varstvo zakonitosti upravnega postopa. Izvede se jo na tak način, da stranka zahteva ponovno obravnavo oziroma preverjanje pravilnosti izdane odločbe. Pritožba se vložijo v primeru pisne odločbe. Lahko se jo vložijo tudi takrat, kadar se pojavi molk organa. To pa zato, ker bi lahko stranka ta molk razumela kot negativno odločbo. Tisti, ki imajo pravico do pritožbe, so:

- stranka, ki je v postopku,



- vse ostale osebe, katerim je odločba posegala v njihove pravice oziroma pravne koristi,
- stranski udeleženci,
- ter državni tožilci/pravobranilci.

Zakon določa, katere pritožbe niso dovoljene. To so pritožbe na odločbo, ki jo je izdal državni zbor, vlada ali predstavniški organ lokalne skupnosti na prvi stopnji. S sklepom se zavrne tudi pritožbo, ki je bila vložena s strani neupravičene osebe. Če odločbo na prvi stopnji izda ministrstvo, se lahko vloži pritožbo, a le v primeru, če je to zakonsko določeno.

Rok, ki je določen za vložitev pritožbe, je zakonsko določen. Ta rok je 15 dni od prejema odločbe. S pomočjo materialnih predpisov je možno določiti tudi druge roke za izdajo odločbe. Izvršitev odločbe ni mogoča v času pritožbenega roka. Lahko se jo vloži pisno ali ustno. Ustno se jo vloži tako, da se opravi zapisnik pri samem državnem organu.

Druga pravna sredstva so izredna pravna sredstva. Ta se uporabijo po preteku roka za vložitev pritožbe in ko postane odločba izvršljiva. Vrste izrednih pravnih sredstev, ki so navedena v ZUP, so obnova postopka, sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom, odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev in ničnost odločbe. Izredna pravna sredstva so opisana v ZUP v 16. poglavju od 260. člena do 281. člena.

Pomembno je omeniti 157. člen Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a), kjer v primeru upravnega spora o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov odločajo sodišča, pristojna v upravnem sporu, če z zakonom ni predvideno drugo sodno varstvo. V tem primeru gre za sodno kontrolo. Drugi del oziroma odstavek tega zakona zapoveduje, da v primeru, ko ni zagotovljenega drugega sodnega varstva, odloča pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, ki posegajo v ustavne pravice posameznika (USRS).

## **5 ANALIZA KRŠITEV ČLOVEKOVIH PRAVIC V UPRAVNIH POSTOPKIH PO LETNIH POROČILIH VARUHA V OBDOBJU OD 2013 DO 2017**

Letna poročila Varuha so objavljena vsako leto na portalu Varuha človekovih pravic. V diplomski nalogi so analizirana poročila od leta 2013 do leta 2017, in sicer del, ki se nanaša na upravne postopke. Čeprav v poročilu ni posebej vsebinsko opredeljen upravni postopek, saj so upravne zadeve razdeljene na več različnih področij, so v diplomski nalogi predstavljeni in analizirani podatki z različnih področij. Izbrana področja so v nadaljevanju zaradi lažje razlage tudi predstavljena.

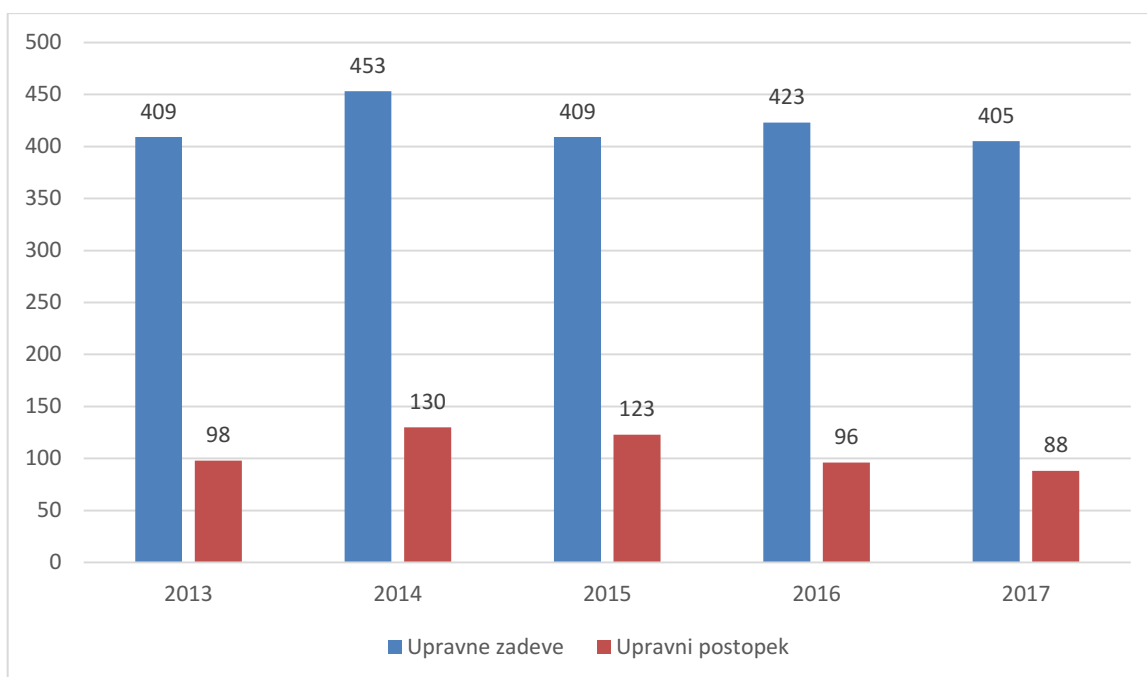
Poročila so razdeljena na tri sklope. V prvem delu Varuh predstavi na kratko oziroma strnjeno celoletno delo, kjer zapiše tudi celotno število pobud, na kratko opiše najpogostejše kršitve ter povečanje ali zmanjšanje pobud v primerjavi s prejšnjim letom. V enem poročilu je možno zaslediti tudi celoten opis Varuha, kaj dela, kako se ga izvoli, kdo so zaposleni pri tej instituciji itd. Temu prvemu poglavju sledijo posamezna poglavja, kjer so predstavljena števila in deleži obravnavanih pobud v primerjavi z letom prej. Vsako poglavje ima več podpoglavij, kjer so opisana posamezna področja, kjer se dogajajo kršitve. Tukaj so navedeni tudi izbrani primeri utemeljenih pobud. Vsebinsko so napisana priporočila Varuha organom, kako naj v prihodnje ravnajo, da ne bi prihajalo do kršitev. Na samem koncu pa Varuh strne vsa svoja priporočila za naprej, kaj bi bilo smiselno spremeniti, dodati itd.

V diplomski nalogi so predstavljeni primeri utemeljenih pobud. Utemeljena pobuda je tista pobuda, v kateri Varuh ugotovi kršitve, storjene s strani državnih organov.

### **5.1 UPRAVNI POSTOPEK V RAZMERJU DO UPRAVNIH ZADEV**

Upravne zadeve so vsebinsko razdeljene na več različnih področij, med katere spadajo tudi pobude, vložene na področju upravnega postopka. V grafikonu 1 so po letih prikazana števila pobud, ki jih je Varuh prejel med leti 2013 in 2017 na področju upravnih zadev. Ta števila pobud v upravnih zadevah so prikazana v razmerju do upravnih postopkov v istih letih.

