

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**VARSTVO PRAVIC V UPRAVNIH STVAREH PRED
EVROPSKIM SODIŠČEM ZA ČLOVEKOVE PRAVICE**

Ana Marija Rusl

Ljubljana, september 2018

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**VARSTVO PRAVIC V UPRAVNIH STVAREH PRED EVROPSKIM
SODIŠČEM ZA ČLOVEKOVE PRAVICE**

Kandidatka: Ana Marija Rusl
Vpisna številka: 04043638
Študijski program: Univerzitetni študijski program Upravljanje javnega sektorja 1. stopnja
Mentorica: prof. dr. Polonca Kovač

Ljubljana, september 2018

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Ana Marija Rusl, študentka univerzitetnega strokovnega študijskega programa, upravljanje javnega sektorja z vpisno številko 04043638, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Varstvo pravic v upravnih stvareh pred Evropskim sodiščem za človekove pravice.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo 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 katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete 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 lektorirala Lucija Rusl, dipl. slov. (UN).

Ljubljana, 18. 9. 2018

Podpis avtorice:

POVZETEK

Človekove pravice pripadajo vsem ljudem, ne glede na državljanstvo, spol, raso, vero, jezik ali kateri drug status, in so tiste pravice, ki varujejo določene dobrine, katere so nujno potrebne za delovanje posameznika v družbi. V primeru, da posameznik meni, da mu je bila s posameznim aktom kršena določena pravica, mu država omogoča pravno varstvo, ki je določeno z ustavo in zakonom, ter zagotavlja pravno ter zakonito odločanje, tudi v konkretnih upravnih zadevah.

V diplomskem delu sem preučevala judikaturu Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), posebej v upravnih zadevah po nacionalnem pravu, pri čemer sem uporabila deskriptivno, primerjalno in statistično metodo. V raziskovalnem delu diplomskega dela se osredotočam predvsem na analizo letnih poročil ESČP v obdobju 2014–2017, tj. obseg pritožb pred ESČP, in sicer, ali se to število letno povečuje, pada ali stagnira. Analizo sem razdelila na dve poglavji, in sicer na analizo vseh in le upravnih zadev. Skozi raziskavo sem prišla do ugotovitev, da se v celoti največ kršitev nanaša na 6. člen Konvencije, tj. pravice do poštenega sojenja, zaradi predolgotrajnih postopkov oziroma pravice do odločanja v razumnem roku. Tudi Slovenija je prepogosto kršila pravico do sojenja v razumnem roku. ESČP je v sodbi Lukenda opozorilo, da ta kršitev predstavlja sistemski problem države. Šele po izreku te sodbe se je Slovenija začela zavedati pomembnosti spoštovanja pravice do sojenja v razumnem roku.

Ključne besede: človekove pravice, varstvo pravic, Evropsko sodišče za človekove pravice, letna poročila, upravne zadeve, upravni postopek, odločanje v razumnem roku.

SUMMARY

PROTECTION OF RIGHTS IN ADMINISTRATIVE MATTERS BEFORE THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Human rights and freedoms belong to every person in the world regardless of their nationality, gender, race, religion, language or any other status. Individuals who believe their human rights have been violated and are unable to remedy their claim through their national legal system, may lodge an application to the European Court of Human Rights (ECtHR). The alleged violation must have been committed by one of the States bound by the Convention.

I have studied especially administrative matters according to the national law in front of the ECtHR. The methods used in my diploma are descriptive, statistics, and comparison. In the research part, I mainly focus on the analysis of the annual reports of the ECtHR, between 2014–2017, to clarify, if the number of complaints before the ECtHR is increasing, falling or stagnating. In administrative matters, the most common violation is lengthy decision-making. Slovenia also often violated the right to a trial within a reasonable time. In the Lukenda judgment, the ECHR noted, that this violation constituted a systemic problem of the state. After this judgment Slovenia began to be aware of the importance of respecting the right to a trial within a reasonable time.

Keywords: human rights, protection of rights, European Court of Human Rights, administrative matters, administrative procedure, reasonable deadlines.

KAZALO

1	UVOD	9
2	IZHODIŠČNO O UPRAVNI ZADEVI, UPRAVNOPRAVNIH RAZMERJIH IN UPRAVNEM POSTOPKU	11
2.1	UPRAVNA ZADEVA ALI UPRAVNA STVAR	11
2.2	UPRAVNOPRAVNO RAZMERJE.....	12
2.3	UPRAVNI POSTOPEK	12
2.4	RABA ZUP-A	14
2.5	VARSTVO PRAVIC STRANK V UPRAVNEM POSTOPKU	15
3	ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE.....	19
3.1	ORGANIZACIJA ZDRUŽENIH NARODOV (OZN).....	20
3.2	VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC V RS IN V OKVIRU SVETA EVROPE	21
3.2.1	SODNO VARSTVO ČPTS V RS (USTAVA RS).....	21
3.2.2	POLOŽAJ IN SESTAVA USTAVNEGA SODIŠČA.....	22
3.2.3	VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	24
3.2.4	VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC V OKVIRU SVETA EVROPE	25
4	EKČP IN ESČP.....	28
4.1	EKČP	28
4.2	ESČP	29
4.2.1	FAZE POSTOPKA PRITOŽBE NA ESČP.....	31
4.2.2	UMESTITEV EKČP IN ESČP NA PODROČJE UPRAVNIH ZADEV	34
5	STATISTIČNA ANALIZA DELA ESČP IN IZBRANE JUDIKATURE	36
5.1	STATISTIČNA ANALIZA SODIŠČA V VSEH ZADEVAH	36
5.1.1	ŠTEVILO PRITOŽB IN IZDANIH SODB RS PRED ESČŠ	37
5.1.2	VSEBINSKI PREGLED SODB DRŽAV ČLANIC MED LETI 2014–2017	37
5.1.3	PRIMERJAVA VRSTE KRŠITEV IZDANIH SODB V OBDOBJU (1959–2016) Z IZDANIMI SODBAMI V LETU 2017	39
5.2	STATISTIČNA ANALIZA SODIŠČA V UPRAVNIH ZADEVAH	40
5.3	ŠTUDIJE IZBRANIH PRIMEROV IZ PRAKSE ESČP V UPRAVNIH ZADEVAH	42
5.3.1	JENKO PROTI SLOVENIJA.....	42
5.3.2	KVEDER PROTI SLOVENIJA	43
5.4	PREGLED UPRAVNIH ZADEV PRI VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC RS (2016–2017)	44
5.5	PREVERITEV HIPOTEZ IN PREDLOGI IZBOLJŠAV.....	45
6	ZAKLJUČEK	48
	LITERATURA IN VIRI	50
	SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV	53

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Število vseh izdanih sodb ESČP med leti 1959–2017	36
Grafikon 2: Število pritožb in izdanih sodb RS pred ESČP	37
Grafikon 3: Primerjalni graf povprečja vrste kršitev v sodbah (1959–2016) z kršitvami izdanih sodb leta 2017	39
Grafikon 4: Število kršitev 6. in 13. člena EKČP	40
Grafikon 5: Najpogostejše države kršiteljice 6. člena EKČP	41
Grafikon 6: Najpogostejše države kršiteljice 13. člena EKČP	41
Grafikon 7: Število kršitev 6. člena EKČP po posameznih področjih v obdobju 1595–2017	46

KAZALO SLIK

Slika 1: Razlikovanje pravic glede na pasivno ali aktivno obveznost države.....	20
Slika 2: Pregled ocene dopustnosti pritožb, v postopku pred ESČP	31
Slika 3: Postopek pritožbe na nacionalni ravni in v okviru ESČP	34

KAZALO TABEL

Tabela 1: Vsebinski pregled tožb med leti 2014–2017	37
Tabela 2: Pregled upravnih zadev pri VČP za leti 2016 in 2017	45

1 UVOD

Danes je zavedanje ljudi o njihovih pravicah vedno večje, kar je bistveno, saj ČPTS pripadajo vsakomur in jih je zato potrebno tudi spoštovati. Le posameznik, ki se zaveda in pozna svoje pravice, lahko le-te tudi uveljavi oz. »si jih vzame«. V upravnopravni teoriji je jasno, da ima v primeru kolizije, med javnim in zasebnim interesom, prednost javni interes, vendar lahko varstvo pravic posameznikov, v razmerju do državnih organov, šteje kot eno izmed največjih pridobitev sodobne demokratične družbe. Še kako pomembno je, da državna pravna pravila zagotavljajo predvidljivo ravnanje nosilcev oblasti ter opravljajo nadzor nad sprejetimi odločitvami organov. Čeprav naj bi sodobna država predstavljala sistem, ki varuje temeljne pravice državljanov, se v velikih primerih zgodi, da so pravice kršene ravno s strani države. Tema varstva pravic se mi je zdela zelo zanimiva in koristna, zato sem se odločila da jo na izbranem področju raziščem.

Glavni namen je predstaviti koncept Človekovih pravic v Republiki Sloveniji, upravne zadeve, vlogo posameznih pravnih varstev človekovih pravic ter Evropsko Konvencijo Človekovih pravic (EKČP) in Evropsko sodišče človekovih pravic (ESČP). Cilj diplomskega dela je izdelati analizo ESČP v vseh zadevah, in posebej za upravne zadeve, ter analizirati primera študije prakse ESČP. Med cilje spadajo tudi ugotovitve glede zastavljene hipoteze, in sicer ali izmed sprejetih pritožb v upravnih zadevah ESČP največkrat ugotovi kršitev pravice do odločanja v razumnem času. Kot raziskovalne metode sem v diplomskem delu uporabila metodo analize (analiza kršitev posameznih členov EKČP), primerjalno metodo (po letih) in statistično metodo (prikaz s številkami, grafi, tabelami itd.).

Zgodovinski dogodki v srednji in vzhodni Evropi so na začetki 90-tih let prejšnjega stoletja za Skupščino Evrope predstavljali velik izziv ter hkrati priložnost, da se iz grozljivih vojnih dejanj in kršitev osnovnih človekovih pravic, razvije nekaj pozitivnega. Bistveno je, da države niso žrtvovale varstvo ČPTS samo zaradi lastnih interesov držav, temveč so se združile s skupnim, večjim ciljem za zagotovitev sistema, kateri omogoča, da do takšnih dejanj v prihodnosti ne bi več prišlo. Del tega je tudi RS, ki se je z vstopom v Svet Evrope zavezala, da bo na svojem ozemlju varovala ČPTS.

Upravna zadeva je vsak primer odločanja oblastvenih organov v določenem upravnem področju, kadar gre za odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oz. druge stranke na področju upravnega prava v primeru, da tako določajo predpisi ali kadar to izhaja iz narave stvari, ko je potrebno zagotoviti varstvo javnega interesa. Organi pri odločanju uporabljajo določbe Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). Upravni postopek se uporablja tudi v drugih javnopravnih zadevah, ki nimajo značaja upravnih zadev ter niso urejena s posebnim postopkom. Stranka, ki je v državi izčrpala zoper upravni akt vsa pravna sredstva, lahko vloži še pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice, kadar lahko navede, da ji je s pravnomočnim aktom kršena pravica iz Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

ESČP odloča o individualnih in državnih pritožbah glede domnevnih kršitev državljanskih in političnih pravic, določenih z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah. ESČP je postala

osrednja institucija za varstvo človekovih pravic in svoboščin zato, da se na evropskem kontinentu nadzoruje spoštovanje minimalnih standardov varstva človekovih pravic in svoboščin, in sicer v 47-tih državah članic Sveta Evrope, ki so ratificirale Evropsko konvencijo o človekovih pravicah.

Diplomsko delo je razdeljeno na dva dela, in sicer v prvem delu sem uporabila deskriptivno metodo, katera je bila v diplomskem delu tudi najpogosteje uporabljena. V okviru te sem s pomočjo literature opredelila izbrano področje, razlagala ureditev pravnega varstva ter poskušala odgovoriti na zastavljena vprašanja. V drugem delu sem uporabila primerjalno in statistično metodo, s katerima sem, po temeljiti preučitvi statističnih podatkov ESČP, primerjala število pritožb, najprej statistično skupaj nato še posebej v upravnih zadevah.

V diplomskem delu sem začela z opredelitvijo upravne zadeve oz. stvari upravnopravne zadeve in opredelitvijo upravnega postopka ter nadaljevala z vrstami varstev pravic strank. V tretjem poglavju sem se najprej osredotočila na splošno opredelitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter predstavila pomembnost združenja OZN. Nato sem predstavila varstvo človekovih pravic v RS in v okviru Sveta Evrope. V okviru sveta Evrope sem četrto poglavje posvetila EKČP, ESČP ter fazam postopka pritožbe na ESČP. V petem poglavju, analiza judikature ESČP, se začne raziskovalni del diplomskega dela, v katerem sem se s pomočjo letnih poročil ESČP najprej osredotočila na splošne podatke sodišča, v drugem delu sem se osredotočila na statistiko sodišča v upravnih stvareh. Predstavila sem število pritožb zoper posamezno državo, število sodb in pritožb zoper RS v omenjenem obdobju ter primerjavo kršitev sodb sodišča za leto 2017 s povprečjem med leti (1959–2016). Zatem sem predstavila države članice z največjim številom pritožb glede kršitev 6. in 13. člena EKČP ter dva primera študija izbranih praks. Na koncu sledi še pregled upravnih zadev pri Varuhu človekovih pravic v letu 2017 in preveritev zastavljene hipoteze.

2 IZHODIŠČNO O UPRAVNI ZADEVI, UPRAVNOPRAVNIH RAZMERJIH IN UPRAVNEM POSTOPKU

2.1 UPRAVNA ZADEVA ALI UPRAVNA STVAR

Kovačeva navaja, da upravna zadeva oz. upravna stvar, v evropskem prostoru pomeni odnos, v katerem posamezni pristojni upravno organ, ne glede na svojo statusno obliko, v upravnem postopku, v okviru funkcije izvajanja izvršilne oblasti odredi pravico, obveznost, ali pravni interes stranke, z uporabo splošnih pravil, na konkreten dejanski stan pravne ali fizične osebe. (2016, str. 2). Upravno zadevo ali stvar lahko torej definiramo kot odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oz. druge stranke na področju upravnega prava. Določena je z materialnim upravnim predpisom npr. pravica do izdaje gradbenega dovoljenja, pravica do subvencionirane prehrane, dolžnost plačati dohodnino, odločanje o pravicah iz pokojninskega in zdravstvenega zavarovanja itd.

Da gre za upravno zadevo se šteje, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, odloča ali izda upravno odločbo oziroma kadar to, zaradi varstva javnega interesa, izhaja iz narave stvari. (ZUP, 2. člen). Da se neka posamična pravica ali obveznost uveljavlja v upravnem postopku, mora načeloma biti ta pravica oziroma obveznost opredeljena v področnem zakonu. V tem primeru gre za formalno definirano upravno pravo (Kovač, str. 19). Kadar pravna zadeva ni sporna, ko ni popolnoma jasno ali gre za pravico ali obveznost, se šteje za upravno zadevo tudi zadeva, glede katere zakon uporablja formalno definicijo s tem, ko določa, da organ v neki zadevi vodi upravni postopek, izda upravno odločbo, da inšpektor nekaj prepove itd. Vse to so indikatorji upravne zadeve. (Jerovšek, 2009 str. 17). Po materialni definiciji upravne zadeve je ključno, da obstajajo kumulativno trije elementi:

- V postopku odloča oblastni organ, ki je nadrejen stranki.
- Predmet v postopku je strankina upravnoppravna pravica, korist, interes ali obveznost.
- V postopku se o predmetu odloča, in ne zgolj potrjuje že odločeno, svetuje informira itd. (Jerovšek, Kovač, 2016, str. 19).

V primeru, da upravna zadeva ni ugotovljiva niti iz procesnih znakov štejemo, da gre za upravno zadevo tudi v primeru kolizije med javnim in strankinim zasebnim interesom. Potreba po zaščiti javnega interesa kaže na to, da je potrebno ukrepanje oz. upravno oblikovanje upravnega razmerja. Zaščita javnega interesa je eden izmed temeljnih ciljev odločanja v upravnih zadevah (Jerovšek, 2009, str. 17).

Javna korist oz. interes je korist, ki je nad koristjo posameznika in jo lahko definiramo kot tisto, kar družba organizirana kot država ali katera druga pravnoorganizacijska enota (občina, pokrajina) po svojih vrednostnih merilih šteje za svojo korist. (Jerovšek, Kovač, 2016, str. 53). V primeru, da področni zakon eksplicitno ne določi drugače domnevamo, da ne gre za upravno zadevo, kadar ni potrebno zaščititi nikakršne javne koristi. Takrat osebe zasebnega in osebe javnega prava ter posamezniki sami urejajo medsebojna razmerja in v primeru spora le-tega rešujejo v pravdi pred sodiščem. V tem primeru govorimo torej o civilnem razmerju. (Jerovšek, Kovač, 2016, str. 20). V civilnopravnih zadevah oz. v civilnem sporu gre torej za kolizijo med interesi fizičnih in pravnih oseb, medtem ko lahko upravno

zadevo opredelimo kot kolizijo zasebnih in javnih interesov (Grafenauer, Breznik, 2009, str. 51).

2.2 UPRAVNOPRAVNO RAZMERJE

Upravnopravno razmerje se nanaša na upravni postopek in lahko rečemo, da gre za razmerje med zasebnim posameznikom ali organizacijo do oblasti. Pri čemer lahko oblast predstavljajo organi EU, države, regionalne ravne (npr. dežele, pokrajine, občine itd.) ter drugi pooblaščenji izvajalci javnih nalog, katerim so oblasti prenesle svojo moč (Jerovšek, Kovač, 2016, str. 10).

Upravnopravno razmerje je vrsta pravnega razmerja v katerega vstopajo organi državne uprave, organi javnih služb in drugi organi, ki izvršujejo javna pooblastila, takrat ko odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih subjektov v posameznih upravnih zadevah na področju upravnega prava. Upravnopravno razmerje ima osrednje mesto v upravnem pravu, saj le-to predstavlja najbolj jasen in značilen razpoznaven znak, prav tako je osnova za razvrstitev nekega predpisa oz. norme v okvir upravnega prava.

Lastnost upravnega razmerja je, da gre za razmerje neenakopravnih subjektov, saj o konkretni pravici, obveznosti ali pravni koristi na koncu vedno z odločbo, kot konkretnim upravnim aktom, odloči pristojni organ. Pristojni organ odloči avtoritativno in enostransko (brez pogajanj) z izdajo konkretnega in posamičnega upravnega akta (Grafenauer, Breznik, 2009, str. 46–47).