**Grafikon 1: Število pobud v upravnih zadevah in upravnih postopkih**



Vir: lasten

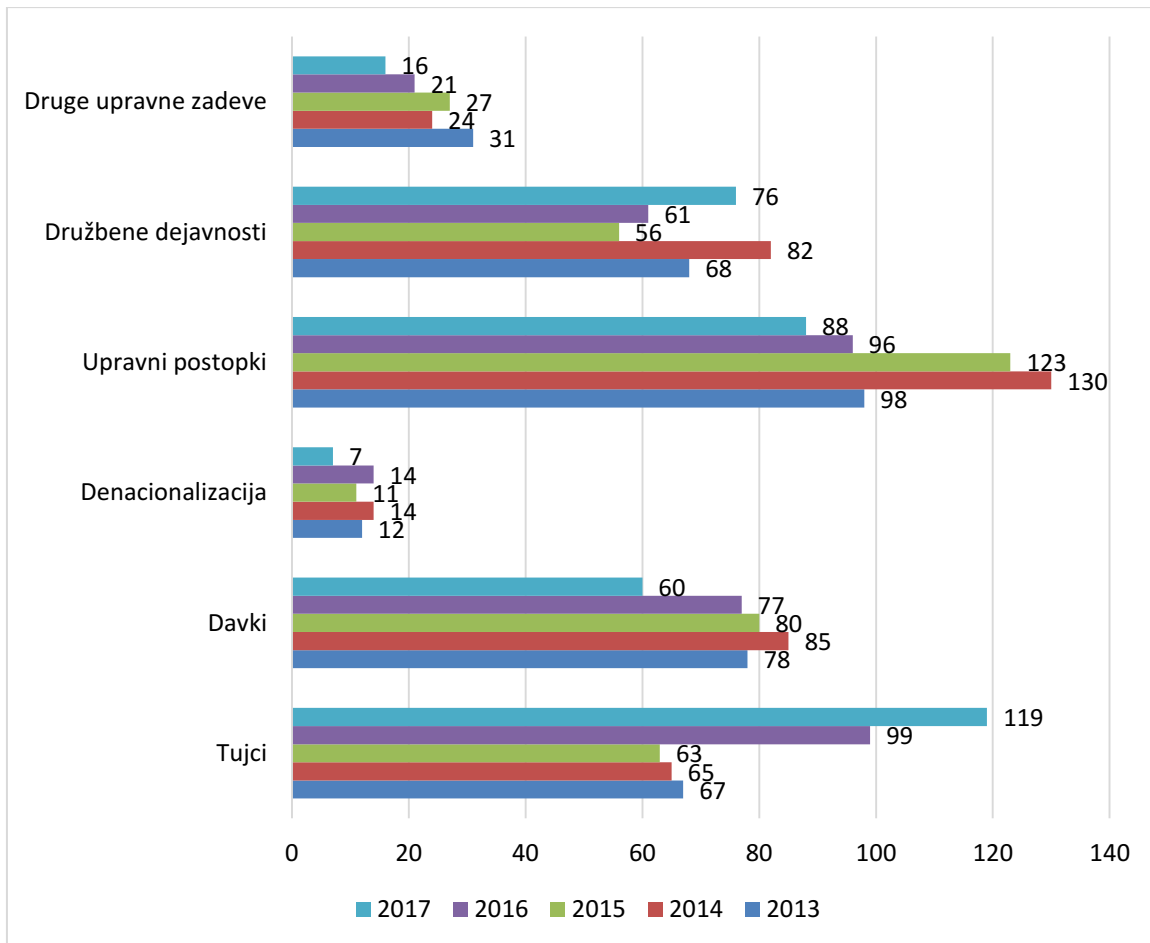
V vseh petih letih število pobud niha, vendar je to nihanje majhno. Največji delež prejetih pobud je bilo leta 2014 in sicer kar 453 v upravnih zadevah, od tega 130 pobud glede upravnega postopka. Ostala leta so si med seboj dokaj podobna in ni prevelikih odstopanj. Na podlagi zgornjega grafikona 1 lahko sklenemo, da v petih letih ni bilo pretiranega nihanja v številu pobud na tem področju.

## 5.2 IZBRANA PODROČJA UPRAVNIH ZADEV

Kot je že bilo omenjeno, se med upravne zadeve ne uvršča samo upravni postopek, ampak so upravne vsebine razdeljene na več področij. Zaradi večje preglednosti bom obravnavala pet izbranih področij, ki jih bom predstavila ter primerjala glede števila pobud po letih. Odločila sem se za naslednja področja:

- tujci,
- davki,
- denacionalizacija,
- družbene dejavnosti,
- upravni postopki,
- druge upravne zadeve.

**Grafikon 2: Primerjava števila pobud na izbranih področjih**



Vir: lasten

Iz grafikona 2 je možno razbrati, da na posameznih področjih v petih letih ni prihajalo do večjih odstopanj pri kršitvah človekovih pravic in temeljnih svoboščin, z izjemo dveh področij. To sta področji tujcev in upravni postopki, kjer je bilo leta 2016 in 2017 na področju tujcev mogoče zaznati povečanje vloženih pobud. To povečanje lahko pripišemo spremembam in dopolnitvam Zakona o tujcih, saj se je leta 2016 in 2017 pojavljalo vprašanje ustavnosti teh dopolnitev. V letih 2014 in 2015 se je povečalo število vloženih pobud na področju upravnih postopkov, predvsem zaradi dolgotrajnih postopkov ter ne odgovarjanja na dopise strank.

## Tujci

Prvo izbrano področje je področje tujcev. Naša država, Republika Slovenija, skupaj z drugimi evropskimi državami omogoča možnost, da se tujci, ki imajo dovoljenje za prebivanje v državi, vključijo v gospodarsko, družabno in kulturno življenje. Osnovo za vključevanje predstavljajo načela ter vrednote svobode, vzajemnega sodelovanja in enakopravnosti. Da bi se tujci, karseda dobro vključili v slovensko družbo, je pomembno, da so pripravljeni sprejeti vrednote slovenske družbe. Ta jim omogoča lažje vključevanje vanjo. Za dobro

vključitev ni pomembno samo to, da sprejmejo vrednote te družbe, temveč je dobro oziroma priporočljivo, da spoznajo temelje le-te. Temelji slovenske družbe so jezik, zgodovina, družbena ureditev.

### **Davki**

Davki so praviloma glavna in osnovna oblika državnih prihodkov. So pomemben vir fiskalnih prihodkov. Glavna značilnost davkov je, da so prisilna dajatev, ki se pobira večinoma v gotovini. Davkoplačevalci za svoje plačilo davka ne dobijo neposrednega povračila. Dolžni so ga plačevati občani in pravne osebe. Obdavčeni so dobički, promet, premoženje in podobno. Vse vrste davkov skupaj sestavljajo davčni sistem (Mayr, 2000).

### **Denacionalizacija**

Denacionalizacijo ureja Zakon o denacionalizaciji. Ta je bil sprejet leta 1991 z razlogom odpravljanja krivičnih posegov v premoženja ter popraviljanja lastninskih razmerij prejšnjih lastnikov. Denacionalizacija pomeni prenos državne lastnine v zasebni sektor oziroma to, kar je država v procesu nacionalizacije prevzela v lastnino državnih organov, sedaj vrača prvotnim lastnikom.

### **Družbene dejavnosti**

Na tem področju se obravnavajo pobude, prejete s področij, ki so povezana s šolstvom, športom, kulturo, ko gre za upravne ali kakšne druge postopke in so vodeni s strani državnih organov.

Tukaj se vsebinsko obravnava pobude prejete s strani staršev otrok oziroma mladostnikov, ki obiskujejo vrtce in šole. Tema teh pobud so odnos strokovnih delavcev do otrok in mladostnikov, ukrepi v primeru nasilja, izrek vzgojnega ukrepa ter ostali upravni postopki. Prav tako se prejemajo pobude s strani študentov (pedagoška smer) v zvezi s področjem kulture in športa.

### **Druge upravne zadeve**

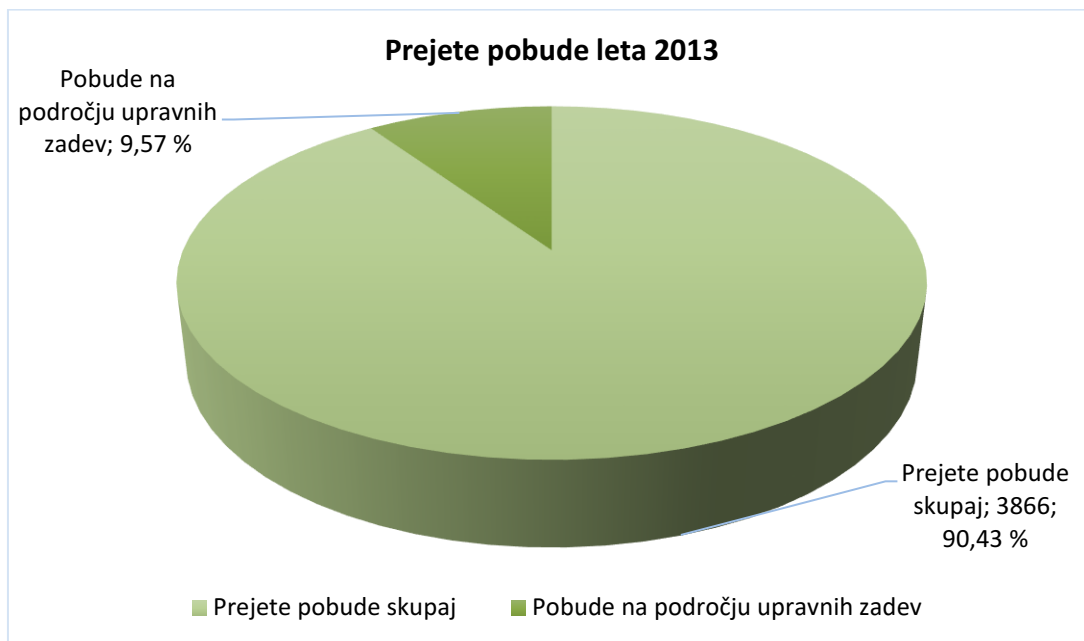
Na to področje se uvrščajo vsebine, ki niso povezane oziroma ne morejo biti uvrščene v katero od ostalih upravnih področjih. Tukaj med drugim najdemo pobude, ki so povezane z delom inšpekcijskih služb, s problematiko ureditve začasnega ali stalnega prebivališča, pobude povezane z javnimi prireditvami itd.

## **5.3 LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC ZA LETO 2013**

Varuhinja človekovih pravic Vlasta Nussdorfer je leta 2014 napisala in predala 19-letno redno poročilo, ki je bilo vezano na leto 2013. To leto je bilo že od samega začetka zelo

obremenjeno na področju prejemanja prijav glede kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Od začetka leta so vsak mesec zasledili oziroma obravnavali vedno več prijav kršitev. Prijave so se opravljale preko brezplačnega telefonskega klica. V primerjavi z letom 2012 je bilo prejetih kar 2174 klicev več v letu 2013. Povečalo pa se ni samo število klicev, temveč tudi sami obiski na sedežu institucije ter osebni razgovori po vsej Sloveniji.

**Grafikon 3: Prejete pobude leta 2013**



Vir: lasten

Če primerjamo vse prejete pobude v letu 2013 (3866) s področjem upravnih zadev, predstavljajo te kar 9,57 % vseh prejetih pobud v tem letu.

V primerjavi s prejšnjim letom (2012) je bilo za kar 14,2 % več obravnavanih zadev. Največji delež porasta predstavlja področje davkov. Ta porast kršitev na področju davkov se je pojavil zaradi uvedbe novega nepremičninskega davka. Varuhinja v poročilu na področju upravnih zadev izpostavlja problematiko neupoštevanja priporočil Varuha. Pojavljajo se tudi neupoštevanja instruktivskih rokov odločanja, kar stranki kot posledico povzroči to, da izgublja pravice. V tem primeru trpijo samo stranke v postopku, organi pa še naprej brez posledic prekoračujejo zakonsko določene roke.

V tem primeru se lahko izpostavi kršitev pravice do odločitve v razumnem roku, do učinkovitega pravnega varstva, do socialne varnosti, do zasebne lastnine in do dostojanstva (Varuh, 2014).

### **5.3.1 Izbrani primeri utemeljenih pobud leta 2013**

#### **Hitro in učinkovito odločanje v postopku za pridobitev državljanstva novorojenčka**

Na Varuha je bilo avgusta 2013 naslovljeno pismo s strani zaskrbljenega očeta. Očeta je skrbelo dejstvo, da se bo njegovemu novorojenemu otroku sredi septembra iztekel rok za ureditev zdravstvenega zavarovanja. S strani Varuha je pobudnik prejel pojasnilo, da obravnava pobude posameznikov, katerim so organi že kršili pravice, upravni enoti (UE) oziroma Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ) pa zaradi zavlačevanja postopka še ni bilo možno očitati. Ker pa gre v tem primeru za dokaj občutljivo situacijo, je v moči Varuha zgolj to, da MNZ pošlje zgolj predlog, v katerem je zapisano, naj upoštevajo čas reševanja zadeve zaradi okoliščin pobudnika. Kljub neprijetnostim je pobudnik Varuhu sporočil, da je na prošnjo referentke iz UE MNZ prošnjo rešil v desetih dneh. Otrok je s tem pravočasno pridobil tako državljanstvo kot tudi urejeno zdravstveno zavarovanje (Varuh, 2014, str. 180).

Kljub hitri in učinkoviti rešitvi problema, ki je bil povezan z očetom in njegovim novorojenim otrokom, se še vedno prevečkrat pojavlja problem, ko se ljudem godi krivica zaradi neupoštevanja rokov odločanja. Podobno kot v opisanem primeru, bi bilo smiselno, da se poleg rokov določi oziroma upošteva korist, ki bi jo imela v neki upravni zadevi določena stranka. V omejenem primeru se je odločalo o pridobitvi slovenskega državljanstva za otroka ter ureditvi njegovega zdravstvenega zavarovanja. Otroku se bi rok za ureditev zavarovanja iztekel sredi septembra a odločanje o državljanstvu bi lahko trajalo še dlje. Zato je bil oče upravičeno zaskrbljen, saj bi njegov otrok tako bil do odločitve MNZ brez zdravstvenega zavarovanja in državljanstva. Zato je smiselno, da se držijo rokov za odločanje in najprej preverijo, v kakšnih okoliščinah je stranka. Ampak tako, kot se je ta prošnja oziroma pritožba hitro razrešila, je bila to leto še druga pozitivna stvar, ki obravnava to področje. Varuh v tem letu namreč ni prejel nobenih drugih pobud oziroma pritožb, ki bi zadevale predolgo odločanje o pridobitvi državljanstva (Varuh, 2014, str. 180).