2.3 UPRAVNI POSTOPEK

Upravni postopek skozi pravno dimenzijo pomeni sistem procesnih pravil, ki določajo način uveljavljanja pravic in obveznosti ljudi ter zasebnih organizacij, v razmerju do oblasti. V večini primerov gre za pravice pozitivnega statusa kar pomeni, da te pravice stranki ne pripadajo neposredno po zakonu, čeprav izpolnjujejo pogoje po zakonu zanjo, temveč mora stranka za njeno priznanje prej vložiti zahtevek in nato organ preuči, ali so strankini pogoji res skladni z zakonsko predpisanimi. Te pravice omogočajo posamezni osebi, da zahteva določena dejanja s strani oblasti, katere so te pravice tudi dolžne nuditi, vendar seveda v primeru presoje, da so vsi pogoji izpolnjeni. V upravnem postopku se skoraj v večini primerov tehta med javnim interesom oz. javno koristjo, ki jo mora varovati upravni organ, ter med zasebnim oz. pravnim interesom, katere uveljavljajo stranke v postopku (Jerovšek, Kovač, 2016 str. 2).

V demokratičnih državah je pomembno, da državna pravna pravila zagotavljajo predvidljivo ravnanje nosilcev oblasti ter da se opravlja nadzor nad sprejetimi odločitvami. To je mogoče samo takrat, kadar so pravila dovoljenega ravnanja že vnaprej določena oziroma sistematična, vsa morebitna odstopanja je mogoče izpodbijati in odpraviti. Upravni postopek ureja ravno ta postopkovna pravila – po katerih se morajo ravnati organi državne uprave, drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilci javnih pooblastil (podjetja, zavodi, zbornice itd.) – kadar ti odločajo o upravnih zadevah.

Upravni postopek je torej skupek procesnih institutov (npr. načela, pristojnosti, vloga, vročanje, roki odločba, pritožba itd.), ki predstavljajo neko zaporedje dejanj v upravnem

postopku in so potrebni zato, da organi, ki v konkretnih postopkih odločajo, vedo – kako v vsakem posameznem primeru in za vsakega udeleženca v postopku ravnati (Jerovšek, 2009, str. 15). Upravni postopek prav tako omejuje samovoljno nastopanje in odločanje državnih in drugih organov v upravnem postopku. Zato ima velik pomen, saj bi bili brez pravil postopanja in brez pravne opredelitev pravic in dolžnosti posamezniki odvisni od dobre volje organa.

Upravni postopek za stranko predstavlja procesno orodje za varstvo pravic v razmerju do uprave. Po procesnih pravilih upravnega postopka se morajo ravnati organi odločanja ter stranke, kadar pred organi odločanja uveljavljajo pravice oziroma pravne koristi ali se branijo v postopkih, ki so zoper njih uvedeni po uradni dolžnosti (Jerovšek, 2009, str. 15).

Upravni postopek je torej v prvi vrsti namenjen varstvu javne koristi, kar izhaja iz materialne opredelitve upravne zadeve. Upravni postopek je presečišče, ki naj zagotovi, da sta javni in zasebni interes uravnotežena oziroma sorazmerna. Po 4. členu ZUP se le-ta prav zaradi javne koristi že skozi ustavna jamstva uporablja smiselno tudi v ne upravnih javnopravnih zadevah (npr. izvajanje javnih služb; Kovač, 2016, str. 7). Delovanje in ravnanje pristojnega upravnega organa v procesnem smislu je vnaprej določeno oziroma predpisano večinoma z zakonom o splošnem upravnem postopku (ZUP) in s posebnimi postopkovnimi določbami, ki jih opredeljujejo drugi zakoni (Lex localis, 2017).

Načeloma velja, da se lahko upravni postopek predpiše le z zakonom. Veljavni zakon, ki ureja upravni postopek v Sloveniji, je ZUP, ki v nekaterih členih omogoča ureditev posameznih vprašanj področja z drugimi podzakonskimi predpisi, na primer:

- določitev osebe, pooblaščenca za izdajo določbe;
- določitev zakonitega zastopnika s splošnim aktom pristojnega organa oz. osebe;
- ureditev pogojev in način vložitve vlog v elektronski obliki oziroma po elektronski poti;
- vročanje po elektronski poti;
- določitev nekaterih rokov;
- način zaračunavanja in izplačevanja stroškov v upravnem postopku;
- poimenovanje in sestavni deli odločbe itd.

ZUP za vse javnopravne postopke določa nujnost, da se pri teh spoštujejo temeljna načela, del katerih je skupaj z zakonitostjo vrhovnega pomena varstvo javnega interesa. Uradna oseba mora med postopkom vseskozi varovati pravice strank, kar vključuje tudi to, da stranko pouči o materialnih pravicah, kadar v zvezi s podanim dejanskim stanjem izve ali presodi, da ima ta podlago za uveljavitev določene pravice, vendar pod pogojem, da v primeru kolizije vedno prevlada javna korist (Kovač, 2016, str. 7–8).

Ločimo splošni upravni postopek in posebne upravne postopke. Za splošni upravni postopek je značilno, da vsebuje vsa splošna pravna pravila, ki omogočajo, da se upravni postopek vodi v celoti ter velja za odločanje o upravnih zadevah na najrazličnejših upravnih področjih, ne glede na to, kateri materialni predpis se uporabi. Prav tako splošni upravni postopek velja za vse organe, ki vodijo postopek in odločajo o konkretnih upravnih zadevah, torej ni pomembno ali o upravni zadevi odloča prvostopenjski, drugostopenjski, državni upravni organ, samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila (Grafenauer, Breznik, 2005 str. 19–20).

Splošni upravni postopek je urejen v Zakonu o splošnem upravnem postopku ZUP, katerega je DZ RS sprejel 16. septembra 1999, v veljavo je stopil 2. aprila 2000. Za upravni postopek je značilno, da omogoča uporabo materialnih predpisov na konkretne primere, katerih rezultat uporabe je nato izdaja konkretnega in posamičnega upravnega akta (odločbe), zato je v zvezi z vodenjem in odločanjem v upravnih postopkih za varstvo pravic izrednega pomena tudi sodna kontrola zakonitosti konkretnih upravnih aktov, katero ureja zakon o upravnem sporu (ZUS-1) (Lex localis, 2017).

ZUP v svojem 3. členu določa, da so lahko posamezna vprašanja upravnega postopka za določeno upravno področje v posebnem zakonu drugače urejena, kot so urejena v ZUP, in sicer v primeru, da je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno. Kadar pravila splošnega upravnega postopka ne ustrezajo oziroma zadoščajo, se z zakonom predpiše posebni upravni postopek. Upravni postopek se lahko zaradi specifičnosti nekaterih upravnih področij ter zaradi zagotovitve smotrnejšega teka postopka in uveljavitev pravic prilagodi tako, da je primer hitrejši, preprostejši oziroma prilagojen posebnim značilnostim vodenja postopka in odločanja na določenem področju (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 21).

S posebnim upravnim postopkom so lahko drugače kakor v ZUP-u urejena vsa vprašanja postopka, razen temeljnih načel ZUP-a, ki so obvezni del vseh posebnih upravnih postopkov. Posamezno načelo se lahko v zakonu, ki ureja poseben upravni postopek, drugače uredi, izključi oziroma pripiše še dodatna temeljna načela, kot je to npr. v zakonu o davčnem postopku – ZDavP. Vseh temeljnih načel s posebnim upravnim postopkom ni dovoljeno drugače urediti oziroma izključiti, saj bi v tem primeru bili pravovarstveni standardi v različnih zadevah preveč različni, kar bi pomenilo nesorazmerno neenakost strank v postopku, zato je pomembno, da so pravila posebnega upravnega postopka v skladu s temeljnimi načeli splošnega upravnega postopka (Jerovšek, 2009, str. 19).

S posebnim upravnim postopkom se lahko kakšen institut posebnega upravnega postopka uredi drugače (npr. sestavni deli vloge, roki za izdajo odločbe, uporaba pravnih sredstev), predvidi kakšen nov institut, izključi kakšen institut, ki je določen v splošnem upravnem postopku, ali uredi kakšna druga značilnost v konkretnem postopku (npr. obvezen razpis ustne obravnave itd.) (Grafenauer, Breznik, 2005, str. 22).

Pri konkretnem postopanju je potrebno upoštevati oba zakona, vendar je potrebno razjasniti kakšno je razmerje med ZUP-om in posebnimi postopki. V ZUP-u je določeno, da se v teh primerih postopa po določbah posebnega zakona, po določbah ZUP-a pa se postopa v vseh drugih vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom. V teh primerih pravila splošnega upravnega postopka dopolnjujejo pravila posebnih upravnih postopkih, zato se uporabljajo subsidiarno, torej le če ne obstajajo posebni predpisi oziroma določbe. S Subsidiarno uporabo ZUP-a torej mislimo, da se na določenem upravnem področju uporabljajo posebne določbe, kadar so le-te predpisane, za vsa druga vprašanja se uporabljajo določbe ZUP-a (Lex localis, 2017).

2.4 RABA ZUP-A

Vodenje postopka in odločanje po ZUP-u je obvezno za upravne in druge državne organe, organe samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, kadar v upravnih

zadevah neposredno uporabljajo predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov pravnih oseb in drugih strank. (ZUP 1. člen). Prav tako ZUP uporabljajo izvajalci javnih služb, kadar odločajo o pravicah in obveznostih uporabnikov njihovih storitev. ZUP se smiselno uporablja tudi v drugih javnopravnih zadevah, ki niso opredeljene kot upravne zadeve, in če ta področja niso opredeljena s posebnim postopkom. Pravila upravnega postopka morajo torej organi uporabljati vselej, kadar skladno z načelom zakonitosti sprejemajo enostranske oblastne odločitve v konkretnih in posamičnih zadevah, ki posledično s svojim učinkovanjem vplivajo na pravni položaj pravnih in fizičnih oseb ter drugih strank v razmerju do države ali lokalnih samoupravnih skupnosti (Androjna, Kerševan, 2006, str. 45).

2.5 VARSTVO PRAVIC STRANK V UPRAVNEM POSTOPKU

Avbelj navaja, da je uveljavljena demokracija države sestavljena iz treh elementov, in sicer vhodno legitimnostjo, demokratičnimi političnimi procesi in izhodno legitimnostjo. Pri čemer se morajo navedeni elementi uresničevati v okviru pravne države. V članku avtor izpostavi, da je RS predstavljena kot primer neuspešne demokratične države, ki je zajeta, in v kateri nad formalno, zakonito in pravno državo prevladujejo neformalne mreže. Meni, da ima RS nepravilno sodstvo, kar potrjujejo tudi podatki SE, ki pokažejo, da ima Slovenija eno izmed najmanj učinkovitih in najdražjih pravnih sodstev, kar se kaže v nizkem zaupanju v pravosodje. V sodbi Lukenda je ESČP celo razglasilo, da je slovenska kršitev pravice do sojenja v razumnem času sistemski problem države, ki je posledica neustrezne zakonodaje. Pogosto se dogaja, da se odgovornost prenaša na ramena drugih, naj bo to na zakonodajno, izvršilno vejo oblasti, opozicijo ali celo posamezne sodnike (2014, str. 6–11). Sodobna država naj bi predstavljala sistem, ki varuje temeljne pravice državljanov, vendar smo prepogosto priča primerom, ki jih v praksi država ne izvaja. Zato je ključnega pomena, da ima posameznik možnost pravnega varstva v upravnih postopkih.

Pravno sredstvo je z ustavo in zakonom določena pravna institucija, katera omogoča sprožitev postopka za presojo ali ugotovitev skladnosti konkretnega akta s pravno normo določeno v materialnih predpisih. Pravna sredstva, v upravnem postopku, zagotavljajo pravilno ter dejansko in pravno zakonito odločanje v konkretnih zadevah in zagotavljajo varstvo pravic strank in javnih koristi. Vsi organi in njihove uradne osebe morajo spoštovati ustavo, zakone ter druge prepise in akte, kadar odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov, v konkretnih ustavnih zadevah (Vidic, 2017).

Naša ureditev ločuje med pravnimi sredstvi po ZUP in sodnim nadzorom po ZUS-1. 25 člen Ustave RS določa, da je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev lokalnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njihovih pravicah, dolžnostih in pravnih interesih.

Pravna sredstva v upravnem postopku delimo po večjih merilih, med katerimi je najpomembnejša delitev na redna in izredna pravna sredstva. Razlika med njima je v tem, da se pritožba, kot redno pravno varstvo, lahko uporabi zoper vsako odločbo znotraj upravnega postopka, dokler ta ni končan z dokončno odločbo. Medtem ko se lahko izredno pravno sredstvo ob določenih razlogih izjemoma uporabi po dokončnosti oziroma celo pravnomočnosti odločbe. Poznamo tudi delitev na suspenzivna in ne suspenzivna pravna

sredstva glede na to, ali zadržijo izvršitev izpodbijane odločbe, ter delitev na devolutivna ali remonstrativna pravna sredstva glede na to, ali o njih odloča isti ali drug organ, kot je izdal izpodbijani akt, ali višji organ. Izredna pravna sredstva so naslednja:

- Obnova oziroma ponovitev končanega upravnega postopka.
- Sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom.
- Odprava ali razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici.
- Izredna razveljavitev izvršljive odločbe.
- Ničnost odločbe (Jerovšek, Kovač, 2016, str. 231).

Z rednim pravnim sredstvom (pritožbo) se lahko prvostopenjska odločba odpravi, spremeni ali izreče za ničelno. Z izrednim se lahko odločba spremeni, odpravi, razveljavi ali izreče za nično (Jerovšek, Kovač, str. 231). Kadar se odločba odpravi ali izreče za nično, se odpravijo tudi pravne posledice, ki so iz nje nastale. Ob razveljavitvi odločbe se ne odpravijo pravne posledice, ki so že nastale, ne morejo pa iz nje nastati nadaljnje pravne posledice (281. člen ZUP).

Pritožba, kot oblika pravnega sredstva, je ena od najpomembnejših in temeljnih pravic strank. Je pravno sredstvo za varstvo zakonitostim pri določanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov v upravnem nadzoru. Pritožba je tudi pravno sredstvo, s katerim se odlaga dokončnost in pravnomočnost izdane odločbe (Vidic, 2017).

Pritožba je redno, devolutivno in suspenzivno pravno sredstvo, ki jo lahko zoper skoraj vsako odločbo v 15 dneh od vročitve vložijo stranka ali oseba s pravnim interesom na resorno ministrstvo ali župana. Je inštrument varstva pravic strank v upravnem postopku (Jerovšek, Kovač, 2016, str. 236). Organi in njihove uradne osebe, ki izdajajo odločbe, večkrat niso enotni, glede razumevanja in uporabe posameznih predpisov v posamičnem primeru, zato so odločbe, ki jih v upravnem postopku izda organ prve stopnje, lahko nepravilne ali nezakonite. Tako imajo pravico pritožbe, zoper odločbo izdano na prvi stopnji, naslednje osebe:

- Stranka, ki je bila udeležena v postopku na prvi stopnji (aktivna, pasivna ali stranski udeleženec).
- Vsaka druga oseba, če odločba posega v njegove pravice in pravne koristi. Kadar osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranski udeleženec, ni bila vročena odločba, lahko v roku, ki ga ima stranka za vročitev pritožbe, zahteva vročitev odločbe in šele nato vložijo pritožbo v roku, kot je določen za stranko.
- Državni tožilec in držani pravobranilec, kadar je prekršen zakon v korist stranke in v škodo javne koristi. Pritožbo lahko vložita tudi takrat, kadar nista sodelovala kot stranki v postopku na prvi stopnji (229. člen ZUP).

Stranka ali druga oseba s pravnim interesom lahko izdano odločbo izpodbija zaradi:

- Nepravilne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja.
- Kršitve materialnega prava. V primeru, da materialni predpis ni bil uporabljen, je bil uporabljen nepravilno, da je organ materialni predpis napačno razlagal ter v primeru, da je organ presešel meje pooblastila.
- Kršitev pravil postopka, katere delimo na nebistvene, to so vse tiste, ki ne vplivajo na zakonitost odločitve ter bistvene kršitve pravil. Bistvene (absolutne) postopkovne napake so vsaka samostojni razlog za pritožbo, naloga organa je, da

jih mora preverjati po uradni dolžnosti, tudi če se posameznik pritoži iz drugega razloga. V primeru ugotovitve napake se odločba odpravi in vrne v ponovno reševanje.

Pritožba se vloži pri organu, ki je izdal odločbo (prvostopenjskemu organu), saj ima ta organ prve stopnje dolžnost formalnega preizkusa odločbe (240. člen ZUP) in možnost izdaje nadomestne odločbe (242.–243. člen ZUP). Pritožba lahko vloži ustno na zapisnik, pisno po pošti ali neposredno oziroma po elektronski pošti. Potrebno jo je nasloviti na pritožbeni organ, torej drugostopenjski organ (138.–139. člen ZUP).

Ko prvostopenjski organ, ki je izpodbijano pritožbo izdal, pritožbo prejme, jo mora najprej preizkusiti ali izpolnjuje formalne pogoje za vložitev pritožbe, ki so naslednji:

- pritožba mora biti po zakonu dovoljena;
- vložiti jo mora upravičena oseba;
- pritožba mora biti vložena v pritožbenem roku (ne prezgodaj ali prepozno).

V primeru, da katerikoli pogoj ni izpolnjen, organ prve stopnje pritožbo s sklepom zavrže. V primeru, da organ, ki je pritožbo izdal, le-te ne zavrže, jo pošlje morebitnim strankam z nasprotnimi interesi, da se lahko v roku, ne krajšem od osmih dni in ne daljšem od 15 dni, izrečejo o pritožbi in morebitnih novih dejstvih in dokazih. »Ugovarjajo lahko na vse navedbe v pritožbi, tako glede izvedenega postopka na prvi stopnji, ugotovljenega dejanskega stanja in uporabe materialnega prava.« (Jerovšek Kovač, 2016 str. 238). 242. člen ZUP-a določa, da če organ, ki je odločbo izdal, spozna, da je pritožba utemeljena, in ni potreben nov ugotovitveni postopek, reši zadevo tako, da z novo odločbo nadomesti odločbo, ki se s pritožbo izpodbija. Le-ta predstavlja izraz ekonomičnosti, saj ob spoznanju svoje napake ugotovi že prvostopenjski organ, in je ne odstopi drugostopenjskemu organu, kar bi postopek uveljavitev pravic le zavleklo. Zoper novo prvostopenjsko odločbo je dovoljena nova pritožba in v primeru, da je le-ta vložena, jo prvostopenjski organ nemudoma, najkasneje v 15 dneh, pošlje drugostopenjskemu organu v reševanje in opusti preizkušanje pravilnosti nadomestne odločbe. Kadar prvostopenjski organ meni, da je njegova odločitev zakonita, in ne izda nadomestne odločbe, takrat pošlje pritožbo skupaj z dokumenti o zadevi drugostopenjskemu organu, najkasneje v petnajstih dneh. Šele s tem se prične pravi pritožbeni postopek (Jerovšek, Kovač, 2016, str. 239).