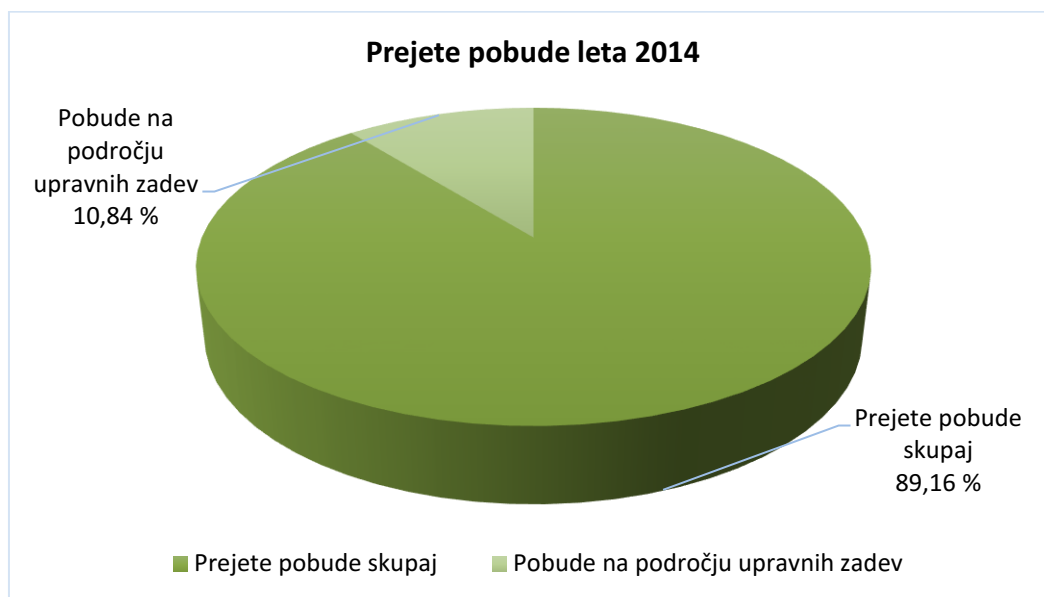
### **Občina si prilasti zemljišče**

Varuh je na svoj naslov prejel pobudo, v kateri pobudnik opisuje, da je pred več ko štiridesetimi leti od Občine Murska Sobota kupil zemljišče. Nato je nekaj let kasneje ugotovil, da si to zemljišče lasti občina. Zadevo je poskušal sam urediti na občini, a ni dosegel ničesar. Varuh se je pozanimal pri občini, kaj se dogaja v tem primeru. Ti so odgovorili, da je težava v tem, da so pobudniku ob geodetskih meritvah odvzeli nekaj kvadratnih metrov zemljišča. To mu je občina pripravljena nadomestiti v naravi na drugem območju. Nato je potekal je osebni razgovor med občino in pobudnikom, kjer sta se dogovorila za pogodbo, osnutek katere je občina poslala pobudniku. Omogočila mu je prav tako možnost, da sporoči, kaj želi spremeniti. A vendar se pobudnik na to ni odzval. Varuh je pobudniku svetoval naj z občino poišče in doseže sporazumno odločitev. Najbolj pomembna stvar med Varuhovimi priporočili je bila ta, da morajo medsebojno poiskati kompromise. V nasprotnem primeru ima na voljo sodno pot (Varuh, 2014, str. 191-192).

## 5.4 LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC ZA LETO 2014

Leta 2015 je bilo s strani Vlaste Nussdorfer, varuhinje človekovih pravic, državnemu zboru RS predano redno letno poročilo, napisano za leto 2014.

Grafikon 4: *Prejete pobude leta 2014*



Vir: lasten

V letu 2014 je bilo na področju upravnih zadev obravnavanih 11 % več pobud kot leto prej (2013).

Leto 2014 so delo Varuha zaznamovali ljudje, ki so pisali, jih obiskovali ter opozarjali na to, da država še vedno ni prijazna do veliko ljudi. Še eno dejstvo, ki ne govori v prid državnim organom, je to, da na podlagi izdanih 154 priporočil s strani varuha, 93 ni bilo uresničenih.

V tem letu je bila na področju upravnih zadev še posebej izpostavljena problematika prijave prebivališča, kar je posledica tega, da še ni prišlo do sprejema ustreznih zakonov oziroma sistemskih rešitev. Veliko težav se je pojavljalo tudi zaradi samovoljnega ravnanja občin. Tukaj so največji problem predstavljale ceste, ki so speljane preko zasebnih zemljišč. Zato je prihajalo do sporov med lastniki teh zemljišč in občino. Problemi, ki so naslovljeni na Varuha, se s tem ne zaključijo, saj je še veliko težav na drugih področjih, kot so področja tujcev, azilantov, beguncev, področje izbrisanih, ravnanje občinskih uslužbencev ter uradnikov itd.

### 5.4.1 Izbrani primeri utemeljenih pobud leta 2014

#### Žrtev nezakonitega zaposlovanja



Varuh je s strani predstavnice Zveze svobodnih sindikatov Slovenije prejel pobudo, ki zadeva tujca, ki je bil žrtev nezakonitega zaposlovanja. V pobudi je predstavnica izpostavila prošnjo, s katero bi Varuh tej žrtvi pomagal pridobiti delovno dovoljenje ter dovoljenje za prebivanje. Žrtev je morala delo opravljati v razmerah, ki niso primerne za ljudi. Pri svojem delu ni imel ustrezne opreme, vsakodnevno je bil izpostavljen nevarnostim, kot so poškodbe, ni imel pogodbe, iz katere bi bila razvidna njegova zaposlitev; prav tako ni imel pravne varnosti. Čeprav se je z delodajalcem dogovoril za plačilo, tega nikoli ni prejel. Kasneje se je ta tujec odločil, da delodajalca kazensko ovadi. Prav tako je na UE zaprosil za izdajo dovoljenja, ki bi mu omogočalo začasno prebivališče zaradi nezakonitega poslovanja (50. člen Zakon o tujcih). Potem je odšel tudi na Zavod RS za zaposlovanje (ZRSZ), kjer mu osebnega delovnega dovoljenja niso odobrili. Varuh je na željo pobudnice želel pri ZRSZ ugotoviti, zakaj se žrtvi ne izda začasnega dovoljenja za delo. Ti so se z mnenjem Varuha strinjali in obljubili, da bodo v prihodnje bolj pozorni in upoštevali zakonske določbe.

### **Dolgotrajno iskanje izgubljenega spisa na Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo**

Tokrat se je pobuda nanašala na dolgotrajnost pritožbenega postopka. Pobudnik se je pritožil na odločbo, ki jo je izdala UE Maribor leta 2012. V njej je UE zavrnila zahtevek, da se pobudniku vrne zasebno podjetje. To podjetje je bilo podržavljeno leta 1945 s strani Mestne zaplembne komisije v Mariboru. O tej pritožbi pa leta 2013 še vedno ni bilo odločeno. Tako pritožba kot upravni spis sta bila predana v reševanje uslužbenki na Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT). Ta je bila zaposlena na področju, ki skrbi za denacionalizacijske zadeve. Nekaj mesecev kasneje je bila ta uslužbenka zaradi določenih kršitev odpuščena in – kot je zakonsko določeno – je morala vse spise predati drugemu uslužbencu, da ta nadaljuje njeno delo. Pri tej predaji omenjenega spisa uslužbenka ni omenila. Kasneje je bilo MGRT obveščeno o tem, da je bila vložena prijava zaradi molka organa. Zato so se odločili, da bodo to zadevo prednostno obravnavali. A do težav je prišlo, ko so želeli poiskati ta spis. Zaradi vsega skupaj so imenovali tudi komisijo, ki bi poiskala ta spis, vendar ga tudi oni niso našli, zato so izdali zapisnik o izgubi upravnega spisa. Tako so spis na novo rekonstruirali in nato odločili o tej pritožbi. Odločba je bila izdana leta 2014.