Kadar sta v sporu na eni stani posameznik, pravna ali druga oseba, ki misli, da ji je z posameznim upravnim aktom kršena njena pravica (tožnik), ter na drugi stani državni ali drug organ, katerega akt se izpodbija (toženec), govorimo o upravnem sporu.

Predmet spora je lahko samo dokončen upravni akt (odločba), ki je takšen zoper katerega ni več dopustna pritožba. V primeru, da oseba ni vložila pritožbe zoper prvostopenjski upravni akt v zakonitem roku, le-ta nima pravice do upravnega spora. Upravni spor predstavlja sodno kontrolo zakonitosti dokončnih upravnih aktov, izdanih v upravnem postopku (Kocjančič in drugi, 2006, str. 130). Kadar govorimo o upravnem sporu je zato pomemben tudi 157. člen ustave RS, ki govori o upravnem sporu in sicer: O zakonitosti posamičnih aktov in dejanj s katerimi organi posegajo v ČPTS posameznika, odloča v upravnem sporu Upravno sodišče RS v skladu z zakonom o upravnem sporu, kadar za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo.

Po sprejetju zakona o upravnem sporu leta 1997, v upravnem sporu odločata upravno in vrhovno sodišče. Na prvi stopnji odločanja je pristojno Upravno sodišče RS, in sicer v vseh sporih razen tistih, za katere je pristojno vrhovno sodišče. V upravnem sporu odloča sodišče o zakonitosti upravnega akta, kjer lahko nezakonit akt praviloma odpravi, o stvari, ki je predmet spora, lahko odloči samo izjemoma (Kocjančič in drugi, 2006, str. 130). Posameznik ima tako v primeru kršitve ČPTS pravico ugotoviti, ali je bilo z dejanjem poseženo v ČPTS tožnika, zahtevati odpravo, izdajo ali spremembo posamičnega akta, prepoved nadaljevanja dejanja ter odpravo posledic dejanja.

Ustavna pritožba je temeljno sodno sredstvo za varovanje ČPTS v slovenskem upravnem redu. Uvedena je bila s sedanjo ustavo, predvsem po nemškem vzgledu, in je v sistemskem pomenu najpomembnejša oblika pravnega varstva ČPTS. Ustavno pritožbo podrobneje ureja Zakon o ustavnem sodišču, na podlagi katerega lahko pobudo za začetek postopka, za oceno ustavnosti oz. zakonitosti predpisa ali splošnega akta, da vsak, ki izkaže pravni interes. Vloži se lahko v enem letu od njegove uveljavitve oz. v enem letu, ko je pobudnik izvedel za nastanek škodljivih posledic. Ustavno pritožbo lahko vložijo vsi, ki meni, da mu je bila s posamičnim aktom organa kršena njegova ČPTS. Vložiti jo je možno le zoper sodno odločbo, s katero so že izčrpana vsa druga pravna sredstva v RS, ki jih zakon daje stranki. Izjemoma lahko ustavno sodišče odloča še pred izčrpanjem pravnih sredstev, kadar je zatrjevana kršitev človekovih pravic očitna, in če bi z izvršitvijo posameznega akta za pritožnika nastale nepopravljive posledice (Kocjančič in drugi, str. 130). V nobenem primeru ni mogoče vložiti ustavne pritožbe pred uporabo pravice do pritožbe kot rednega pravnega sredstva. Ustavna pritožba se vložijo pisno in mora vsebovati navedbe o:

- Posamičnem aktu, ki se izpodbija z navedbo organa, ki ga je izdal z njegovo opravnilno številko in z datumom izdaje.
- Domnevno kršenih človekovih pravicah ali temeljnih svoboščinah.
- Razlogih, s katerimi se utemeljujejo kršitve.
- Datumu, ko je bil pritožniku vročen posamični akt, ki ga izpodbija.
- Polnem osebnem imenu pritožnika, njegov naslov stalnega in začasnega prebivališča, kadar gre za fizično osebo oziroma imenu in sedežu, kadar gre za pravno osebo, državni organ, nosilca javnega pooblastila ali drug pravni subjekt ter o osebnem imenu, nazivu ali funkciji njegovega zastopnika (53. člen ZUstS).

Stranka ima nadalje možnost vložiti pritožbo na ESČP v Strasbourgu, kadar je v državi, zoper upravni akt, izčrpala vsa pravna sredstva, in v primeru, da lahko dokaže, da ji je s pravnomočnim aktom kršena kakšna pravica opredeljena v Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah (Jerovšek, Kovač, 2016, str. 317). Pritožba se lahko vložijo proti državam, ki jih zavezuje konvencija, vložijo jo lahko neposredno prizadet posameznik, skupina ali bližnji sorodniki žrtve, kakor tudi država proti državi.

ESČP nima pooblastil, da bi odločbe sodišč posameznih držav ovrglo ali razveljavilo njene zakone, vendar lahko v primeru ugotovitve kršitev dosodi pravično zadoščanje, ki predstavlja določen znesek nadomestila za posamezne vrste škode (ECHR, 2017).

3 ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE

V preteklosti so države pogosto v imenu skrbi za svoj obstoj, varnost, stabilnost in razvoj, zatirale človekove pravice in temeljne svoboščine, kadar je šlo za spopadanje z notranjim sovražnikom, vojne spopade v državah ali med njimi. Danes se sodobne države vse bolj zavedajo pomena človekovih pravic in svoboščin. Strmijo k ravnotežnemu delovanju med redom in varnostjo na eni strani ter varstvom človekovih pravic in svoboščin na drugi strani (Ribičič, 2007, str. 69). Človekove pravice so tiste pravice, ki varujejo določene dobrine, ki so nujno potrebne za delovanje posameznika v družbi. Njihov temelj izhaja že iz mednarodnega prava, primarna dolžnost državnih oblasti je, da le-te implementirajo in jih v nacionalnem pravu tudi spoštujejo (Lampe, 2010, str. 46).

S splošnim izrazom »človekove pravice« označujemo pravice, ki jih ima vsakdo, izključno na podlagi dejstva, da je človek brez razlikovanja glede na raso, spol, jezik ali vero posameznika. ČPTS pripadajo ljudem že zato, ker so človeška bitja, zato jih lahko imenujemo tudi naravne pravice. Idejno zasnovo koncepta človekovih pravic predstavlja šola naravnega prava, le-ta pri utemeljevanju izhaja iz načela, ki pravi, da so te pravice v bistvu »naravne pravice«, ki so posamezniku prirojene in so postavljene nad oblastjo. Predstavniki te ideje, so pri utemeljevanju pravic, izhajali iz »naravnega stanja«, v katerem so vsi ljudje svobodni in enaki. Vendar naravno stanje ne predstavlja popolnega stanja, saj je izvrševanje pravic, ki iz njega nastajajo, nenehno podvrženo napadom. Človek se je zato pripravljen odreči naravnemu stanju, da lahko skupaj z drugimi tvori državo, katera nato jamči življenje, svobodo, lastnino.

Jellinek je izoblikoval učenje o statusu posameznih človekovih pravic glede na to, kakšna je obveznost države glede implementacije in spoštovanja pravic. Razvršča jih v dve glavni skupini pravic, in sicer glede na aktivno in pasivno obveznost države. Danes je razlika med pravico in svoboščino zabrisana in je le terminološka. To lahko razložimo na primeru svobode veroizpovedi. Razumeti jo moramo kot svoboščino, saj se država ne sme vmešavati v njeno uživanje (razen ob pogojih iz 2. odstavka 9. člena EKČP), dobiva prav tako značilnosti pravice, torej pozitivne obveznosti državne oblasti, da zagotovi, da lahko posameznik ali skupina uživa to svoboščino (Lampe, 2010, str. 43).

Slika 1: Razlikovanje pravic glede na pasivno ali aktivno obveznost države

Pravice negativnega statusa (status negativus oz. svoboščine)	Pravice pozitivnega statusa (status positivus)	Status activus (državljanjske pravice)
<ul style="list-style-type: none">•Zasčitne pravice v katere državna oblast ne sme posegati, razen v določenih pogojih.•Npr. pravica do življenja, prepoved mučenja, suženjstva itd.	<ul style="list-style-type: none">•Pravice, ki jih mora državna oblast aktivno zaščititi.•Npr. pravica do dela.	<ul style="list-style-type: none">•Pravice, ki so namenjene le državljanom, zaradi legitimnih interesov državne oblasti.•Npr. aktivana ali pasivna volilna pravica.

Vir: Lampe (2010, str. 43)

Kadar uporabljamo pojem svoboščina v pravnem smislu, s tem mislimo na posebno vrsto pravne pravice. Svoboščina v tem kontekstu pomeni svobodo od vseh arbitrarnih omejitev, razen tistih, ki so seveda v skladu z interesi skupnosti. Svoboščine, ki so zagotovljene v demokratičnih ustavah, ne označujejo le svobode od nepooblaščenih fizičnih omejitev, ampak tudi omogočajo, da posameznik uporablja in uživa svoje zmožnosti na vse pravno dopustne načine (»svoboda za«). Tako ima npr. pravico, da usvaja znanje, si ustanovi dom, družino, živi in dela, kjer si sam izbere, sodeluje v različnih pravno dopustnih dejavnostih družbenega življenja itd. (Pavčnik in drugi, 1997 str. 57).

Za pravni koncept človekovih pravic je značilno, da so le-te zaščitene s pravnimi instrumenti, kar pomeni, da ni mogoče govoriti o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah dokler oblast javno ne priznava svojih omejitev in sredstev, ki so na voljo posamezniku, ki se sooča z oblastjo, oziroma vse dokler ČPTS niso priznane s pravno normo. (Perenič, str. 20). Kadar govorimo o človekovih pravicah je pomembo razumeti tudi, da je vsaka pravica hkrati obveznost, vendar nikoli za isti subjekt. Načeloma vsaka pravica posameznika pomeni nekakšno obveznost skupnosti, najpogosteje države (Trbič, 2013, str. 178).

3.1 ORGANIZACIJA ZDRUŽENIH NARODOV (OZN)

Organizacija združenih narodov (OZN) je vse človeška, globalna ter svetovna organizacija in ena izmed prvih, ki se je zavedala pomembnosti varstva človekovih pravic. OZN je zaslužna za razvoj in oblikovanje globalnega mednarodnega režima za varstvo ČPTS. Ta predstavlja izjemno velik dosežek, saj ji je v relativno kratkem obdobju uspelo državam približati stališča temeljnih načel varstva pravic (vsebinsko samih norm), kakor tudi mehanizme za nadzor implementacije teh norm. Norme, ki jih vsebuje, predstavljajo minimalne mednarodne standarde na področju človekovih pravic, s katerimi morajo biti usklajene ustavnopravne norme večine držav sveta. Mednarodni režim ČPTS se je lahko vzpostavil šele, ko so človekove pravice v OZN dobile poseben pomen v ustanovni listini združenih narodov, kjer so države prvič povezale varstvo človekovih pravic in zagotavljanje mednarodnega miru. Spoznale so, da je za ohranjanje miru pomembno, da se uresničujejo ČPTS, saj kršitve le-teh, še zlasti množične kršitve, predstavljajo grožnjo varnosti in mednarodnemu miru (Roter, 2016, str. 712).

Značilnost splošne deklaracije je, da obravnava tako klasične človekove pravice in svoboščine kot tudi socialne. Deklaracija je splošna, saj poskuša zagotoviti temeljne državljanske ter socialne pravice, ki vsakemu posamezniku oz. človeku pripadajo s samim rojstvom in so neodvisne glede na to, na katerem območju zemlje je rojen oziroma njegov spol, raso, versko ter drugo prepričanje (Ribičič, 2007, str. 70).

Deklaracija je nastala kot skupen ideal vseh ljudstev in narodov iz različnih kultur. Je plod zavedanja grobih kršitev človekovih pravic (genocid) in želi z državnimi in drugimi mednarodnimi ukrepi postopno zagotoviti splošno priznanje in spoštovanje človekovih pravic. Vsebuje katalog temeljnih človekovih pravic oziroma minimum pravnega varstva, ki naj bi ga posamezna država zagotavljala na tem področju. Sama po sebi je Deklaracija človekovih pravic in temeljnih svoboščin samo političen, in ne pravno zavezujoči, dokument. Predstavlja temelj dveh mednarodno sprejetih konvencij, in sicer: Mednarodna konvencija o ekonomskih, socialnih in kulturnih svoboščinah ter Mednarodna konvencija o državljanskih in političnih svoboščinah, ki sta pravno zavezujoči, kar posledično pomeni novo polje pravne vede, in sicer mednarodno pravo človekovih pravic. Oba pakta sta bila sprejeta 16. decembra 1966, v veljavo sta stopila 10 let kasneje (Trbič, 2013, str. 179).

Ukrepi na državni ravni, za zagotavljanje in uresničevanje človekovih pravic, predstavljajo izjemen napredek v mednarodnem varstvu človekovih pravic. Z ratifikacijo mednarodnih pogodb o človekovih pravicah države postanejo pogodbenice mednarodnih pogodb, s čimer se zavežejo, da bodo na državni ravni uskladile notranje pravo z obveznostmi, ki jim jih nalagajo mednarodne pogodbe, ter sprejele potrebne ukrepe. Prav tako se zavežejo, da s svojimi dejanji ne bodo posegale v pravice posameznikov ter da bodo varovale skupine in posameznike pred morebitnimi kršitvami. Kadar le-to posameznikom ali skupinam ni zagotovljeno, morajo ti imeti dostop do mehanizmov, ki nadzirajo in sodelujejo pri zagotavljanju mednarodnih standardov na državni ravni (MZZ, 2017).

3.2 VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC V RS IN V OKVIRU SVETA EVROPE

3.2.1 Sodno varstvo ČPTS v RS (Ustava RS)

Ustava Republike Slovenije, sprejeta leta 1991, se od predhodnih ustav razlikuje prav v tem, da temeljne človekove pravice in svoboščine postavlja v ospredje in jih opredeljuje kot izvor celotnega sistema (Brezovšek in drugi, 2007, str. 39). Pomembna sprememba med predhodnimi in sedanjo ustavno ureditvijo ČPTS ja ta, da sedanja omogoča tudi pravno varstvo temeljnih pravic (sodno varstvo, pravica do ustavne pritožbe), medtem ko so predhodne ustave ČPTS le pretežno razglašale (Kocjančič in drugi, 2006, str. 106).

ČPTS imajo v URS tako prav posebno mesto, saj so prvič omenjene že v preambuli, kot njeno izhodišče, prav tako v normativnem delu ustave v splošnih določbah. (Kocjančič in drugi, 2006, str. 105–106). Podrobneje so ČPTS predstavljene v drugem poglavju – človekove pravice in temeljne svoboščine. Odločba ustavnega sodišča iz leta 1997 navaja, da so človekove pravice, kot izhodiščni in osrednji del ustavne ureditve, saj opravičujejo Slovenijo kot demokratično in pravno državo. So tako ključnega pomena, da ustava poleg tega, da jih izčrpno navaja, zagotavlja tudi njihovo neposredno uresničevanje.

Ustava RS zagotavlja sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravico do odprave posledic njihove kršitve. Zelo pomembno je tudi dejstvo, da so ČPTS omejene samo s pravicami drugih, in v primerih, ki jih določa ustava. Nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, ki veljajo v Sloveniji in ki so urejene v pravnih aktih, zato ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjšini. (Ustava RS, 15. člen). ČPTS, ki so določene v Ustavi RS, je dopustno začasno razveljaviti ali omejiti izjemoma v vojnem in izrednem stanju, in sicer v obsegu, ki ga takšno stanje zahteva, in tako, da sprejeti ukrepi ne povzročajo enakopravnosti. Vendar pod nobenim pogojem ni dopustno omejiti ali razveljaviti naslednjih pravic (nedotakljivost človekovega življenja, prepoved mučenja, varstvo človekove osebnosti in dostojanstva, domnevna nedolžnost, načela zakonitosti v sodnem postopku, pravna jamstva v kazenskem postopku ter svoboda vesti) (Ustava RS, 16. člen).

Pravica do sodnega varstva je pravica na podlagi katere se lahko vsakdo obrne na sodišče z zahtevo za sodno varstvo, kadar meni, da mu je bila kršena določena pravica ali svoboščina. Ustava v določbi o sodnem varstvu prav tako državi nalaga dolžnosti, da predvidi sodno varstvo oziroma, da ga ne izključi, zato lahko rečemo, da je sodno varstvo tako sredstvo kot predpostavka za varstvo ČPTS (Kocjančič in drugi, 2006, str. 127).

Vsakemu posamezniku so pred sodiščem zagotovljena tudi ustrezna procesna jamstva. Tako ima na podlagi 22. člena ustave vsakdo zagotovljeno enako pravno varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci lokalnih skupnosti, kadar le-ti odločajo o njihovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Vsakdo ima pravico, da se o njegovih pravicah, dolžnostih ter obtožbah zoper njega odloči brez nepotrebnega odlašanja (Ustava RS, 23. člen). Prav tako je vsakomur zagotovljena tudi pravica do javnega sojenja (Ustava RS 24. člen) ter pravica do pravnega sredstva (Ustava RS, 25. člen). Ustava v svojem 26. členu določa tudi, da ima vsakdo pravico do povračila škode, ki mu jo z opravljanjem službe ali katere druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojimi protipravnim dejanjem povzroči oseba ali organ, ki to dejavnost izvaja.

Poleg tega ustava omogoča posamezniku, ki meni da je žrtev kršitev ČPTS, tudi neposredno ustavno pritožbo ter pobudo za oceno ustavnosti (Lampe, 2010, str. 143).

3.2.2 Položaj in sestava ustavnega sodišča

Ustavno sodišče je najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter ČPTS. V razmerju do drugih državnih organov je samostojen in neodvisen organ (Kocjančič in drugi, str. 285). Položaj ustavnega sodišča kot samostojnega in neodvisnega organa izhaja iz ustave in je nujen zaradi njegove vloge varuha ustavne ureditve. Prav tako omogoča nepristransko in neodvisno odločanje glede ustavnosti oziroma ustavnih pravic posameznikov in pravnih oseb v razmerju do drugih organov oblasti (Ustavno sodišče, 2017).

Slovenskemu vrhovnemu sodnemu organu, Ustavnemu sodišču, je določena jurisdikcija sodnega nadzora nad skladnostjo splošnih in konkretnih pravnih aktov državne oblasti z ustavo (Lampe, 2010, str. 143). Glavne pristojnosti Ustavnega sodišča so povezane z varstvom ustavnosti ter ukrepanjem v primeru, da katera koli veja oblasti (zakonodajna,

izvršilna, sodna) sprejema oziroma izvršuje svoje odločitve v nasprotju z ustavo. US zato odloča o skladnosti zakonov in drugih predpisov z ustavo, z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami ter s splošnimi načeli mednarodnega prava. Druge naloge US so tudi:

- Odločanje o sporih glede pristojnosti med najvišjimi državnimi organi. (državnim zborom, predsednikom republike in vlado).
- Odločanje o obtožbah zoper predsednika republike, predsednika vlade in ministre.
- Protoustavnosti aktov in delovanja političnih strank.
- Odloča o ustavnih pritožbah, kadar so pravni osebi ali posamezniku s posamičnimi akti nosilcev oblasti kršene ČPTS.
- Ustavnosti odločitve o razpisu referendumu.
- Sporih glede potrditve poslanskih skupini itd.

Za zagotavljanje primarnosti ustavnih načel in ČPTS je pomembno, da redna sodišča v svoji sodni praksi spoštujejo stališča US. Posebnost slovenskega ustavnega sodišča, v primerjavi z sodišči drugih novih članic držav EU je tudi v tem, da ima za seboj že več kot štiridesetletno tradicijo, saj je bilo ustanovljeno že četa 1963, kot eno od sodišč republik nekdanje jugoslovanske federacije (Ribičič, 2004).

Ustavno sodišče sestavlja devet sodnic oz. sodnikov Ustavnega sodišča, ki jih na predlog Predsednika Republike izvoli državni zbor s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh poslancev. Za ustavnega sodnika je lahko izvoljen državljan RS, ki je star vsaj štirideset let, in je pravni strokovnjak. Ustavni sodniki so izvoljeni za dobo devetih let, brez ponovne možnosti izvolitve. (US, 2017) Sodnik US je lahko predčasno razrešen v primeru, da to sam zahteva, če je obsojen za kaznivo dejanje z odvzemom prostosti ali pa trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje svoje funkcije. Funkcija ustavnega sodnika ni združljiva z delom v državnih organih, v organih lokalnih skupnosti in pri nosilcu javnih pooblastil. Prav tako ni združljiva s članstvom v organih vodenja in nadzora gospodarskih družb, zavodov in zadrug in z opravljanjem poklica ali pridobitne dejavnosti. Izjema je le dejavnost visokošolskega učitelja, znanstvenega delavca ali visokošolskega sodelavca (Kocjančič in drugi 2006, str. 285).

Na področju varstva ČPTS se je v Evropi v zadnjem času marsikaj izboljšalo, za kar lahko zaslugο pripisemo prav ESČP in ustavnim sodiščem. Sodbe ESČP so veliko prinesle tudi slovenskemu pravu. Če ne bi bilo izrečenih sodb, kot so Lukenda, bi bilo sojenje v Sloveniji še počasnejše; (Rahbock, Marko) bi imeli še več policijskega nasilja; (Kurić; izbrisani) bi bilo spoštovanje odločb US še manj upoštevano; (Mandić, Jović, Strucl) prenatrpanost v zaporih bi bila še mnogo večja in številni drugi primeri, ki so pripomogli k učinkovitejšemu sodnemu varstvu ČPTS (Ribičič, 2012).

Ustavno sodišče, kot najvišji sodni organ za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ima posebno dolžnost, da poskrbi, da bo obsodb Slovenije pred ESČP čim manj. Ustava RS v 8. členu določa, da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno, tako je RS z ratifikacijo EKČP prepustila določeno stopnjo svoje suverenosti ESČP. Zato je potrebno upoštevati mednarodno prakso, ki tudi na naš pravni res deluje kot »tih zakonodajalec,« predvsem z obsežno prakso ESČP (Lampe, 2010, str. 143–144).

EKČP je živ organizem, ki se venomer spreminja in razvija, v veliki meri prav preko sodne prakse ESČP, zato je pomembno sprotno spremljane in citiranje le-te tudi v odločitvah ustavnega sodišča. Ustavno sodišče se je v obrazložitvi, neposredno v odločbah, velikokrat sklicevalo na EKČP ali sodno prakso ESČP. Pomembno je, da se ustavno sodišče ne sklicuje oziroma omejuje le na primere pri katerih je ESČP odločalo na podlagi pritožb iz Slovenije, temveč vseh sodb, saj lahko tako prepreči številne nepotrebne obsodbe RS pred ESČP. Kadar sta glede posamezne pravice določbe Ustave in EKČP enaki, uporablja US predvsem Ustavo in le redkokdaj vzporedno obravnava kršitev Ustave in EKČP. Na ustavo se US sklicuje tudi v primeru, da je v le-tej zagotovljena višja raven varstva pravice kakor v EKČP. V primeru zahtevnejšega varstva pravic v EKČP oziroma sodni praksi ESČP kot v Ustavi, se Ustavno sodišče sklicuje na EKČP in sodbe ESČP (Ribičič, 2007, str. 202).

3.2.3 Varuh človekovih pravic

Za varstvo človekovih pravic skrbi več varovalnih mehanizmov, del katerih je tudi Varuh človekovih pravic (v nadaljevanju Varuh). »V primerjavi s sodnim in ustavnosodnim varstvom je funkcija Varuha posebna neformalna oblika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.« (Kocjančič in drugi 2006, str. 131). Namen Varuha RS je varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave ter nosilcev javnih pooblastil (ZVarCP, 1. člen).

Predmet varstva Varuha zajema vsa razmerja v javni sferi, še posebej med posamezniki in državo. Pomembno je razumeti, da varuh o teh razmerjih ne odloča, temveč ima predvsem pravico, da državne in druge organe opozarja na morebitne kršitve posameznikov ter da o kršitvah le-teh opozori najvišje organe ter javnost. Varuh v razmerju do drugih organov niti pritožbeni niti hierarhično višji organ, saj v odločanju državnih in drugih organov o pravicah in svoboščinah človeka in državljana ne sme posegati. Varuh tako nima pristojnosti oblastnega odločanja, saj ne more sprejemati pravno obvezujočih odločitev, katere bi lahko sankcionirali s sredstvi pravne prisile. Varuh je dodatno sredstvo varstva pravic posameznikov zunaj pravnega varstva, ki s svojim delovanjem pomaga h krepitvi pomena pravne države, ustavnosti ter zakonitosti upoštevanja človekovih pravic (Kocjančič in drugi, 2006, str. 131).

Zakon o Varuhu dopušča, da lahko vloži zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti določenih predpisov, kakor lahko tudi vloži ustavno pritožbo, v primeru ugotovitve kršitev katere od pravic. Prav tako ima vlogo pobudnika sprememb pravnih predpisov, saj v letnih poročilih izpostavlja opažene problematike, kakor tudi zakonodajni in izvršilni veji oblasti velikokrat posreduje pobude in izpostavi področja, na katerih bi bilo dobro spremeniti zakone in predpise. V ustavi RS je funkcija varuha opredeljena le na splošno, vendar je na podlagi le-te sprejet zakon o varuhu človekovih pravic, ki podrobneje ureja organizacijo, opredelitve področja dela ter način njegovega dela. Ustava prav tako določa, da se lahko za posamezna področja z zakonom določijo posebni varuhi človekovih pravic državljanov.

Varuh ne obravnava zadev, ki so v sodnih in drugih pravnih postopkih, razen v primeru, če ne gre za neupravičeno zavlačevanje postopka oziroma v primeru očitne zlorabe oblasti. Varuh lahko vsako pobudo, ki jo sprejme v obravnavo, tudi zavrne in sicer iz razlogov, ki jih določa zakon (nepopolna vloga, odprti sodni postopki, neizčrpanost vseh rednih in izrednih pravnih sredstev, prepozna ali žaljiva pobuda itd.). V primeru obravnavanja pobude lahko

o njej odloči v skrajšanem postopku ali izvede preiskavo. Po opravljeni preiskavi je potrebno pripraviti poročilo, v katerem predstavi ugotovitve, ali je prišlo do kršitev ČPTS, in na kakšen način so bile te kršene. Nato predlaga tudi način odprave nepravilnosti. V primeru, da organ ne upošteva predlogov varuha lahko o tem VČP obvesti neposredno nadrejene organe, to poroča s posebnim poročilom državnemu zboru ali zadevo javno izpostavi (Kocjančič in drugi, 2006, str. 132).

Varuh deluje na različnih področjih. Na vsakem področju je pristojen namestnik, ki deluje v okviru vseh pooblastil, ki jih določa zakon. Področja delovanja varuha so naslednja:

- omejitev osebne svobode;
- socialna varnost;
- delovno pravne zadeve;
- upravne zadeve;
- sodni postopki;
- okolje in prostor;
- gospodarske javne službe;
- stanovanjske zadeve;
- varstvo osebnih podatkov;
- varstvo otrokovih pravic;
- diskriminacija;
- varuh kot državni preventivni mehanizem;
- ostalo;
- ustavne pravice (VČP, 2018).

3.2.4 Varstvo človekovih pravic v okviru Sveta Evrope

Svet Evrope je ena izmed najstarejših mednarodnih organizacij ter prva, ki je v okviru svojega delovanja združila države celotnega kontinenta, vse od ustanovnih zahodnih članicah ter novih demokratičnih, ki so nastale po padcu Berlinskega zidu, in sicer z namenom protesta proti nasilni delitvi družbe Evrope in njeni ponovni združitvi. (Ribičič, 2007, str.109). SE je institucija, katere temeljna vrednota je spoštovanje, spodbujane človekovih pravic in temeljnih svoboščin, njihovo enakost in raznolikost, pravice ranljivih skupin ter socialnih pravic. Svet Evrope je 5. maja 1949 v Londonu ustanovilo deset držav, danes organizacija šteje že 47 članic. Svet Evrope danes prepušča gospodarska vprašanja drugim organizacijam (Evropska unija), varnostna vprašanja (OZN) ter vojaška vprašanja (Natu), vendar se moramo zavedati, da so bila vprašanja, s katerimi se danes predvsem ukvarja Evropska unija, izvirno obravnavana že v okviru SE (Ribičič, 2007, str. 21).

S podpisom statuta SE se je vsaka članica zavezala k spoštovanju zakonov in načel, da mora vsaka oseba pod njihovo jurisdikcijo uživati ČPTS. Najpomembnejši dosežek Sveta Evrope je nedvomno EKČP, ki se naslanja na Splošno deklaracijo o človekovih pravicah in skupaj z načeli Statuta SE ustvarja mednarodnopravni instrument varstva človekovih pravic, določenih v EKČP (Lampe, 2010, str. 104).

Svet Evrope nenehno išče boljše poti oziroma načine za varstvo ČPTS tako, da deluje na štirih področjih, ki so:

- Učinkovito nadziranje in varstvo temeljnih svoboščin in pravic.
- Prepoznavanje novih nevarnosti, ki ogrožajo človekove pravice in dostojanstvo.

- Razvijanje javne ozaveščenosti o pomenu človekovih pravic.
- Pospeševanje vzgoje o človekovih pravicah in strokovnega usposabljanja.

Glavni cilji Sveta Evrope so:

- Varovanje človekovih pravic, pluralistično demokracijo in pravno državo.
- Ozaveščanje ljudi in spodbujanje razvoja evropske kulturne prepoznavnosti in raznolikosti.
- Iskanje rešitev za probleme, s katerimi se srečuje evropska družba (zapostavljanje manjšin, sovraštvo do tujcev, nestrpnost, varstvo okolja itd.).
- Pomoč pri uveljavljanju trdne demokracije v Evropi, s podporo političnim, zakonodajnim in ustavnim reformam (Svet Evrope, 2017).

Na področju razvoja prava in politike človekovih pravic na evropski ravni, igra Svet Evrope ključno vlogo, saj v stalno razvijajoči se družbi strmi k zagotovitvi varstva človekovih pravic in preprečevanju njihovih kršitev. Kar je razvidno iz tega, da je Svet Evrope vzpostavil pravo mrežo institucij in aktov, namenjenim varstvu človekovih pravic (Ribičič, 2007, str. 18). Med najpomembnejšimi pogodbami na tem področju so EKČP, Evropska socialna listina, Evropska konvencija za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja ter okvirna konvencija za varovanje narodnih manjšin, ki so pripomogle k stalnemu širjenju dimenzije človekovih pravic. Še posebej pomembna je Konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, ki je bila sprejeta leta 1950, in je prišla v veljavo tri leta kasneje ter je bila v zgodovini mednarodnega prava prva, ki je individualnim osebam omogočala možnost predložitve pritožbe mednarodnemu organu. Nobena država ne more postati članica Sveta Evrope, če ne ratificira EKČP, če ne sprejme načelo vladavine prava oziroma, če ne jamči vsakomur, ki je pod njeno oblastjo, človekove pravice in temeljne svoboščine, kakor tudi ne more država ostati članica organizacije, če v temeljih krši določbe te konvencije (Svet EU, 2017).

Nedvomno je najpomembnejša organizacija SE Evropsko Sodišče za človekove pravice (ESČP), ki mu nekateri pripisujejo status naddržavne organizacije v okviru SE, ki je sicer organizacija meddržavnega sodelovanja. Izrednega pomena je tudi sodna praksa ESČP, ki je zavezujoča za vse članice, prav tako vsakodnevno pripomore k dograjevanju minimalnih standardov varstva človekovih pravic. Države članice so dolžne izvrševati sodbe ESČP ter v okviru teh izplačevati pravične stroške prizadetim posameznikom. Vse pogosteje države dograjujejo svojo notranjo normativno ureditev in sodno prakso v skladu s standardi, saj se s tem izognejo morebitnim obsodbam v prihodnosti (Ribičič, 2007, str. 19).

Svet Evrope deluje na različnih ravneh. V okviru medvladne ravni deluje Odbor ministrov Sveta Evrope, je telo, v katerem se sprejemajo odločitve SE. Sestavljajo ga zunanji ministri vseh držav članic oz. njihovi stalni diplomatski predstavniki v Strasbourgu. To vladno telo omogoča enakopravno razpravo o različnih stališčih posameznih držav članic, skupaj s parlamentarno skupščino je odbor ministrov varuh temeljnih vrednot. Njegova naloga je nenehno nadzorovanje držav članic in njihovega ravnanja v skladu z obveznostmi h katerim so se države zavezale ob vstopu v institucijo. Na parlamentarni ravni deluje Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, ki je po statutu eden od dveh glavnih organov SE in zastopa politične težnje njihovih držav članic. Skupščina samostojno izbira program svojega dela ter obravnava aktualne teme in probleme skupaj s problemi sodobne družbe in vidiki mednarodnih politik. Razprave v okviru Parlamentarne skupščine Sveta Evrope so

pomembne za usmerjane dejavnosti Odbora ministrov in medvladnih sektorjev SE, posredno vplivajo tudi na vlade posameznih držav, kadar jih v matične parlamente prenesejo člani skupščine. Na lokalno-regionalni ravni deluje Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope, in je svetovalno telo, ki zastopa lokalne in regionalne oblasti držav članic. Predvsem se osredotoča na krepitev čezmejnega delovanja ter pospeševanja demokracije na lokalni in regionalni ravni. SE je že od nekdaj poudarjal, da je najpomembnejša demokracija na lokalni in regionalni ravni. Pomembno je, da lokalna samouprava zadovoljuje potrebe vseh Evropejcev v mestih in vaseh, središčih, obrobni pokrajina ter preko državnih meja (Svet EU, 2017).

Vloga kongresa:

- Je glasnik evropskih regij in občin.
- Je forum, na katerem se lahko izvoljeni predstavniki lokalnih in regionalnih oblasti pogovorijo o svojih težavah, združujejo svoje znanje in izkušnje ter vladam povedo svoja stališča.
- Svetuje Odboru ministrov in Parlamentarni skupščini Sveta Evrope v vseh pogledih lokalne in regionalne politike.
- Tesno sodeluje z državnimi in nevladnimi organizacijami, ki zastopajo lokalne in regionalne vlade.
- Organizira razgovore in konference za obveščanje širše javnosti, saj je njeno vključevanje izredno pomembno za uspešno demokracijo.
- Pripravlja redna poročila o stanju lokalne in regionalne demokracije v vsaki posamezni državi članici Sveta Evrope in v državah kandidatkah za članstvo ter pri tem zlasti skrbno spremlja izvajanje načel Evropske listine lokalne samouprave.

Na čelu sekretariata Svete Evrope je generalni sekretar, kateri je v celoti odgovoren za strateško vodenje programa in proračuna SE ter nadzorovanje in upravljanje organizacije in sekretariata. Tako je generalni sekretariat SE najvišja funkcija sekretariata in se deli na štiri glavna področja: pravne zadeve, človekove pravice, socialna kohezija ter izobraževanje, kultura, mladina, šport in okolje. Naloga generalnega sekretarja je tudi, da na podlagi prednostnih predlogov pripravi mednarodni delovni načrt, ki ga nato potrdi odbor ministrov, odgovoren je tudi za izvajanje le-tega pri čemer mu pomaga sekretariat. V okviru sekretariata delujeta tudi ESČP ter urad komisarja za človekove pravice.

Komisar za človekove pravice (KČP) je politični organ, ki je ločen od ESČP in drugih teles organizacije. Glavne naloge komisarja so: ozaveščanje, izobraževanje ter uveljavljanje človekovih pravic v državah članicah, ugotavljanje pomanjkljivosti v zakonih in delovanje držav članic na področju človekovih pravic. Naloga komisarja je tudi, da skrbi za zagotavljanje popolne skladnosti z besedili SE, ki jih sprejeme odbor ministrov. Komisar nima zakonskih pooblastil, temveč le svetuje in obvešča o varstvu pravic in preprečuje kršitve, ob tem lahko opravlja tudi različne naloge, ki mu jih nalaga ESČP in drugi organi. Komisar lahko v sodelovanju z drugimi organi Sveta Evrope predloži poročilo, priporočilo ali mnenje o določeni zadevi Odboru ministrov ali parlamentarni skupščini. Komisar je nesodni organ SE, ki ne sprejema individualnih pritožb in le-teh prav tako ne more predstaviti pred nacionalnim ali mednarodnim sodiščem, vendar pa lahko oblikuje zaključke in sprejme pobude splošne narave, ki izhajajo iz individualnih pritožb. Pomembno je, da komisar sodeluje z nacionalnimi in mednarodnimi organizacijami, ki si prizadevajo za širitev in zaščito človekovih pravic (Svet EU, 2017).