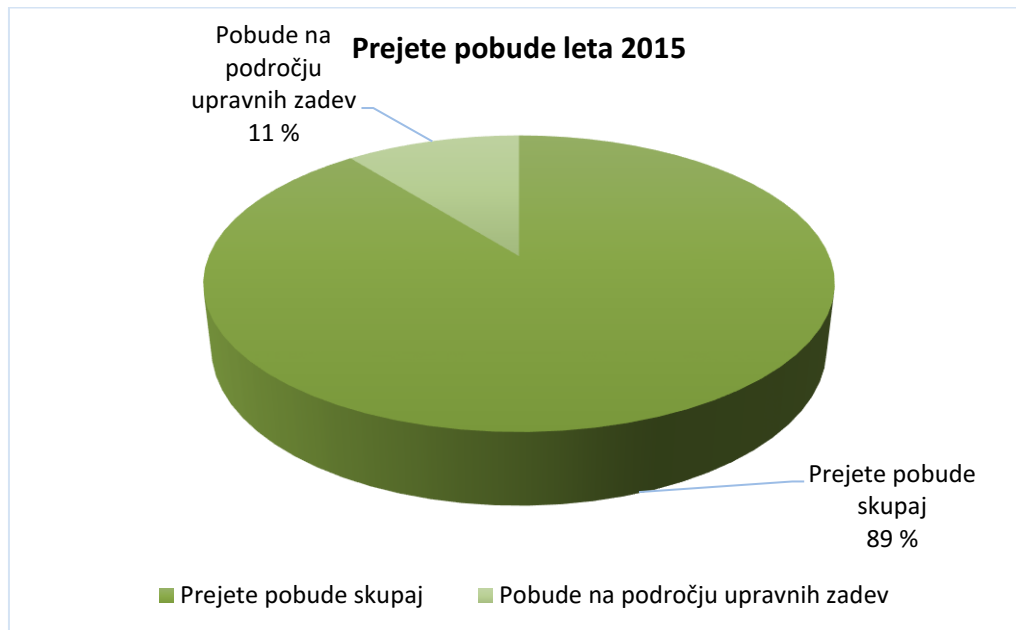
V tem primeru je izredno pomembno, da država poskrbi ter zagotovi, da bo delo državnih organov učinkovito in redno in da bo s tem zagotovljeno odločanje v razumnih rokih. V zgornjem opisanem primeru se je o pritožbi odločalo kar dve leti. Tako opravljanje dela državnih organov je nesprejemljivo in nedopustno. Prav tako je neprimerno, da se pristojni organi sklicujejo na kadrovske in druge težave, ki bi naj ovirale postopek (Varuh, 2015, str. 208).

## **5.5 LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC ZA LETO 2015**

To poročilo je enaindvajseto po vrsti in je bilo napisano leta 2016 za delo Varuha v letu 2015.

V tem letu se je pojavljalo nezakonito delovanje vseh državnih organov. Prav tako so kršili človekove pravice in slabo upravljali. Varuhinja ugotavlja, da se ljudje v državi počutijo drugorazredne, saj se jim ta tako imenovani »aparatus« ob njegovi napaki ni zmožen opravičiti ter odpraviti nepravilnost in konec koncev tudi povrniti škodo. Opaziti je možno veliko neučinkovitega in počasnega dela in tudi takšnega dela, ki ne deluje v skladu s koristmi, ki bi jih morali biti deležni ljudje, živeči na socialnem robu.

**Grafikon 5: Prejete pobude leta 2015**



Vir: lasten

Grafikon 5 prikazuje, da je bilo v letu 2015 od skupno prejetih 3418 pobud na področju upravnih zadev prejetih 409 pobud, kar je 11 % vseh skupaj. Leta 2015 se je obravnavalo manj pobud kot leta 2014.

### **5.5.1 Izbrani primeri utemeljenih pobud leta 2015**

#### **Vrsta napak organov pahnila pobudnico v finančno stisko**

S strani pobudnice je Varuh prejel pobudo, kjer je navedla da se je leta 2007 po izgubi zaposlitve želela vključiti v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje (34. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju). Po opravljeni prijavi pri Zavodu za zdravstveno zavarovanje RS (ZZZS) je ugotovila, da njeno finančno stanje ne omogoča plačevanja prispevkov. Pobudnica je kasneje leta 2013 ugotovila, da se je povišal mesečni obrok obveznega zdravstvenega zavarovanja ter tako tudi izvedela, da je njena vključitev v prostovoljno pokojninsko in invalidsko zavarovanje še vedno aktivna. Nato je odšla na davčni organ, kjer so ji pojasnili in vknjižili neplačane prispevke. A ker je bil ta dolg prevelik, so šli v izterjavo. Varuh se je nato sestal s predstavniki Finančne uprave RS (2015) ter opozoril na

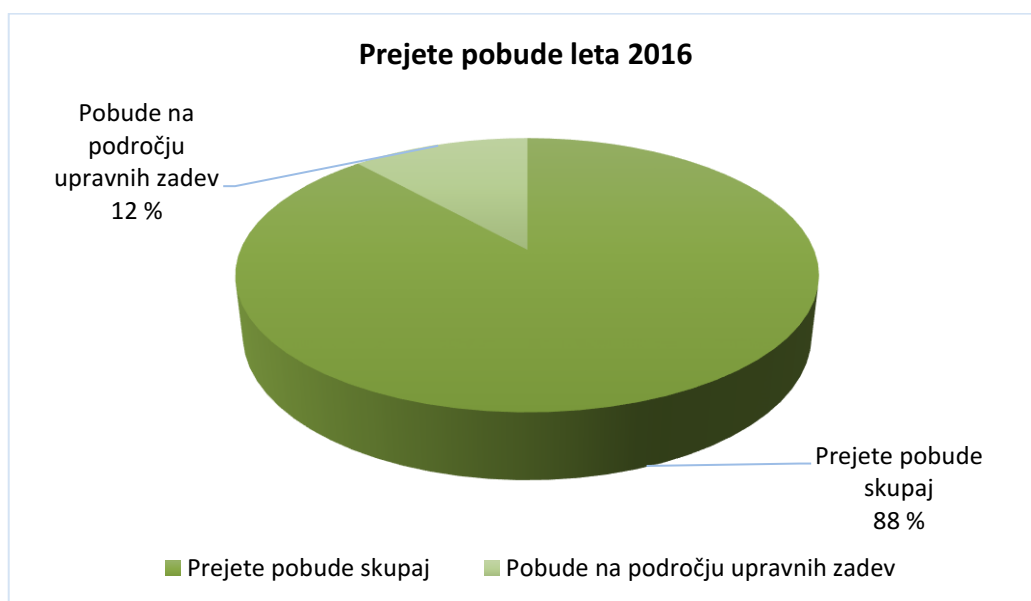
nepravilnosti, ki so se zgodile v tem primeru. Stvar, ki se je zdela nerazumljiva, je ta, zakaj davčni organ ni takoj poslal opomina za neplačane prispevke, ampak šele po šestih letih. Na Finančni upravi so priznali svojo napako in zagotovili, da do takšnih dogodkov več ne bo prihajalo (Varuh, 2016, str. 204).

## 5.6 LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC ZA LETO 2016

Varuh je na državni zbor naslovil dvaindvajseto redno leto poročilo, ki se nanaša na leto 2016.

Tudi to leto je prihajalo do kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Veliko teh je bilo na področju sodnih postopkov, kjer je Varuh mnenja, da bi mogoče bilo bolje, če bi se sodilo ljudem z zavezanimi očmi. Tako ne bi mogli delati razlik med revnimi, bogatimi, brezdomci itd. Problem se še vedno pojavlja pri dolgotrajnosti postopkov ter kakovosti odločanja. Pojavljal se je problem, kjer ključno vlogo igrajo odločitve organov, in sicer ta, da te odločitve niso v skladu z načelom pravičnosti.

Grafikon 6: *Prejete pobude leta 2016*



Vir: lasten

Število pobud na področju upravnih zadev se je leta 2016 od leta 2015 povečalo za 1,9 %. V skupno prejetih pobudah leta 2016 delež upravnih zadev predstavlja 12 %. Največ pobud je bilo prejetih v zvezi z tujci. Na tem področju je bilo v primerjavi s prejšnjim letom kar 57,1 % povečanje. Ta povečan delež bi lahko v tem letu pripisali sprejemanju nove novele na področju tujcev.

## **5.6.1 Izbrani primeri utemeljenih pobud leta 2016**

### **Občina se ni odzvala na pobudnikovo vlogo**

Varuh je prejel pobudo, v kateri je bila opisana škoda na hiši, povzročena zaradi vplivov ceste, ki je v bližini hiše, in nepravilno urejen odvod meteornih voda, ki naj bi ogrožale varnost ljudi v prometu. Pobudnik je navedel, da Občini Črnomelj že deset let pošilja opozorila zaradi teh problemov, vendar se na njegova opozorila ne odzivajo. Prav tako jim je predlagal, na kakšen način bi lahko slednjo težavo odpravili, ampak Občina Črnomelj tega ni želela storiti. Zato je moral vso škodo, ki mu jo je voda še naprej povzročala na njegovi hiši, plačevati s svojim denarjem. Pobudnik je leta 2016 še enkrat poskusil s poslano vlogo Občini doseči nek dogovor, a mu ti ponovno niso odgovorili. Zato je Varuh naslovil na Občino zahtevek, v katerem je zahteval, da Občina na vlogo pobudnik odgovori. Šele po zahtevku, prejetem s strani Varuha, je Občina sklenila odgovoriti njihovemu občanu (Varuh, 2017, str. 210).

Varuh je že večkrat naslavljajal opozorila, namenjena Vladi RS, ki so povezana s problematiko javnih cest, ki so speljane preko zasebnih zemljišč, naj to težavo odpravi. A vendar vse do leta 2016 ta problem še vedno ni rešen, zato je Varuh sprejel odločitev, da še enkrat opozori Vlado RS, naj se osredotočijo na reševanje tega problema in da se ne krši pravic do zasebne lastnine.

### **Takratni inšpektorat Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor pobudniku ni odgovoril**

Pobudnik je Varuhu poslal pobudo, ki je povezana s traso električnega priključka voda. V pobudi je razložil, da mu v okviru te zadeve niso odgovorili na njegov dopis, ki ga je poslal leta 2015. Ta dopis je bil naslovljen na Inšpektorat RS za promet, energetiko in prostor, vendar ne deluje več. Zaradi prenehanja delovanja tega Inšpektorata se je Varuh odločil, da preda zadevo v reševanje Inšpektoratu RS za okolje in prostor. Ti so se na predlog Varuha takoj odzvali in pobudniku tudi odgovorili. V tem primeru se je kršil 18. člen Uredbe o upravnem poslovanju ter načelo dobrega poslovanja, ki je zapisano v 3. členu Zakona o varuhu človekovih pravic RS (Varuh, 2017, str. 211).

Tukaj se pojavlja problem ustanavljanja, združevanja, ukinjanja organov, kjer zaradi tega pride do različnih odstopanj. Pojavljajo se zamude rokov; organi ne odgovarjajo... S tem se kršijo načela dobrega upravljanja. Zato je nujno potrebna boljša organizacija, kadar do takšnih situacij prihaja.

## **5.7 LETNO POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC ZA LETO 2017**

V letu 2018 je bilo s strani varuhinje človekovih pravic Vlaste Nussdorfer zapisano in

predano državnemu zboru redno letno poročilo za leto 2017. Tudi v tem letu se pojavljajo kršitve načela dobrega upravljanja ter načela pravičnosti. Še vedno se pojavlja problematika, povezana z diskriminacijo, predvsem študentov invalidov pri prevozih, ki jih potrebujejo od doma do šole oziroma fakultete.

**Grafikon 7: Prejete pobude leta 2017**



Vir: lasten

Grafikon 7 prikazuje, da v letu 2017 področje upravnih zadev predstavlja 11,81 % delež vseh prejetih pobud tega leta. V tem letu se ponovno pojavlja problematika tujcev, saj se je število pobud od prejšnjega leta povečalo za 20,2 %. Dogaja se še vedno tudi to, da državni organi ne odgovarjajo strankam.

### **5.7.1 Izbrani primeri utemeljenih pobud leta 2017**

#### **Občina Žužemberk ni odgovorila pobudnici**

Tokrat je bila pobuda vložena s strani pobudnice, ker bil dostop do dovoza, kjer živi, oviran. Navedla je tudi dejstvo, da je Občini povedala, da ji na njeno vlogo niso odgovorili že več kot tri mesece. Varuh je v pobudi ugotovil določene pomanjkljivosti, saj je menil, da bi lahko pobudnica postopke za varstvo pravic in pravnih poti uvedla tudi sama. Njena naloga je ta, da bi morala najprej sama pozvati Občino, da ji odgovori na njeno vlogo, saj so ti zakonsko zavezani, da odgovarjajo na dopise. Rok za odgovor je določen 15 dni od prejema le-tega. Če bi organ presodil, da je zadeva precej zahtevna, bi moral stranki sporočiti v 15 dneh, da bo sam proces trajal dlje zaradi zahtevnosti. Varuh je na Občino naslovil poziv za odgovor stranki, kar je ta tudi storila (Varuh, 2018, str. 274).

Varuh je že v prejšnjih letih navajal priporočila, naslovljena na Vlado RS, da naj uredijo

področje lastništva javnih cest. Vendar kljub nenehnim opozorilom še vedno prihaja do kršitev, zato je Varuh še enkrat poslal priporočilo Vladi RS naj to področje takoj uredi.