4 EKČP IN ESČP

V nadaljevanju, predstavim Evropsko konvencijo človekovih pravic ter Evropsko sodišče za človekove pravice, ki vzpostavljata nadzorni mehanizem nad izpolnjevanjem prevzetih obveznosti s strani držav pogodbenic.

4.1 EKČP

Konvencija v svojem 1. členu določa temeljno obveznost držav članic, in sicer zagotoviti človekove pravice vsakomur, ki je v njeni pristojnosti. Država zaveznica ima dve obveznosti. Prvič, zavezala se je priznavati pravice, zajamčene s konvencijo vsakomur. Izraz »vsakomur« pomeni posameznikom, kakor tudi skupinam, kadar se posamezna pravica nanaša tudi na skupino oseb, pravno osebo ali ustanovo. Druga splošna obveznost je mednarodnopravna obveznost spoštovati mednarodnopravni dokument nasproti mednarodni skupnosti (Lampe, 2010, str. 106). EKČP je najstarejša mednarodna pogodba o človekovih pravicah za katero lahko rečemo, da skupaj s protokoli predstavlja najrazvitejši sistem varstva človekovih pravic in na tem področju mednarodnega prava predstavlja bogat vir pravne prakse, ki je še kako pomembna. (Murgel, 2003 str. 87). Prav tako lahko rečemo, da predstavlja prvi korak k pravni zaščiti nekaterih pravic, ki so bile sicer opredeljene že v splošni deklaraciji človekovih pravic.

EKČP je bila sprejeta 4. novembra 1950 v Rimu, v veljavo je nato stopila septembra 1953, temelji na splošni deklaraciji človekovih pravic iz leta 1948. Poleg določil in pravic je vzpostavila tudi pravne mehanizme za zagotavljanje izvajanja njenih določil. Pravne mehanizme so najprej nosile tri institucije: Evropska komisija za človekove pravice, Evropsko sodišče za človekove pravice in odbor ministrov Sveta Evrope. Glede na prvotno verzijo konvencije, so se lahko pritožile skupine posameznikov, nevladne organizacije ali druge države podpisnice, medtem ko je bilo obravnavanje individualnih obtožb pogojeno s strinjanjem tožene države, kar se je spremenilo s sprejemom Protokola št. 11. Zaradi številnega naraščanja zadev je bilo vse težje dolžino postopkov ohranjati znotraj sprejemljivih meja, problem se je s pridružitvijo novih držav še dodatno poglobil, kar je povzročilo debate o nujnosti reforme nadzornega sistema Konvencije. Protokol št. 11, ki je stopil v veljavo 1. novembra 1998, je obstoječe nestalno sodišče in komisijo zamenjal z enotnim stalno delujočim sodiščem, kar je povzročilo, da je število vlog naraslo za kar 130 % (SE, 2017).

EKČP v vseh državah članicah SE predstavlja notranjo zavezujoče pravo, kar pomeni, da morajo na svojem ozemlju zagotavljati spoštovanje pravic in svoboščin, določenih z EKČP. K spoštovanju so se zavezale ob vstopu k SE. Vendar EKČP nima enakega pravnega položaja v vseh državah članicah. Obstajajo razlike v načinu zagotavljanja obveznosti ter tudi v tem, kakšen pravni položaj je priznan EKČP. Tako lahko ima EKČP moč ustave, moč zakona ali položaj pod ustavo in nad zakoni, kakor je določeno v RS (Ribičič, 2007, str. 110).

EKČP je razdeljena na dva dela, in sicer v prvem delu 18. členov opredeljuje pravice in svoboščine, medtem ko drugi del (19-51) členov govori o položaju in delovanju ESČP. Iz tega, da so določbe, ki se nanašajo na ESČP, številčneje od določb o človekovih pravicah in svoboščinah lahko razberemo, kako velik pomen daje Svet Evrope ESČP. Že v preambuli EKČP izpostavlja, da so človekove pravice in temeljne svoboščine podlaga, brez katere ni

pravičnosti in miru v svetu, prav tako poudarja pomembnost resnične politične demokracije. EKČP temelji na načelu prepovedi diskriminacije, kakor tudi večina univerzalnih instrumentov, ki urejajo človekove pravice.

Uživanje pravic in svoboščin zagotovljenih s to konvencijo mora biti zagotovljeno vsem ljudem, brez razlikovanja med raso, spolom, barvo kože, jezika, vere, politično ali drugo prepričanje, narodnost ali socialni razvoj, pripadnosti narodni manjšini, lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine (EKČP, 14. člen). EKČP tako ureja pravico do življenja, do prostosti in osebne varnosti, do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, do svobodne sklenitve zakonske zveze, do svobode misli, vesti in veroizpovedi, do svobodnega izražanja, do svobode mirnega zborovanja in združevanja ter do učinkovitega pravnega sredstva. Izrecno prepoveduje mučenje in oz. nečloveško in ponižujoče ravnanje, suženjstvo ali podložništvo in prisilno delo ter kaznovanje za dejanje, ki v času storitve ni bilo določeno kot kaznivo dejanje itd. (Murgel, 2003, str. 87).

4.2 ESČP

ESČP deluje v okviru organizacije Sveta Evrope in lahko rečemo, da je znotraj le-te tudi najbolj perspektivna in uspešna institucija. ESČP se zagotovi za zagotovitev spoštovanja obveznosti, ki so jih sprejele Visoke državne pogodbenice s EKČP in njenimi protokoli. Naloga ESČP je, da s sodbami ugotavlja kršitve človekovih pravic iz EKČP, ki jih zagrešijo države podpisnice konvencije.

Določbe, ki urejajo strukturo in postopek sodišča, so opredeljene v drugem delu EKČP (členi 19–51). Uradna jezika sodišča sta angleščina in francoščina, vendar pa je pritožba lahko vložena tudi v enem od uradnih jezikov držav pogodbenic. Od razglasitve pritožbe za dopustno je potrebno uporabljati enega od uradnih jezikov, torej angleščina ali francoščina. (Kukec, 2008, str. 126).

Mnogi vlagatelji si napačno razlagajo vlogo ESČP in mislijo, da ima ESČP pristojnost razveljaviti oziroma odpravi odločbe domačih sodišč, vendar ESČP ne more odločati o pritožbah zoper odločitve najvišjih državnih sodišč (npr. Ustavnega sodišča), zato posledično ne more spreminjati vsebinskih odločitev slovenskih sodišč, temveč lahko zgolj ugotavlja ali takšna odločitev Ustavnega sodišča pomeni tudi kršitev pravice ali svoboščine zavarovane s Konvencijo. Postopek pred ESČP je javen, pritožbo na sodišče lahko vloži posameznik, skupina posameznikov ali nevladne organizacije, ki menijo, da so žrtve kršitev pravic opredeljenih v EKČP in njenih protokolih. Pritožba se lahko vloži samo proti kršitvam države Slovenije ali katere druge države pogodbenice Sveta Evrope, in sicer 6 mesecev od vročitve odločitve zadnjega sodišča. Sodišče zadevo obravnava samo, če:

- Se očitki nanašajo na kršitev ene ali več pravic iz EKČP ali njenih protokolov.
- Ni pritožba anonimna.
- Se pritožuje proti državi, ki je ratificirala Konvencijo oziroma protokole.
- Se nanašajo na zadeve, ki so v pristojnosti državnih organov in ne proti posameznikom ali zasebnim organizacijam.
- V primeru dejanj, ki so se zgodile po datumu, ko je država ratificirala pogodbo.
- Ima oseba »status žrtve« oz. je osebno in neposredno žrtev kršitve pravic.
- So izčrpana vsa domača pravna sredstva.
- Se lahko dokaže, da je v zadevi prišlo do neupravičenega posega v temeljno pravico.

- Če ista zadeva ni že v postopku, pred katero drugo mednarodno institucijo (ECHR, 2016).

ESČP je oblikovalo standarde na področju varstva ČPTS. Ti so močno vplivali na oblikovanje domačega prava držav članic na področjih kazenskega prava, pravosodja, v civilnih in upravnih zadevah, družinskem pravu, lastniškem pravu, medijskem pravu ter na področjih priseljevanja in beguncev (Boyle, 2011, str. 1868).

26. člen EKČP določa, da sodišče o zadevah, ki so jim predložene odloča:

- kot sodnik posameznik;
- v odboru treh senatov;
- v senatih sedmih sodnikov;
- v velikem senatu 17 sodnikov.

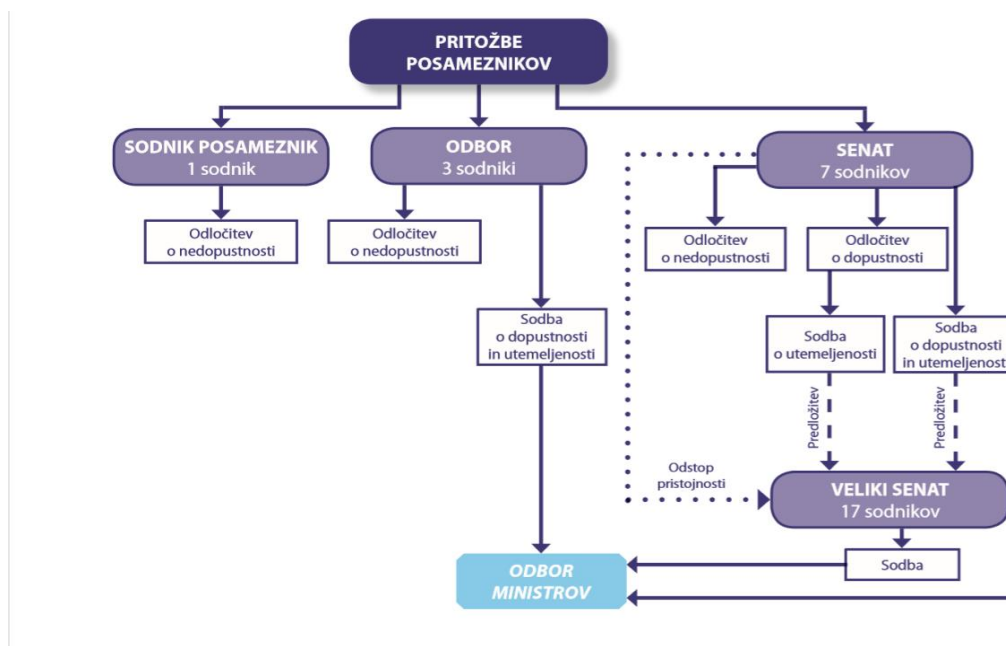
Kucec navaja, da sodišče sestavlja toliko sodnikov, kolikor je držav pogodbenic, kar trenutno znaša 47. Sodnike z večino glasov izvoli parlamentarna skupščina s seznama treh kandidatov, ki jih predlaga vlada posamezne države članice. Mandat sodnika traja 9 let, brez možnosti ponovne izvolitve. Mandat jim prav tako preteče ob dopolnitvi 70 let, vendar se še vedno lahko ukvarjajo s primeri, ki so jim dodeljeni v obravnavo. (2008, str. 126). Sodnikova funkcija je lahko razrešena samo v primeru, da ostali sodniki z dvotretjinsko večino odločijo, da ne izpolnjuje več zahtevanih pogojev (EKČP, 23. člen). Pristojnost sodnikov posameznikov so naslednja:

- Lahko odloči, da je posamezna predložena pritožba, v skladu s 34. členom, nedopustna ali jo črta s seznama zadev sodišča.
- V primeru, da sodnik posameznik ne odloči, da je pritožba nedopustna ali je ne črta s seznama, jo predloži odboru ali senatu v obravnavo (EKČP, 27. člen).

Odbor lahko v nadaljnji obravnavi odloči, da je pritožba nedopustna ali jo črta iz seznama zadev ali odloči, da je ta dopustna in hkrati izda sodbo o zadevi, vendar le v primeru, da je temeljno vprašanje v tej zadevi, ki se nanaša na razlago konvencije, že del uveljavljene sodne prakse sodišča. (EKČP, 28. člen). V primeru, da odločitev o dopustnosti ni sprejeta s strani odbora, jo obravnava in o njej odloči senat. V primeru, da zadeva, ki jo senat obravnava, odpira novo vprašanje, glede razlage Konvencije in njenih protokolov oziroma bi rešitev lahko privedla do protislovja s prehodno izrečeno sodbo sodišča, lahko senat kadarkoli prepusti pristojnost velikemu senatu. (EKČP, 30. člen). Velik senat odloča o pritožbah, ki mu jih predal senat, o mednarodnih zadevah in pritožbah, ki jih stranka predloži velikemu senatu v ponovno obravnavo. Naloga velikega senata je tudi, da odloča o vprašanjih, ki mu jih zastavi odbor ministrov, ter obravnava zahteve za izdajo svetovalnega mnenja (EKČP, 31. člen).

Države članice so dolžne in tudi v praksi izvršujejo sodbe ESČP, kar se ne nanaša le na plačevanje stroškov in pravičnega zadoščanja, ki jih ESČP odredi v posameznih primerih, temveč izvrševanje tudi drugih, splošnejših obveznosti, povezanih z obravnavanim primerom. Te obveznosti se lahko nanašajo na obnovo postopkov kadar ESČP ugotovi, da so le-ti vodili do kršitve EKČP, lahko tudi na odpravljanje t. i. sistemskih napak v zakonodaji (Ribičič, 2006, str. 176).

Slika 2: Pregled ocene dopustnosti pritožb, v postopku pred ESČP



Vir: Svet Evrope (2018)

Slika 2 prikazuje pregled ocene dopustnosti pritožb, v postopku pred ESČP. Sodišče se zaveda ostrih kritik, ki jih je deležno na račun zaostrenih kriterijev dopustnosti pritožbe, saj se prevelik odstotek pritožb zaradi tega ne obravnava. Zaradi utapljanja v številnih pritožbah in ne zmožnosti opravljanja osnovnih funkcij sodišča, je bil sprejet tudi protokol 14, katerega namen je tudi omogočitev hitrejše reševanje zadev. 7. člen tega protokola tako omogoča, da lahko o nedopustnosti dokončno odloči tudi sodnik posameznik. Ta primer – uvedbe postopka pred sodnikom posameznikom, lahko izpostavimo kot dober ukrep sodišča. Odkar je bila ta uvedla junija 2010 sprejeta, je že pokazala svoj potencial v odstranitvi velikega števila očitno nedopustnih primerov.

4.2.1 Faze postopka pritožbe na ESČP

Individualna pritožba oziroma posamezna zahteva za obravnavo je bistven institut postopka pred ESČP, priznana na podlagi 34. člena konvencije ESČP. Na podlagi pritožbe opravlja dve funkciji: ugotavlja, ali je bila z aktom države kršena posamezna človekova pravica opredeljena v EKČP, prav tako ugotavlja, ali je hkrati s tem država kršila svojo mednarodnopravno obveznost, ki se jo je zavezala spoštovati s sprejetjem konvencije. ESČP je poleg individualne pritožbe kršitev pravic pristojno tudi za meddržavne zadeve (33. člen. EKČP) ter izdajo svetovalnih mnenj. Meddržavna zadeva je obvestilo sodišču o domnevni kršitvi pravic, opredeljenih v EKČP, katero poda katera izmed držav članic, zoper drugo državo (Lampe, 2010, str. 110–111).

Vloga mora vsebovati ime, datum rojstva, državljanstvo, poklic, spol, naslov vlagatelja. Potrebna je tudi navedba imena, poklica in naslov morebitnega zastopnika, ime države pogodbenice ali pogodbenic, proti katerim je pritožba vložena. Pomembno je, da vloga vsebuje jedrnato navedbo domnevnih kršitev pravic EKČP in njihovo utemeljitev ter izjavo, ki potrjuje, da je vlagatelj izpolnil merila dopustnosti. Poleg tega mora vloga vsebovati tudi

namen pritožbe in splošno navedbo zahtev za pravično zadoščanje. Priložene morajo biti vse kopije vseh pomembnih dokumentov, še posebej vse sodne odločbe, ki se nanašajo na predmet pritožbe. Vlagatelji lahko predložijo tudi izjavo o anonimnosti, v katerih so napisani razlogi, ki naj bi jim opravičevali takšno odstopanje od pravil, o dostopu do informacij v postopku pred sodiščem. Nato predsednik senata odloči o utemeljenosti prošnje za anonimnost (Kukec, 2008, str. 138).

Ko sodišče obravnava pritožbo, najprej odloči o dopustnosti pritožbe. V primeru, da senat sodišča odloči, da je pritožba dopustna, pošlje pritožbo vladi države kršiteljice v odgovor. Vlagatelj mora najkasneje v šestih tednih odgovoriti na navedbe države kršiteljice in navesti zahtevek za pravično zadoščanje ali sporočiti, da denarnega zadoščanje ne zahteva, sicer se pritožba izbriše iz evidence. Če je odločitev pozitivna, poskuša sodišče najprej spodbuditi k sklenitvi prijateljske poravnave. Kadar je le-ta sklenjena, sodišče s kratko ugotovitveno odločbo zaključi postopek oziroma pristopi k odločanju o zadevi, kadar do prijateljske poravnave ne pride. Po tem, ko je odločitev o dopustnosti pritožbe sprejeta, in je le-ta poslana v odgovor državi kršiteljici, mora imeti vlagatelj zastopnika, ki je odvetnik. Pritožnik lahko zaprosi za pravno pomoč, kadar je to potrebno za pravilen potek postopka, ali če vlagatelj nima dovolj sredstev, da bi pokril vse ali del stroškov zastopanja, vendar mora biti pomoč odobrena od predsednika senata (Svet Evrope, 2017).

Vlagatelj mora izpolniti obrazec izjave o premoženjskem stanju, v katerem morajo biti podatki o prihodkih, drugem premoženju, morebitne finančne obveznosti do oseb, ki jih vzdržuje ali druge finančne obveznosti, na podlagi katerih predsednik senata odobri ali zavrne pravno pomoč. Vsaka posamezna pritožba se dodeli sekciji, katere predsednik zadolži poročevalca, ki po uvodni preučitvi zadeve odloči ali jo bo obravnaval tričlanski odbor ali senat. Odbor ima možnost, da soglasno odloči, da je pritožba sprejeta ali da se črta. Senat nato pregleda posamezne prijave, ki jih odbor ni določil za nesprejemljive ali tiste, ki jih poročevalec predloži neposredno senatu in tudi državne pritožbe. Senat lahko v primerih, kadar zadeva odpira novo resno vprašanje, interpelacije EKČP ali kjer obstaja možnost oddaljevanja od že obstoječe judikature, kadarkoli umakne svojo pristojnost v prid velikega senata (Kukec, 2008, str. 139–140).

Ob odločitvi senata, da sprejme prijavo, lahko stranke povabi, da predložijo dodatne dokaze in pismena opažanja ali jih povabi, da se udeležijo javnega zaslišanja glede pritožbene zahteve. Prav tako lahko predsednik senata v imenu pravičnega delovanja sodišča povabi katerokoli državo pogodbenico, ki ni stranka v postopku, ali katero drugo osebo, ki ni pritožitelj, da poda svoje pismene komentarje ali v izjemnih primerih poda izjavo na zaslišanju. Pravico intervenirati ima tudi vsaka država pogodbenica, katere državljan je prijavitelj zadeve. (Kukec, 2008, str. 140).

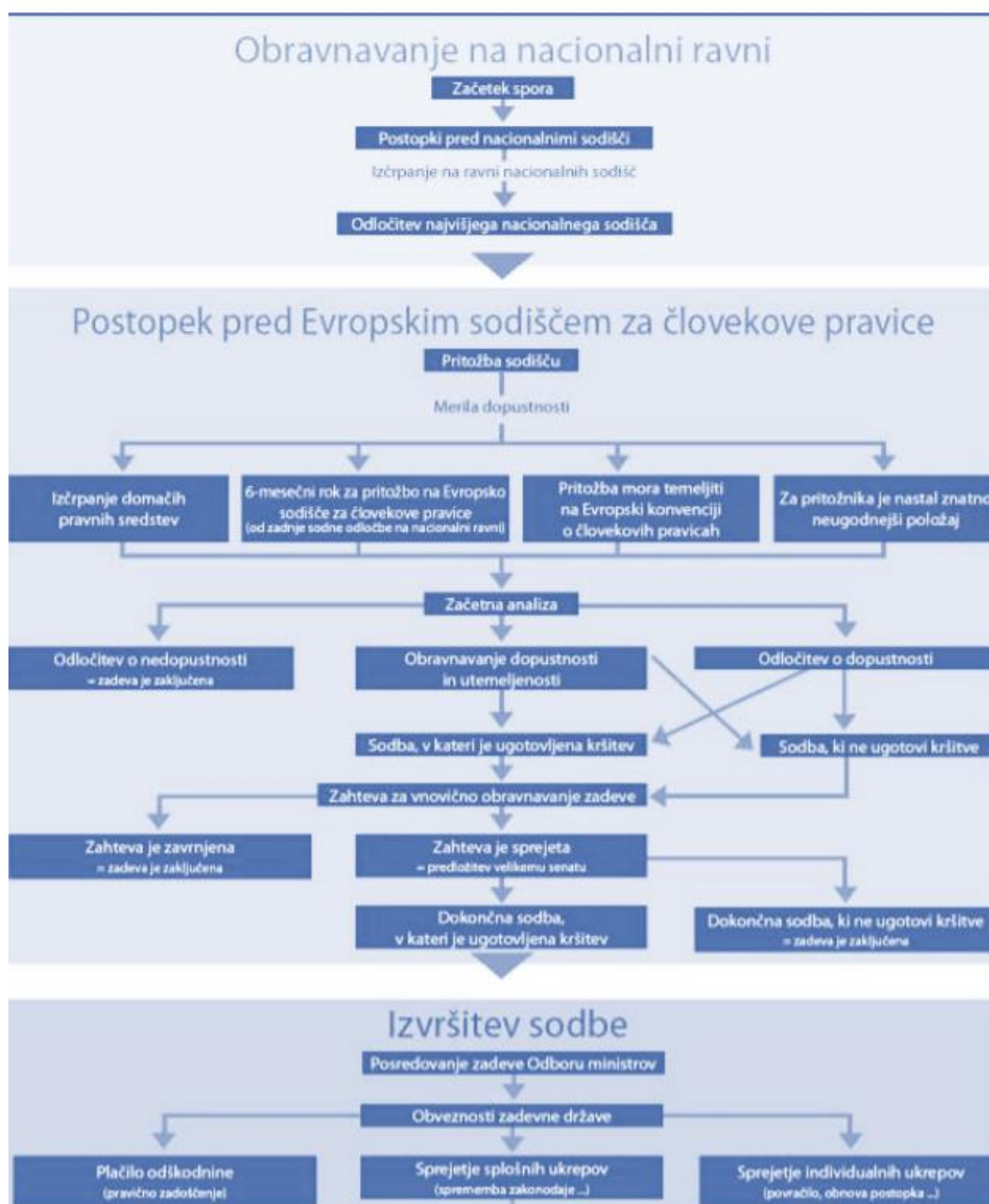
Senat odloča z večinskim glasovanjem. Vsak sodnik, ki je sodeloval pri presojanju zadeve ima tudi pravico, da sodbi priloži ločeno mnenje, v katerem izrazi svoje strinjanje ali nestrinjanje (Kukec, 2008, str. 141). Vsaka sodba Velikega senata je dokončna, medtem ko postane sodba senata dokončna:

- Če stranke izjavijo, da ne bodo zahtevale ponovne obravnave pred Velikim senatom.
- Tri mesece od datuma sodbe, če ni bila vložena zahteva za ponovno obravnavo pred Velikim senatom.

- Če svet Velikega senata zavrne zahtevo po ponovni obravnavi v skladu s 43. členom (EKČP, 44. člen).

Sodba sodišča, s katero ESČP ugotovi obstoj kršitve, je za toženo državo obvezujoča, vendar odločitev domačega organa ne more spremeniti. Sodba pomeni le ugotovitev kršenja pravice zavarovane v EKČP ali njenih protokolov in obsodi državo kršiteljico na plačilo odškodnine za kršeno pravico. Nadzor nad izvršitvijo sodb ESČP izvaja odbor ministrov Sveta Evrope (ESČP, 2017).

Slika 3: Postopek pritožbe na nacionalni ravni in v okviru ESČP



Vir: Lasten, ECHR (2018)

Slika 3 prikazuje, kako poteka postopek pritožbe na nacionalni ravni in nato še v okviru ESČP. Pri tem še enkrat poudarjam, da ESČP ne more sodbe nacionalnega sodišča razveljaviti, vendar lahko v primeru ugotovitve kršitev dosodi pravično zadoščanje.

4.2.2 Umestitev EKČP in ESČP na področje upravnih zadev

EKČP pri svojem delovanju in v besedilu ne uporablja besedne zveze »upravne zadeve,« temveč jih uvršča med civilne in kazenske zadeve. Sprva je bilo v teoriji razširjeno stališče, da, pojem civilnih pravic in obveznosti predstavlja sinonim za pravice in obveznosti zasebnega prava – v smislu klasične delitve na zasebno in javno pravo, in iz te delitve

izvirajoče razmejitve upravne in sodne pristojnosti v državah članicah. Takšno stališče je najprej potrdila tudi Komisija, ko je v zadevi *Ringeisen* zastopala stališče, da je potrebno pojem civilnih pravic razumeti kot pravice, ki so značilna za pravna razmerja med posamezniki, ne pa tudi med posamezniki in državno oblastjo. Sodišče je nato stališče Komisije zavrnilo in se v zadevi *Koenig* opredelilo za avtonomno razlago, ki predstavlja, da morajo organi sami odločiti, kdaj gre za takšne pravice, pri čemer pa ni glavno, ali se prav tako takšna pravica ali obveznost v nacionalnem pravu šteje za civilno ali ne. Ni pomembna opredelitev zadeve po domačem pravu države pogodbenice, temveč so pomembni narava pravice, njena materialna vsebina in učinki. V nasprotnem primeru bi lahko prišlo do situacije, kjer bi o vsebinsko isti pravici v eni državi podpisnici sodišče morale spoštovati zahteve 6. člena EKČP, v drugi državi pa sodišče ne bi rabilo zadostiti potrebam 6. člena EKČP samo zato, ker vsebinsko ista pravica ne bi štela za civilno, kar bi bilo popolnoma v nasprotju s Konvencijo.

Severjeva ugotavlja, da ESČP ni postavilo definicije pojmov »civilne pravice in obveznosti,« temveč temeljna vodila glede navedenega pojma predstavljajo posamezne zadeve, v katerih je ESČP odločalo, pri tem pa navaja posamezne pogoje, ki morajo biti izpolnjeni. Ti so naslednji: 1. obstoj pravice, 2. obstoj pravnega spora, 3. kadar gre vsaj za neposredno ugotavljanje pravice ali obveznosti s tesno povezavo med pravico in obveznostjo in samim sporom. Prav tako pravi, da je del pravic, o katerih odločajo upravni organi, bližje civilnim pravicam (npr. primer, denacionalizacije, razlastitve itd.) in mora biti glede na njihovo civilnopravno naravo, zagotovljeno sodno varstvo s skladu z zahtevami EKČP. Nadaljuje, da je dolžnost sodnikov zagotavljanje vseh vidikov sodne uprave v skladu s standardi 6. člena EKČP in se ne smejo nanašati na to, da bo njihove napake popravilo višje sodišče. Pritožbo na ESČP lahko vložijo tudi stranke v primeru odločanje pred upravnim sodiščem v zadevah, ki štejejo po nacionalni zakonodaji za upravne, vendar v primeru kadar menijo, da jim je kršena pravica do odločanja v razumnem roku (Sever, 2014, str. 56).

V zvezi z ureditvijo 6. člena EKČP je povezana tudi ureditev 13. člena EKČP, saj je sodna praksa ESČP dolga leta vztrajala, da se ureditvi 1. odstavka 6. člena in 13. pokrivata, pri tem pa naj bi bile zahteve 13. člena manj stroge od zahtev prvega odstavka 6. člena EKČP.

5 STATISTIČNA ANALIZA DELA ESČP IN IZBRANE JUDIKATURE

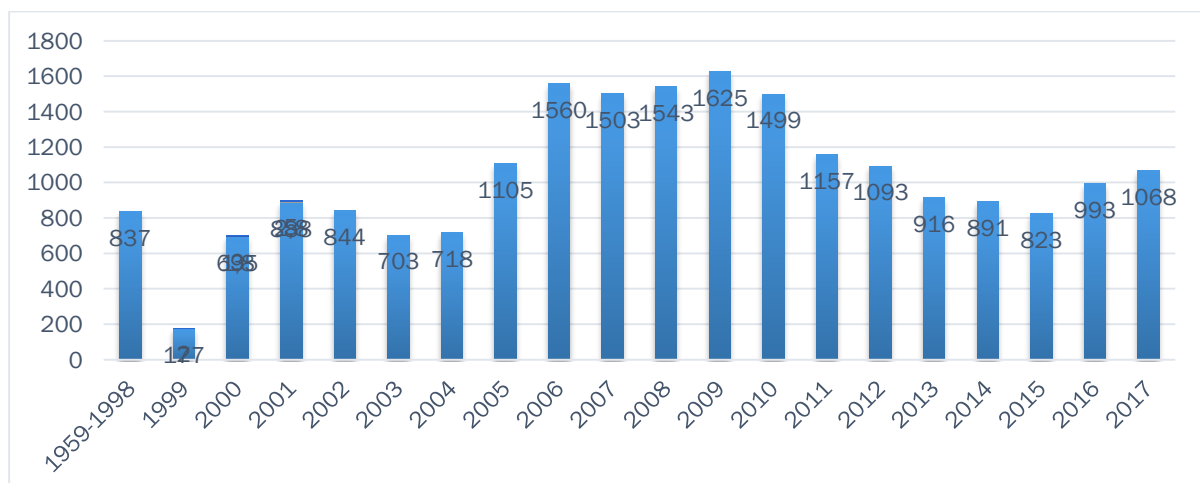
Pri statistični analizi sodišča razdelim podatke na dve skupini, in sicer na statistično analizo sodišča skupno v vseh zadevah ter analizo sodišča v upravnih zadevah. Na podlagi statistične analize v vseh zadevah, v obdobju med leti 2014–2017, sem predstavila število kršitev pritožb in izdanih sodb zoper RS, nadalje sem primerjala vrste kršitev izdanih sodb v obdobju 1959–2017 z izdanimi sodbami leta 2017, da bi ugotovila, ali je število posameznih kršitev povprečja podobno s številom izdanih sodb v letu 2017. V drugem delu sem se osredotočila na statistično analizo v upravnih zadevah, kjer predstavim tri najpogostejše kršiteljice 6. in 13. člena EKČP. Zatem sledi predstavitev študije izbranih praks ESČP v upravnih zadevah ter predstavitev upravnih zadev pri Varuhu človekovih pravic za leto 2016 in 2017 ter predstavitev težav, s katerimi se ti v praksi srečujejo.

Za pridobivanje podatkov sem analizirala letna poročila ESČP, ki podrobno prikazujejo statistiko in obravnavane primere na splošno, kakor tudi za posamezno državo posebej. Uporabila pa sem tudi letno poročilo Varuha človekovih pravic.

5.1 STATISTIČNA ANALIZA SODIŠČA V VSEH ZADEVAH

Odkar je bilo leta 1959 ustanovljeno ESČP, je v času svojega delovanja izreklo več kot 20,600 sodb. V zadnjih letih se je sodišče osredotočilo na preučevanje kompleksnih primerov, in sicer odločilo se je, da združi pritožbe, v katerih se obravnava podobna pravna vprašanja tako, da se lahko ta obravnavajo skupaj. Čeprav se je v nekaterih letih število izrečenih sodb na leto zmanjšalo, je bilo število preučenih pritožb na leto mnogo večje. Produktivnost sodišča se je v letu 2017 povečala.

Grafikon 1: Število vseh izdanih sodb ESČP med leti 1959–2017



Vir: Lasten, ECHR (2017)

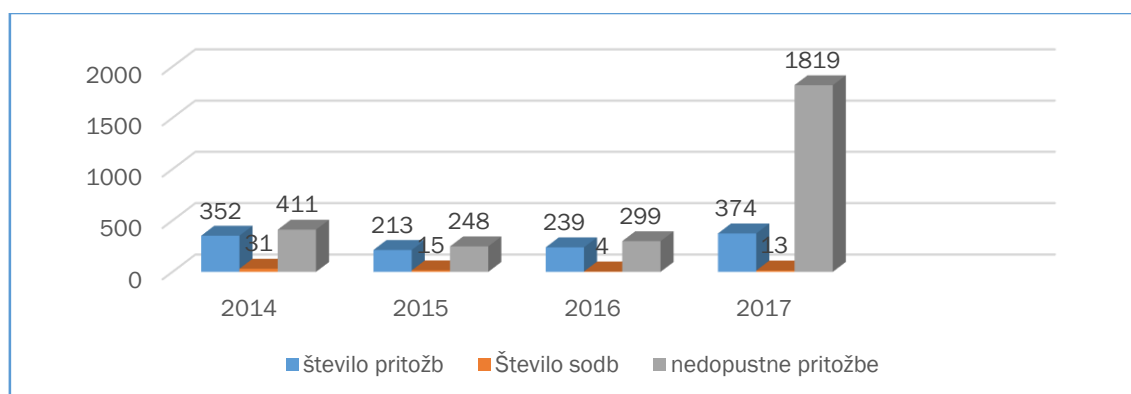
Iz grafikona 1 je razvidno, da se je število izdanih sodb med leti 1999–2006 drastično povečevalo, kar povezujem s priključitvijo novih držav članic in posledično večjemu številu sodb. Vidimo, da se je skupno število izdanih sodb v letu 2017 ponovno povečalo, kajti sodišče je začelo z obravnavanjem velikega števila skupinskih pritožb, ki so obravnavale

skupno problematiko določenih držav, kar je posledično pomenilo zmanjšanje števila nerešenih prijav sodišča. Število izdanih sodb je tako v letu 2017 znašalo 1068.

5.1.1 Število pritožb in izdanih sodb RS pred ESČŠ

Grafikon št. 2 prikazuje podatke glede števila pritožb in izrečenih sodb zoper Slovenijo med leti 2014–2017. Z grafa je razvidno, da je leta 2015 in 2016 število pritožb zoper Slovenijo upadlo in se nato leta 2017 znova bistveno povečalo. Leta 2017 je bilo tako, od skupno 347 primerov zadev, v 335 primerih ugotovljena nedopustnost. Posledično so bili izbrisani iz seznama zadev. V tem letu je ESČP izdalo 13 sodb. V desetih primerih je bila ugotovljena najmanj ena kršitev EKČP, v dveh sodbah ni bilo ugotovljenih kršitev. Najmanj pritožb je bilo v letu 2015, vendar je bilo v tem letu izdanih kar 15 sodb. Sodišče je izdalo 13 sodb, v katerih je bila ugotovljena vsaj ena kršitev EKČP in dve sodbi z ugotovitvijo, da kršitev ni nastala. Največ sodb (31) je bilo izdanih leta 2014. V 30-tih primerih je bila ugotovljena vsaj ena kršitev EKČP, v eni sodbi ni bilo ugotovljene kršitve EKČP. Skupno število sodb, izdanih odkar je Slovenija leta 1994 ratificirala EKČP, je 353. Sodb, pri katerih Slovenija ni bila obsojena, je le 19. Poravnava pa je bila sklenjena le v štirih primerih.

Grafikon 2: Število pritožb in izdanih sodb RS pred ESČP



Vir: Lasten, ECHR (2018)

Visoko število obsodilnih sodb ESČP zoper Slovenijo in dejstvo, da je Slovenija na visokem mestu med državami z največ kršitvami na prebivalca, kaže na sistemske in zakoreninjene probleme v slovenskem sodstvu, katere bi bilo potrebno podrobno preurediti.

5.1.2 Vsebinski pregled sodb držav članic med leti 2014–2017

Tabela 1 prikazuje število sodb med leti 2014–2017 zoper posamezno pravico, opredeljeno v členih EKČP, in sicer skupaj za vse države in Slovenijo. Med leti (2014–2017) je bilo skupno največ sodb izdanih zoper kršitev 5. člena EKČP, in sicer pravice do svobode in varnosti (887), najmanj zoper 13. člen – pravice do poroke (1).