### **Nesprejemljivo stanje postopkov na Inšpekciji za energetiko in rudarstvo**

Varuh je prejel pobudo s strani pobudnice. To isto pobudo je poslala v obravnavo Varuhu leta 2013. Takrat so bile v pobudi navedene vse nepravilnosti, ki so bile povezane z vodenjem in dolgotrajnostjo inšpekcijskih postopkov; navezovala so se na določenega inšpekcijskega zavezanca. Ta pobuda je bila leta 2013 tudi utemeljena tako, da so zadeve dodelili drugemu inšpektorju. Nato se je taista pobudnica leta 2017 obrnila s pobudo ponovno na Varuha, saj naj bi postopki od leta 2015 naprej zastali. Tako se je Varuh odločil, da se obrne na Inšpekcijo za energetiko in rudarstvo. Nazaj je dobil pojasnilo, da v tem primeru poteka več postopkov in je to tudi datumsko vse prikazano. Ker je ugotovila, da je bilo nazadnje v tem postopku obravnavano leta 2015, se je odločila, da zadevo prevzame sama. Varuh se je odločil, da bo zadevo čez nekaj časa ponovno preveril (Varuh, 2018, str. 284).

V tem primeru se da ugotoviti, da je nad uslužbenci s strani vodje premalo nadzora, saj je za delo uslužbencev odgovoren uslužbenec sam in tudi vodja posameznega oddelka.

## **5.8 PREVERJANJE HIPOTEZ IN PREDLOGI ZA IZBOLJŠAVE**

V sklopu diplomske naloge sem si zastavila dve hipotezi, kateri sem v procesu pisanja preverjala. V tem poglavju ju bom ovrgla ali preverila. Letna poročila Varuha zelo pripomorejo pri preverjanju le-teh, saj so obširno in podrobna zapisana. Predstavljene so najbolj odmevne kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Vsa leta, ki sem jih v diplomski nalogi obravnavala, so si glede števila pobud in utemeljenih kršitev dokaj podobna. Veliko odstopanje je možno zaslediti samo na področju tujcev, in sicer leta 2016 in 2017, kjer so uvedli novo novelo Zakona o tujcih. Tukaj se je pojavljalo veliko vprašanj glede ustavnosti te novele, saj je bilo v njej ogromno kršitev s področja Ustave RS. Na podlagi teh podatkov sem lahko preverjala prvo hipotezo.

**H1:** Največji porast kršitev je možno zaslediti na področju tujcev, kar je posledica sprememb zakona s področja tujcev.

To hipotezo sem potrdila. Dejstvo, ki potrjuje prvo hipotezo, je to, da se je iz leta 2015 v leto 2016 zgodil porast števila pobud oziroma kršitev na področju tujcev, kar za 57,1 %. v naslednjem letu se je število pobud še povečalo, in sicer za 20,2 %. Na podlagi teh zaporednih porastov sem prvi del hipoteze potrdila. Sledilo je preverjanje drugega dela, ki sem ga ugotavljala s pomočjo poročil in splošnega dogajanja v državi. Nova novela Zakona o tujcih je znatno spremenila število kršitev. Novela naj ne bi bila urejena v skladu z Ustavo

RS, zato se je pričakovalo, da se bo vedno več ljudi pritoževalo nad odločenimi zadevami s strani državnih organov. Tako sem tudi drugi del hipoteze potrdila.

Druga hipoteza, ki sem jo preverjala v diplomski nalogi, je:

**H2:** Kršitelji v celoti upoštevajo pozive Varuha glede kršenja človekovih pravic in jih v prihodnosti ne kršijo več.

Tudi to drugo hipotezo sem v celoti ovrgla, saj vsa dejstva, ki sem jih zasledila v poročilu, kažejo ravno nasprotno. Največ teh kršitev, ki se iz leta v leto pojavljajo, je na področju odsotnosti odgovarjanja organov na različne dopise, ki jih dobijo s strani strank. Nato je potrebno omeniti problematiko zamujanja rokov, nespoštovanja načel, ki so zapisana v zakonu itd. Najbolj odmevno področje je v tem primeru področje urejanja lastništva javnih cest, saj je bilo s strani Varuha vsako leto naslovljeno priporočilo Vladi RS, naj poskrbi za omenjeno področje, ker je za to odgovorna. A vendar je Varuh do sedaj od leta 2014 do 2017 naletel na »gluha ušesa«. Vlada RS še do lanskega leta ni upoštevala priporočil, vendar obstaja možnost, da se prihodnje leto stvari na tem področju spremenijo.

Varuhu bi se moralo zakonsko določiti večje pristojnosti, recimo kaznovanje kršiteljev človekovih pravic, sprejemanje oziroma soodločanje o zakonih, ki so povezani s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, možnost vplivanja na državne organe, da ne bi več kršili človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Smiselno bi bilo, da se določijo tudi strožje sankcije v primeru, ko organ ne odgovarja v zakonsko določenem roku, ali pa sploh ne odgovori. Prav tako bi se moral popraviti odnos zaposlenih do strank v postopkih, saj je ta velikokrat zelo neprimeren. Vse to bi lahko uredili s kakšnimi organiziranimi izobraževanji, katerih bi se udeleževali zaposleni pri državnih organih.

Velikokrat se zgodi, da državni organi ne pojasnijo v celoti svoje odločitve, ampak samo zapišejo zakon, na katerega se odločitev navezuje. V tem primeru se lahko stranka pritoži. Da mora organ svojo odločitev razložiti, ne samo zapisati člena, na katerega se odločitev navezuje, je zakonsko določeno.

Poročila Varuha so v celoti zelo dobro in natančno zapisana. Zelo pomembno je, da so navedeni primeri kršitev, priporočila, ki jih Varuh naslavlja na državne organe, itd. V vsakem naslednjem poročilu omeni tudi to, ali se je nek organ držal njegovih priporočil, ali se jih ni.

## 6 ZAKLJUČEK

Ljudje človekove pravice pridobimo ob rojstvu in te nam v nobenem primeru ne smejo biti odvzete; včasih so lahko samo omejene. Omejitev človekovih pravic se zgodi takrat, ko neka oseba krši zakone ali v primeru nacionalne varnosti. Dobimo jih ne glede na raso, versko pripadnost, spol... Te pravice so osnovane na podlagi vrednot, kot so spoštovanje, enakost, pravičnost, ponos ter neodvisnost. Varovane so s strani zakona.

Da ne bi prihajalo do kršitev človekovih pravic, je tukaj Varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki s svojim delom poskuša vplivati na državne institucije oziroma organe, da pri svojem delu spoštujejo pravice, ki pripadajo ljudem. Svoja letna dela Varuh zapisuje v redna letna poročila, katera posreduje Državnemu zboru RS v pregled. Letna poročila so sestavljena oziroma napisana zelo podrobno. V prvem delu se predstavi sam Varuh in nato v daljši uvod strne celoletno dogajanje. Sledijo poglavja z različnimi področji, kjer so bile storjene kršitve. Tukaj so opisani primeri kršitev ter morebitne rešitve oziroma priporočila za nadaljnje delo državnih organov. Priporočila, ki jih navaja za področje upravnih postopkov, so:

- Varuh priporoča spremembo prvega in tretjega odstavka 251. člena Zakona o splošnem upravnem postopku tako, da bodo organi druge stopnje zavezani meritorno odločiti v zadevah in ne da v teh zadevah odločajo samostojno, saj to v praksi pomeni, da v večini primerov odpravijo le odločbo organa prve stopnje in mu zadevo vrnejo v ponovni postopek (Letno poročilo varuha, 2018, str. 421),
- Predlog Varuha je, da Ministrstvo za notranje zadeve prouči možnost spremembe zakona o državljanstvu, da bi bilo mogoče, da vlogo za prigrasitev državljanstva otroka vložijo tudi starši, ki niso slovenski državljan (Letno poročilo varuha, 2017, str. 418),
- Varuh zahteva, da vlada RS v zvezi s splošno problematiko občinskih in državnih cest sprejme ustrezno strategijo in časovno opredeljene konkretne ukrepe, ki bodo zagotovili urejeno in zakonito stanje (Letno poročilo varuha, 2016, str. 418),
- Varuh predlaga Ministrstvu za notranje zadeve, naj zagotovi spoštovanje zakonskih rokov odločanja na prvi in na drugi stopnji (Letno poročilo varuha, 2015, str. 399).