Tabela 1: Vsebinski pregled tožb med leti 2014–2017

		Leto 2014	Leto 2015	Leto 2016	Leto 2017
Pravica do življenja	Vse države	25	23	24	22

Neučinkovita preiskava	Slovenija	0	0	0	0
	Vse države	44	58	55	38
Prepoved mučenja, ne človeškega ali poniževalnega ravnanja ali kaznovanja	Slovenija	0	0	0	1
	Slovenija	178	167	196	195
Neučinkovita preiskava	Vse države	13	2	0	0
	Vse države	55	88	71	58
Prepoved suženjstva in prisilnega dela	Slovenija	1	3	0	0
	Vse države	0	1	1	1
Pravica do svobode in varnosti	Slovenija	0	0	0	0
	Vse države	212	182	286	207
Pravica do poštenega sojenja	Slovenija	4	0	0	0
	Vse države	149	131	176	207
Pravica do sojenja v razumnem roku	Slovenija	5	3	2	2
	Vse države	117	104	107	127
Neizvrševanje	Slovenija	7	6	0	1
	Vse države	47	45	40	66
Pravica do učinkovitega pravnega sredstva	Slovenija	0	0	0	1
	Vse države	128	110	135	166
Ni kazni brez zakona	Slovenija	19	3	0	1
	Vse države	1	2	2	3
Spoštovanje zasebnega in družinskega življenja	Slovenija	0	0	0	1
	Vse države	71	61	74	80
Svoboda mišljenja, vesti in vere	Slovenija	1	2	0	0
	Vse države	7	2	4	6
Svoboda govora	Slovenija	0	0	0	0
	Vse države	47	28	37	44
Svoboda zbiranje in združevanja	Slovenija	1	0	0	0
	Vse države	14	14	17	35
Pravica do poroke	Slovenija	0	0	0	0
	Vse države	0	0	1	0
Prepoved diskriminacije	Slovenija	0	0	0	0
	Vse države	12	10	13	15
Varstvo lastnine	Slovenija	0	0	0	1
	Vse države	98	94	106	119
Pravica do izobrazbe	Slovenija	1	0	0	4
	Vse države	2	1	0	1
Pravica do svobodnih volitev	Slovenija	0	0	0	0
	Vse države	5	12	9	5

Prepoved dvakratnega sojenja oz. kaznovanja za isto kaznivo dejanje	Slovenija	0	0	0	0
	Vse države	4	5	3	2
	Slovenija	0	0	0	0

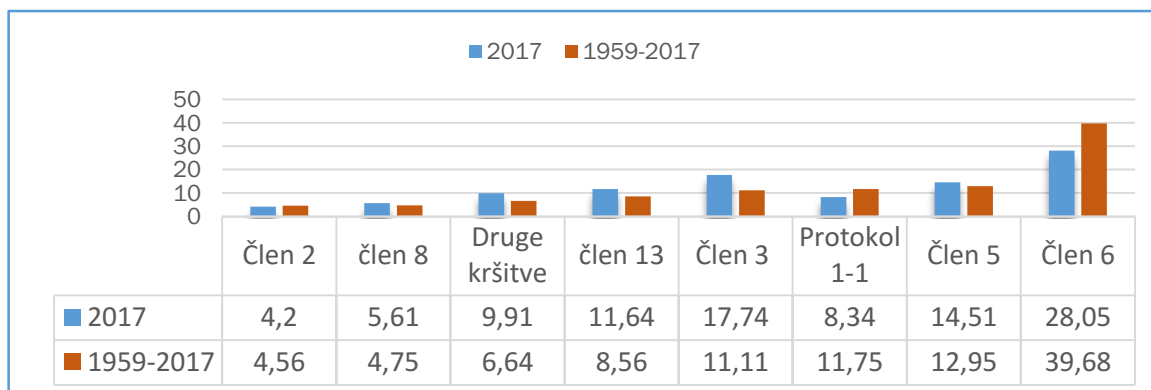
Vir: Lasten, ECHR (2014), ECHR (2015), ECHR (2016), ECHR (2017)

Slovenija je bila v teh letih največkrat obsojena zoper kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva (23), najmanj obsodb je prejela zoper naslednje kršitve pravic: ni kazni brez zakona, svobode govora in prepoved diskriminacije. V vseh primerih je bila izdana ena sodba.

5.1.3 Primerjava vrste kršitev izdanih sodb v obdobju (1959–2016) z izdanimi sodbami v letu 2017

V nadaljevanju primerjam kršitve izdanih sodb, in sicer primerjam povprečje med leti 1959–2016 z vrsto kršitev izdanih sodb v letu 2017, da ugotovim, ali je število posameznih kršitev povprečja podobno s številom izdanih sodb v leto 2017 oziroma ali sedanji rezultati izstopajo od povprečja. Rezultate nato poskušam utemeljiti oziroma jih povezati s trenutnim dogajanjem v družbi.

Grafikon 3: Primerjalni graf povprečja vrste kršitev v sodbah (1959–2016) z kršitvami izdanih sodb leta 2017



Vir: Lasten, ECHR (2017)

Skoraj 40 % vseh kršitev, ki jih je ESČP v letih 1959–2016 ugotovilo, se nanaša na 6. člen EKČP. Bodisi zaradi pravice do poštenega sojenja ali zaradi predolgotrajnih postopkov oziroma pravice do odločanja v razumnem roku. Druga najpogosteje ugotovljena kršitev se nanaša na 5. člen oziroma pravico do svobode in varnosti. Kot tretje najpogosteje je v več kot 15 % sodišče skupaj uvrstilo kršitve zoper pravice do življenja in propovedi mučenja. (EKČP, 2.–3. člen).

Iz grafikona 3 je razvidno, da je tudi v letu 2017, kakor v povprečju med leti 1959–2017, najpogostejša kršitev zadevala 6. člen EKČP, in sicer pravico do poštenega sojenja. Več kot četrtina vseh kršitev se je nanašala na to določbo, vendar je bilo v letu 2017 številčno bistveno manj kršitev te določbe, kakor je bila povprečna številka med leti 1959–2016. To zmanjšanje pripisujem večjemu ozaveščanju nacionalnih sodišč o pomembnosti odločb, ki jih izda ESČP ter posledičnega uvajanja praks v nacionalna sodišča, saj se s tem države

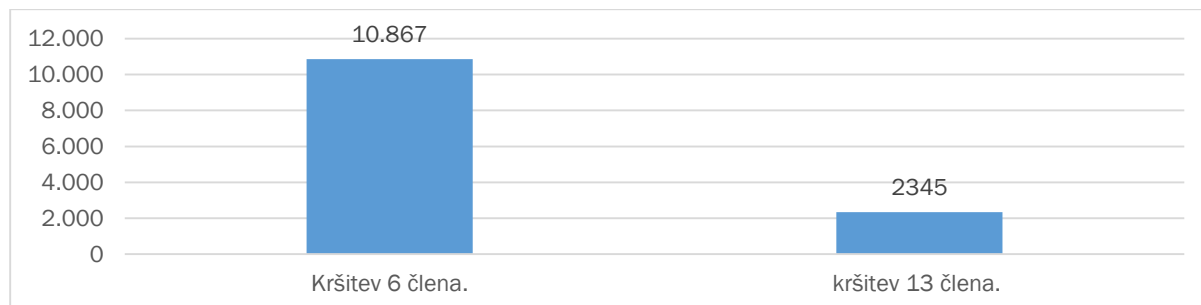
članice izognejo nepotrebnim denarnim kaznim. Prav tako so bile v letu 2017 vedno pogostejše opažene tudi druge kršitve konvencije, ki pred tem niso bile tako opazne in sedaj znašajo 9,91 %. Povprečje med leti (1959–2016) je znašalo 6,64 %. Predvidevam, da se bo ta številka v prihodnje še povečevala, saj bodo nacionalna sodišča držav članic počasi uredila postopke v zadevah, ki so trenutno aktualne, posledično pa se bo povečalo število drugih kršitev. Iz grafa razberemo, da je bilo v letu 2017 glede na obdobje (1959–2016), bistveno manj kršitev 3. člena EKČP – prepoved mučenja, kar je za sodoben čas predvidljivo, vendar menim, da je številka še vedno previsoka in v današnjem času, v pogledu posledic, ki jih kršitev določbe pusti na posamezniku, nedopustna.

5.2 STATISTIČNA ANALIZA SODIŠČA V UPRAVNIH ZADEVAH

V nadaljevanju se osredotočam na statistično analizo sodišča v upravnih zadevah. Predstavim najpogostejše države kršiteljice 6. in 13. člena EKČP. V pogledu upravnih zadev se zato osredotočim na 6. in 13. člen, saj so upravne zadeve (ESČP jih uvršča med civilne in kazenske), če jih ESČP sploh sprejme, največkrat povezane prav s prvim odstavkom 6. člena in 13. členom EKČP.

V poglavju se osredotočim na 3 države kršiteljice, ki v imajo v izbranem obdobju 1959–2017 največ kršitev 6. in 13. člena EKČP, pri tem pa poskušam ugotoviti, zakaj je rezultat takšen. Prav tako me je zanimalo, ali je mogoče rezultate najpogostejših držav kršiteljic 13. in 6. člena povezati glede na to, da se člena v določenih segmentih prekrivata.

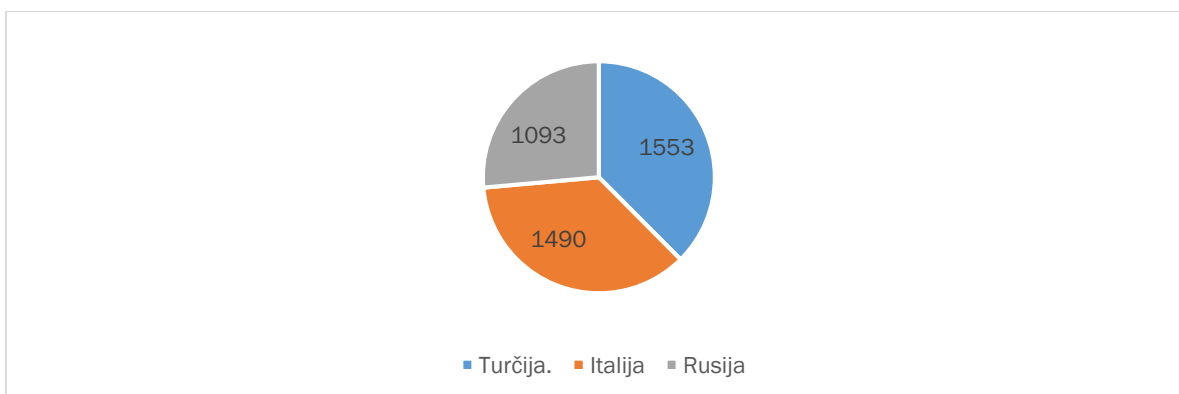
Grafikon 4: Število kršitev 6. in 13. člena EKČP



Vir: Lasten, ECHR (2018)

Grafikon 4 prikazuje število vseh kršitev 6. in 13. člena EKČP med leti 1959–2017. Vseh kršitev celotnega 6. člena EKČP je bilo 10.867, kršitev 13. člena EKČP pa 2345. Nadalje predstavim države kršiteljice, ki so po posamezni določbi prejele največje število kazni.

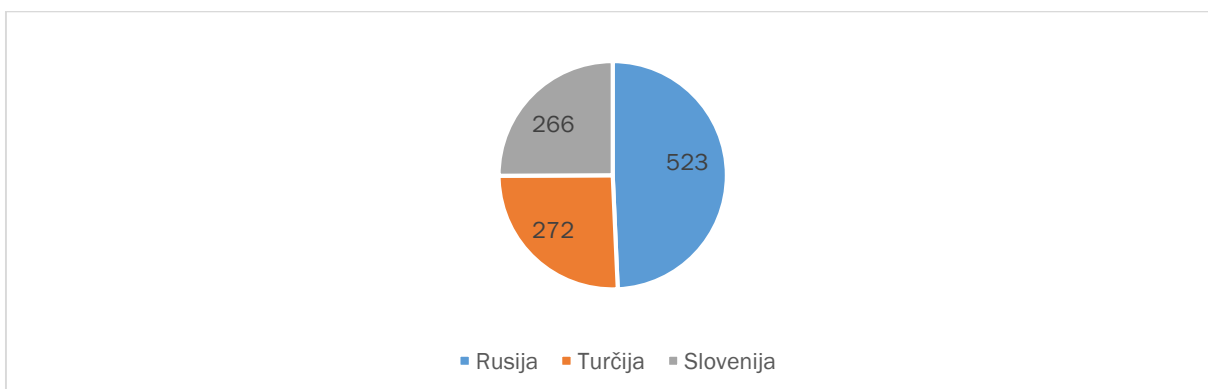
Grafikon 5: Najpogostejše države kršiteljice 6. člena EKČP



Vir: Lasten, ECHR (2018)

Iz grafikona 5 je razvidno, da je na prvem mestu glede kršitve 6. člena EKČP s 1553 kršitvami Turčija, nato ji s 1490 kršitvami sledi Italija, tretje mesto pa s 1093 sodbami pripada Rusiji. Prvo mesto Turčije je bilo pričakovano, saj vemo, da je Turčija znana po kršenju človekovih pravic in je v okviru ESČP med samim vrhom kršiteljic. Tudi družbene razmere v državi niso najboljše, kar menim, da lahko posledično zamaje tudi sodno vejo oblasti. Drugega mesta Italije nisem pričakovala, vendar sem ob raziskavi ugotovila, da se prav tako kot Slovenija srečuje s problemi dolgotrajnih sodnih postopkov.

Grafikon 6: Najpogostejše države kršiteljice 13. člena EKČP



Vir: Lasten, ECHR (2018)

Iz grafikona 6 je razvidno, da sta dve najpogostejši državi kršiteljici 13. člena enaki, kot v primeru kršitev 6. člena, to sta Rusija in Turčija. Lahko predvidevamo, da je to delno povezano tudi z ureditvijo 6. člena EKČP, ki je povezan z ureditvijo 13. člena EKČP, kar je sodna praksa ESČP velikokrat potrdila. Prvo mesto je tako glede najpogostejših kršitev 13. člena zasedla Rusija s 523 kršitvami, drugo mesto je pripadlo Turčiji (272 kršitev) na tretjem mestu pa je pristala Slovenija z 266 kršitvami 13. člena. Menim, da takšna uvrstitev Slovenije potrjuje potrebo po učinkovitejšem pravnem sredstvu, ki bi morala biti odraz vsake demokratične države. Glede na to, da je Slovenija na lestvici držav, ki sodiščem namenijo največ sredstev glede na bruto domači proizvod, bi pričakovali, da bodo pravna sredstva zagotovljena učinkovito, pa vendar temu ni tako. Kar dodatno nakazuje, da

učinkovitost ni vedno odvisna od namenjenih sredstev, temveč je v tem primeru bolj povezana s samo strukturo in upravljanjem sodišč.

5.3 ŠTUDIJE IZBRANIH PRIMEROV IZ PRAKSE ESČP V UPRAVNIH ZADEVAH

V nadaljevanju sta predstavljena primera praks ESČP v upravnih zadevah, ki sta izbrana na podlagi dejstva, da je bila v zadevah kršena pravica, ali prvega odstavka 6. člena EKČP ali 13. člena EKČP oziroma obeh. Zadevi sta bi zelo dolgotrajni, zato me je prav tako zanimalo, kaj se je tekom sojenja dogajalo, da se je postopek tako zavlekel.

5.3.1 Jenko proti Slovenija

PREGLED ZADEVE: Slovenski državljani g. Rado Jenko (pritožnik) je dne 20. decembra 2001, v skladu s 34. členom Konvencije za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin vložil pritožbo zoper RS. Pritožnik zatrjuje, da je bila dolžina sojenja pred domačim sodiščem prekomerna. Pritožnik se sklicuje na prvi odstavek 6. člena Konvencije kakor tudi na pomanjkanja učinkovitega pravnega sredstva v zvezi s prekomerno dolžino postopka (13. člen Konvencije).

Julija 1998 je Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) zavrnil pritožnikovo prošnjo za odobritev zdravljenja v tujini, zato je januarja 1999 pritožnik sprožil pravni postopek zoper ZZZS na delovnem in socialnem sodišču v Ljubljani ter zahteval odškodnino za plačilo navedenega zdravljenja. Pritožnik je vložil sedem pripravljanih spisov oziroma dokaznih predlogov in podal še šest zahtev za določitev datuma obravnave. Nato je 7. junija, zaradi zamud v postopku, vložil nadzorstveno pritožbo na Ministrstvo za pravosodje. Med junijem 2000 in decembrom 2001, so bile opravljene 3 obravnave, med postopkom pa je sodišče imenovalo tudi izvedenca medicinske stroke. Po zadnji obravnavi je sodišče marca 2002 pritožniku izdalo sodbo, s katero je bilo delno ugodeno pritožnikovi zahtevi, nakar se je marca 2002 pritožnik pritožil na Višje delovno in socialno sodišče. Marca 2004 je sodišče delno ugodilo obtoženčevi pritožbi ter spremenilo sklep sodišča na prvi stopnji. Junija 2004 je pritožnik vložil pritožbo v zvezi s pravnimi vprašanji na Vrhovnem sodišču. Januarja 2005 je Vrhovno sodišče pritožnikovi pritožbi ugodilo ter zadevo vrnilo v presojo na sodišče druge stopnje. Med postopkom ponovne presoje je februarja 2005 Višje delovno in socialno sodišče ugodilo pritožnikovi pritožbi, nato pa je ustrezni del zadeve vrnilo v ponovno presojo na sodišče prve stopnje. Sklep Vrhovnega sodišča in sodba Višjega delovnega sodišča sta bila 2. marca vročena pritožniku.

Upoštevano obdobje se je začelo 21. julija, ko je pritožnik sprožil postopek pred Delovnim in socialnim sodiščem v Ljubljani. Obdobje je tako trajalo več kot 7 let in sedem mesecev na treh stopnjah, zaradi vračanja v ponovno presojo pa je bila zadeva obravnavana na štirih stopnjah. Sodišče je nato odločilo, da je bilo trajanje postopka prekomerno in je zaradi tega prišlo od kršitve prvega odstavka 6. člena Konvencije. Ob tem pa je sodišče prav tako dosodilo kršitev 13. člena Konvencije zaradi pomanjkanja pravnega sredstva v notranji zakonodaji.