Upravni postopki s strani državnih organov bi morali biti vodeni po zakonskih predpisih in določilih, da se zadeva izpelje po pravilih. Tako organi odločajo o pravnih koristih in pravicah strank oziroma ljudi, o katerih se vodi kakršenkoli postopek. Glede na to, da je bilo v poročilih možno zaslediti, da so kršitve iz leta v leto konstantne ali pa se za nekaj odstotkov tudi povečajo, lahko na podlagi tega sklenemo, da organi še vedno ne jemljejo dovolj resno priporočil in predlogov Varuha. Obstaja seveda tudi majhen delež takšnih obravnavanih kršitev, kjer organi priznajo svojo krivdo in se stranki tako tudi opravičijo.



V diplomski nalogi so bila analizirana poročila petih let. Vsa poročila so bila glede števila pobud precej konstantna, a vendar je na posameznih področjih prihajalo do posameznih odstopanj. Največje težave pri upravnih zadevah so se pojavljale v primeru, ko so postopki trajali preveč časa. Ogromno problematiko predstavlja tudi odsotnost odgovarjanja organov strankam, zamujajo z roki odločanja itd. Veliko je nespoštovanja temeljnih načel, kot sta načelo pravičnosti in načelo dobrega upravljanja. Na tem področju bi se moralo še veliko stvari spremeniti. Organi bi morali resneje jemati priporočila in predloge, ki jih na njihov naslov naslovi Varuh. A vendar se to ne bo zgodilo, če se ne bo zaostri kaznovanje v primeru kršitev.

V primeru sodelovanja organov z Varuhom bi bilo teh kršitev veliko manj, a vendar je ta problem povezave enega organa z drugim še vedno velik problem. Smiselno bi bilo s strani države, da svoje uslužbence pravilno poduči in usposobi za reševanje vlog strank tako, da jim ti ne bi več kršili pravic. Čeprav bi takšna poučevanja trajala kar nekaj časa, preden bi začeli organi delovati zakonsko pravilno, ter spoštovati vse, kar jim narekuje ta zakon, bi se jim takšno dejanje v prihodnosti obrestovalo. Ljudje bi bili bolj zadovoljni z delom države in ne bi več bilo slabe volje na upravnih enotah zaradi nespoštovanja strank.

## LITERATURA IN VIRI

### LITERATURA

- Gaspari, M. (1991). O pojmu pravne države. *Teorija in praksa*, 28 (10), 1318-1325.
- Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C. & Kristan, I. (1999). *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Grafenauer, B. & Breznik, J. (2009). *Upravno pravo: Procesni del: upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV založba.
- Henkin, L. (2000). *Human rights*. New York: Foundation Press.
- Jaunig, K. (2009). *Pristojnosti varuha človekovih pravic* (diplomsko delo visokošolskega programa). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Jerovšek, T. & Kovač, P. (2017). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Jerovšek, T. (2007). *Upravni postopek*. Brdo: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Kolman, B. (2017). *Zavod Up*. Pridobljeno 22. 5. 2018 s <https://zavod-up.si/si/krsitve-clovekovih-pravic-v-upravnem-postopku-vloga-varuha-clovekovih-pravic/>
- Kračan, B. (2011). *Delo Varuha človekovih pravic RS na področju splošnih upravnih postopkov* (diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- McMillan, J. (2009). The ombudsman's role in human rights protection – an australian. *Paper to the 11th Asian Ombudsman Association Conference* (str. 2-5). Bangkok: Asian Ombudsman Association.
- Pečarič, M. (2015). *Osnove splošnega upravnega prava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Žigante, M. (2004). *Nadzor nad delovanje uprave*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta Ljubljana.

## VIRI

SLONEP. (avgust 2018). *Upravni postopek*. Pridobljeno 22. 5. 2018 s <https://www.slonep.net/predpisi/drzava-in-politika/upravni-postopek>

Slovenski državni holding – SDH. (2018, avgust). *Denacionalizacija*. Pridobljeno 22. 5. 2018 s <https://www.sdh.si/sl-si/odskodnine/denacionalizacija>

United Nations. (2018, avgust). *Member States*. Pridobljeno 22. 5. 2018 s <http://www.un.org/en/member-states/>

Uredba o upravnem poslovanju. Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10, 81/13, 9/18 in 29/18.

Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

Varuh človekovih pravic. (2014). *Letno poročilo varuha za leto 2013*. Ljubljana: Varuh človekovih pravic. Pridobljeno 22. 5. 2018 s [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/Devetnajsto\\_redno\\_letno\\_porocilo\\_Varuha\\_CP\\_RS\\_za\\_letno\\_2013.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Devetnajsto_redno_letno_porocilo_Varuha_CP_RS_za_letno_2013.pdf)

Varuh človekovih pravic. (2015). *Letno poročilo varuha za leto 2014*. Ljubljana: Varuh človekovih pravic. Pridobljeno 22. 5. 2018 s [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/LP\\_2014\\_-\\_SLO\\_-\\_dvostr\\_-\\_web.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2014_-_SLO_-_dvostr_-_web.pdf)

Varuh človekovih pravic. (2016). *Letno poročilo varuha za leto 2015*. Ljubljana: Varuh človekovih pravic. Pridobljeno 22. 5. 2018 s [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/LP2015\\_VARUH.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP2015_VARUH.pdf)

Varuh človekovih pravic. (2017). *Letno poročilo varuha za leto 2016*. Ljubljana: Varuh človekovih pravic. Pridobljeno 22. 5. 2018 s [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/Porocilo\\_VCP\\_2016\\_koncno\\_za\\_www.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Porocilo_VCP_2016_koncno_za_www.pdf)

Varuh človekovih pravic. (2018). *Letno poročilo varuha za leto 2017*. Pridobljeno 22. 5. 2018 s [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/LP\\_2017\\_-\\_za\\_splet.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2017_-_za_splet.pdf)

Varuh človekovih pravic. (2018, avgust). *Kaj je pobuda?* Pridobljeno 22. 5. 2018 s <http://www.varuh-rs.si/iscete-pomoc/kako-vam-lahko-varuh-pomaga/kaj-je-pobuda/>

Zakon o denacionalizaciji (ZDen). Uradni list RS, št. 27/91-I, 56/92 – odl. US, 13/93 – odl. US, 31/93, 24/95 – odl. US, 20/97 – odl. US, 23/97 – odl. US, 65/98, 76/98 – odl. US, 66/00, 66/00 – ORZDen27, 11/01 – odl. US, 54/04 – ZDoh-1 in 18/05 – odl. US.

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13.

Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). Uradni list RS, št. 54/17

Zavod Up. (2018, julij). *Upravni postopek kot mehanizem varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin*. Pridobljeno 22. 5. 2018 s <https://zavod-up.si/si/upravni-postopek-kot-mehanizem-varovanja-clovekovih-pravic-in-temeljnih-svoboscin/>