UGOTOVITVE: Primer prikazuje tipično kršitev do sojenja v razumnem roku in nakazuje, da so pravna sredstva v Sloveniji potrebna korenite prenove. Že iz predstavljenih rezultatov vemo, da je Slovenski sodni sistem zelo dolgotrajen, kar marsikaterega posameznika

odvrne od tega, da bi začel sodni postopek in zahteval svoje pravice, kar pa ni skladno z namenom varstva pravic. V predstavljenem primeru vidim povezavo, ki jo imata prvi odstavek šestega člena in trinajsti člen EKČP, kar je ESČP izpostavilo že v velikem številu sodb, pri tem pa zatrjuje, da se prvi odstavek 6. člena in 13. člen EKČP prekrivata ter nadaljuje, da naj bi bile zahteve 13. člena manj stroge od zahtev prvega odstavka 6. člena.

5.3.2 Kveder proti Slovenija

PREGLED ZADEVE: Postopek proti Slovenije je začel g. Vili Kveder, ki je 1. februarja 2000 vložil pritožbo na podlagi prvega odstavka 6. člena EKČP. Med postopkom je pritožnik umrl, njegov sin g. Vili Kveder pa se je opredelil, da želi postopek v zvezi s pritožbo svojega očeta nadaljevati. Pritožnik je na podlagi prvega odstavka 6. člena EKČP zatrjeval, da je trajanje postopka pred domačim sodiščem, v katerem je sodeloval, trajalo predolgo. 15. januarja je pritožnik z državnim podjetjem sklenil pogodbo za prodajo 37.331 m² svojega zemljišča. Pri tem je zatrjeval, da ga je država v sklenitev pogodbe prisilila. 18. januarja 1965 je upravni organ v Celju zadevno zemljišče poddržavil. Pritožnik je nato 29. avgusta 1990 vložil vlogo pri upravnem organu v Celju, v letu 1992 pa vložil zahtevo za vračilo svojega premoženja po Zakonu o denacionalizaciji iz leta 1991. Državno pravobranilstvo je od upravnega organa zahtevalo kopijo kupoprodajne pogodbe in drugih dokumentov. Po obravnavi je 26. septembra 1997 Upravna enota Celje končala postopek, saj je ocenila, da je za obravnavanje zadeve pristojno sodišče. 15. marca ja okrajno sodišče v Celju sprožilo spor o pristojnosti, kjer je bilo ugotovljeno, da je za obravnavanje zadeve pristojen upravni organ. Leta 2002 je bil v zadevo postavljen cenilec, takrat je upravni organ pritožniku naložil naj plača cenilcu, pritožnik pa se je julija 2002 zoper ta sklep pritožil. Februarja 2003 pa je ministrstvo razveljavilo sklep in zadevo vrnilo Upravni enoti Celje v ponovno odločanje. 16. julija je upravna enota Celje izdala odločbo, s katero je pritožniku delno dodelila lastništvo na poddržavljenem ozemlju. Pritožnik je vložil pritožbo, zatem pa mu je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano delno spremenilo odločbo prve stopnje, v preostalem delu pa je pritožnikovo pritožbo zavrnilo.

Vlada se je v zadevi sklicevala na neizčrpnosti domačih pravnih sredstev, kar je pritožnik izpodbijal in navedel da domača pravna sredstva niso bila učinkovita. Sodišče ugotavlja podobnost pritožbe zadevam Belinger in Lukenda (Belinger v. Slovenija (odl.), št. 42320/98, 2. oktober 2001, in Lukenda v. Slovenija, št. 23032/02, 6. oktober 2005), kjer je sodišče zavrnilo ugovor Vlade o neizčrpanju domačih pravnih sredstev, saj ugotovi, da pravna sredstva, ki jih je imel pritožnik na voljo, niso bila učinkovita. ESČP ugotavlja, da Vlada ni predložila nobenih prepričljivih pravnih sredstev, zaradi katerih bi sodišče zadevo obravnavalo drugače, od že uveljavljene sodne prakse, zato pritožbo razglasi za dopustno. Kar zadeva upravni postopek, ki se je začel 28. junija 1994 in končal 26. septembra 1997, ko je upravni organ odločil, da je za obravnavanje zadeve pristojno sodišče. Na prvi stopnji je postopek trajal torej tri leta in tri mesece. Drugi del postopka se je začel 5. aprila 2001, ko je Ustavno sodišče odločilo, da je za obravnavanje zadeve pristojen upravni organ, in se končal 22. oktobra 2003, ko je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano delno spremenilo odločbo prve stopnje, v preostalem delu pa je pritožnikovo pritožbo zavrnilo. Vendar je sodišče ugotovilo, da pritožnik s svojo pritožbo ni postopal pod pogoji Zakona o denacionalizaciji iz leta 1991 in Zakona o upravnem sporu iz leta 1997, glede primera dolgega trajanja upravnih postopkov. Zato ESČP zaključuje, da se ne more pritožnik, zaradi trajanja postopka pred upravnimi organi pritožiti, saj ni, kakor to zahteva prvi odstavek 35.

člena Konvencije, izčrpal pravnih sredstev, ki so na voljo v slovenskem pravu. Zato ta del pritožbe ESČP zavrne. Kar zadeva postopek pred sodišči, se je obdobje, ki ga je potrebno upoštevati, začelo 28. junija 1994, končalo pa 18. aprila 2001, ko je bila pritožniku vročena odločba Ustavnega sodišča. Na treh stopnjah je postopek trajal približno 7 let, kar sodišče ocenjuje kot predolgo, zato je prišlo do kršitve prvega odstavka 6. člena Konvencije.

UGOTOVITVE: Še en primer ki nakazuje, da pravna sredstva v RS očitno niso dovolj učinkovita, da bi se zadeve lahko zaključile v razumnem roku. Pri tem se poraja vprašanje, kaj dejansko pomeni sojenje v razumnem roku, ker rok ni nikjer natančno določen. ZUP seveda določa roke, ki zavezujejo tako organe kot stranko v postopku, vendar pri tem ni navedeno posledic, ki bi za stranko oziroma organ nastale v primeru neupoštevanja. Stranki tako ostane možnost pritožbe na višjo stopnjo, kar postopek še dodatno podaljša, kar je razvidno tudi v izbranem primeru.

5.4 PREGLED UPRAVNIH ZADEV PRI VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC RS (2016–2017)

Iz tabele 2 je razvidno, da je bilo v letu 2017 na področjih državljanstva in tujcev obravnavanih več zadev kot v letu 2016. Na obeh področjih navajajo porast utemeljenih zadev, kar pojasnjujejo kot odsev nekoliko bolj systemskega pristopa k zadevam na tem področju – obravnava več posameznih zadev z vidika podobne oz. istovrstne problematike. Predstavijo tudi velik problem zakonodaje tujcev in njenega polemičnega položaja. Varuh naj bi bil deležen velikega pritiska posameznikov, ki so zahtevali vložitev ocene ustavnosti ZTuj-2 po sprejetju novele ZTuj-2D. Vendar je bil Varuh v politiki, zaradi vložitve zahteve za presojo ustavnosti, deležen kar nekaj neposrednih kritik. Varuh prav tako izpostavlja problem zakonodajne ureditve oseb, ki jim RS dolgotrajno tolerira nezakonito bivanje. Bistvo problema je, da te osebe še vedno nezakonito prebivajo v RS, vendar bi v primeru njihove odstranitve, če upoštevamo prakso ESČP, v tem primeru zelo verjetno kršila 8. člen EKČP.

Prav tako je še vedno problem denacionalizacija. Čeprav je bil zakon o denacionalizaciji sprejet že 1991, se še vedno poroča o nedokončanih postopkih. V letu 2017 je bilo sicer manj zahtev, kot v letu 2016, vendar bi bilo potrebno, da Vlada RS sprejme potrebne ukrepe za dokončanje denacionalizacije. Tudi premoženjskih zadev je bilo v letu 2017 (31) manj kot leta 2016 (47), vendar je bila njihova stopnja utemeljenosti skoraj 30 %. Največ zadev pobudnikov je zadevalo nerešene zemljiške spore z občinami. Bilo je tudi precej zasebnopravnih sporov med fizičnimi osebami, zoper katere Varuh nima pristojnosti obravnavanja.

Leta 2017 je Varuh na področju davkov obravnaval 60 primerov, kar je 17 zadev manj kot v predhodnem letu. Veliko pobud je zadevalo prekoračitev zakonskega roka za odločanje, in sicer primer dolgotrajnega odločanja o ugovoru zoper informativni obračun dohodnine ter primer dolgotrajnega odločanja v pritožbenem postopku. Veliko pobud še vedno zadeva upravne postopke oziroma obravnavo procesnih konkretnih ali systemskih napak. Leta 2017 je tako Varuh obravnaval 88 zadev, kar je 8 manj kot v letu 2016. Pogled v predhodna poročila kaže, da je bila stopnja utemeljenosti na področju upravnih postopkov vedno precej visoka, vse od leta 2014 se giblje okoli 20 %. Pri obravnavi pobud in vprašanj, ki

zadevajo upravne postopke, Varuh ugotavlja predvsem kršitve zakonitosti, ustavna načela o socialni in pravni državi, enakega varstva pravic ter načela dobrega upravljanja. Veliko pobudnikov se na Varuh obrača zaradi nerazumevanja odločb/sklepov v upravnih postopkih, vendar je za zagotovitev pravnega varstva potrebno slediti načelom in direktivam, ki jih določa zakon na področju upravnih postopkov. To pomeni, da mora končna odločba vsebovati sklicevanje, kar posledično pripelje do težjega ter nerazumljivega pravnega jezika. Vendar pa ideje o enostavnejših pravnih aktih ne moremo doseči brez spremembe strukture pravnih aktov.

Tabela 2: Pregled upravnih zadev pri VČP za leti 2016 in 2017

Področje dela	2016	2017
Državljanstvo	7	8
Tujci	99	119
Denacionalizacija	14	7
Premoženjskoppravne zadeve	47	31
Davki	77	60
Carine	1	0
Upravni postopki	96	88
Družbene dejavnosti	61	76
Drugo	21	16
Upravne zadeve skupaj	423	405

Vir: Lasten, (2016, 2017)

Kot je že predstavljeno, se Varuh v upravnih zadevah velikokrat srečuje s pobudami in vprašanji glede upravnega postopka, zato Varuh za učinkovit potek upravnih postopkov predlaga spremembo 1. in 3. odstavka 251. člena ZUP-a tako, da bi bili organi druge stopnje zavezani meritorno odločiti v zadevah, ne da imajo o tem možnost odločiti samostojno, kar posledično v veliki večini primerov pomeni le odpravo odločbe organa prve stopnje ter vrnitev zadeve v ponovni postopek. Večjo odstopanje med leti 2016 in 2017 lahko opazimo na področju tujcev, kar je bilo v obdobju migrantske krize tudi pričakovati.

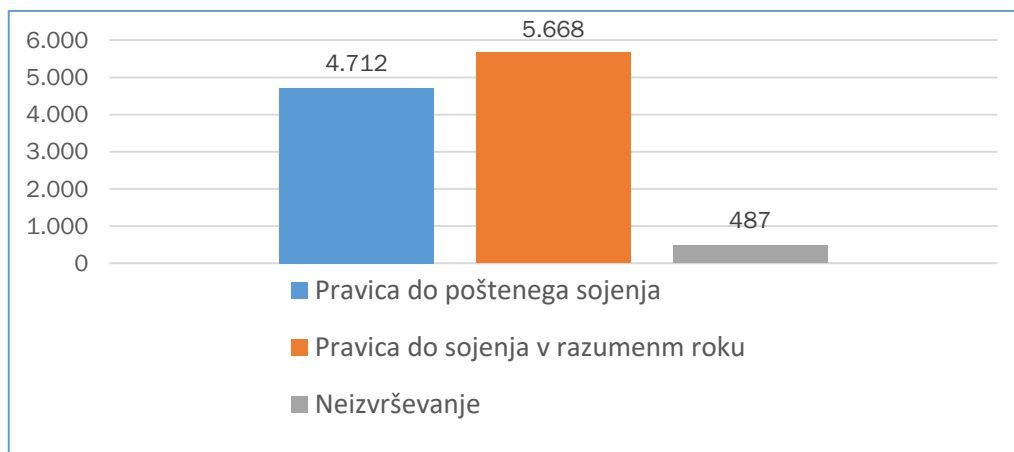
5.5 PREVERITEV HIPOTEZ IN PREDLOGI IZBOLJŠAV

Hipotezo, ki sem si jo zastavila v diplomskem delu, sem preverila s pomočjo podatkov, opredeljenih v letnih poročilih ESČP, ki podrobno predstavijo skupno statistiko sodišča, kakor tudi statistiko posamezne države.

V diplomskem delu sem si zastavila **hipotezo: Izmed sprejetih pritožb v upravnih zadevah, ESČP največkrat ugotovi kršitev pravice do odločanja v razumnem času.** Na podlagi statističnih podatkov opredeljenih v raziskovalnem delu lahko rečem, da hipotezo potrjujem. Statistika sodišča med leti 1959–2017 kaže, da je največ kršitev zadevalo 6. člen EKČP – pravice do poštenega sojenja, ki opredeljuje, da ima vsakdo pravico, da se o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali kakršnikoli kazenski odločbi zoper njega pravično, javno ter v razumnem roku odloča neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče. Grafikon št. 6 prikazuje število kršitev 6. člena EKČP po posameznih področjih med leti

1959–2017. Lahko vidimo, da so na prvem mestu kršitve pravic do sojenja v razumnem roku, saj se je kar 5.668 obtožb nanašalo na to kršitev. Na drugem mestu so kršitve pravice do poštenega sojenja (4.712 sodb), tretje mesto je z 487 obsodbami pripadlo neizvrševanju. Zanimivo je, da če se osredotočimo samo na podatke za obdobje 2014–2017, opredeljene v tabeli 1, ugotovimo, da je v zadnjih letih prihajalo do sprememb in je dejansko število obsodb zoper kršitve pravic do poštenega sojenja prevladovalo nad kršitvami pravic do sojenja v razumnem roku. V letu 2017 se je tako 127 obtožb nanašalo na kršitev pravice do sojenja v razumnem roku, medtem ko se je na kršitev pravice do poštenega sojenja v letu 2017 nanašalo kar 207 obsodb.

Grafikon 7: Število kršitev 6. člena EKČP po posameznih področjih v obdobju 1595–2017



Vir: Lasten, ECHR (2017)

To spremembo, ki je opazna v obdobju 2014–2017, pripisujem dejstvu, da je bilo v zadnjih letih veliko govora o kršenju omenjene pravice, zato so nacionalna sodišča držav članic postopoma začela uvajati spoštovanje te pravice v praksi nacionalnih sodišč.

RS se je z Ustavo zavezala, da bo v postopkih varovala pravice posameznikov ter da bo državljane obvarovala pred kršitvami. Menim, da bi morala to delo opravljati učinkoviteje, saj bi morala biti pritožba na ESČP uporabljena le v redkih oziroma izjemnih primerih. Potrebno bi bilo, da bi vsi slovenski državni pravni organi pri svojem delu začeli uporabljati prakso EKČP. Zdi se mi smiselno, da bi se morala sodišča, tukaj mislim predvsem redna, pri svojem odločanju pogosteje nasloniti na prakso ESČP ter sprotno preverjati, ali je izdana odločba v skladu s EKČP, kajti tako bi se izognili velikemu številu nepotrebnih obtožb in denarnih kazni pred ESČP. Zdi se mi ključno, da se s sodno prakso ESČP izobrazijo uradniki in pravni ministri ter sodišča, saj bi pridobljeno znanje omogočilo, da bi se sprotno preverjala skladnost odločb s EKČP, kar bi omogočilo, da bi bile v prihodnje v upravnih postopkih pravice posameznikov bolje varovane, s tem bi lahko rešili tudi problem preobremenjenosti ESČP. Tudi vzpostavitev boljšega dialoga oziroma sodelovanja med državnimi sodišči držav članic SE in sodiščem v Strasbourgu bi lahko pripeljalo do učinkovitih rezultatov.

Boyle v članku predstavlja dve potencialni rešitvi na katere bi se morali osredotočiti, da bi izboljšali sistem sodišča. Kot prvo navaja, da se mora predstaviti ukrep, katerega namen bo zaustaviti tok brezupnih primerov. Kot drugo rešitev izpostavi izboljšanje zmogljivosti

filtriranja sodišča. V okviru prve rešitve je bila predstavljena ideja uvedbe skromnega plačila za vlagatelja, kar bi pomenilo, da bi posameznik dvakrat premislili preden bi naslovil zadevo na ESČP. Vendar bi moral biti ta ukrep predstavljen tako, da bi varoval vsebino individualne pritožbe posameznika. Potrebno bi bilo omogočiti posamezne oprostitev glede na kategorijo v katero sodi vlagatelj – višino plačila bi se določilo glede na socialni status države itn. Seveda ta ideja ni bila dobro sprejeta, sama to komentiram, da je prevelik izziv vseh 47 držav pripraviti do tega, da začnejo ta ukrep implementirati oziroma spoštovati. V okviru druge potencialne rešitve, boljše filtracije sodišča, Boyle predstavi uvedbo večjega števila zaposlenih. Ti bi delovali kot pomočniki sodnikom ali kot dodatni oddelek sodišča in bi jih izbralo sodišče samo, na podlagi priporočil držav članic. (Boyle, 2011, str. 1870–1871). S potencialno drugo rešitvijo, boljše filtracije sodišče se strinjam, menim, da bi lahko skupina dobro kvalificiranih pravnih strokovnjakov veliko doprinesla k učinkovitejšem delovanju organa.

Danes si življenja brez interneta ne moremo predstavljati, saj število uporabnikov iz leta v leto narašča. Menim, da se zaščita človekovih pravic na tem področju ne razvija tako hitro kot bi se morala oziroma se ne razvija skladno s hitrim tehnološkim napredkom. Internet je poseben prostor, ki nam omogoča oziroma olajša mnoge stvari, vendar nas izpostavlja mnogim pastem. Pomembno je, da se dandanes izobrazijo posameznike o uporabi internetnih spletišč, saj ta odpirajo nov prostor kršitev ČPTS. Pri vsakodnevni uporabi puščamo velik digitalni odtis, ki omogoča kršitev mnogih pravic. Le-te imajo lahko negativen vpliv na posameznika, njegov razvoj in prihodnost. Predvidevam, da se bo ESČP v prihodnje velikokrat srečevalo z omenjeno tematiko in z izdajo sodb kreiralo varstvo pravic na teh področjih, za katera menim, da sedaj še niso dovolj dobro opredeljena.

6 ZAKLJUČEK

Diplomsko delo poudarja varstvo pravic v upravnih zadevah pred ESČP. Struktura dela vsebuje teoretična poglavja o upravnopravnih zadevah, o pojmu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, o vrstah varstev pravic strank, opredelitev EKČP in ESČP ter umestitvijo upravnih zadev v ESČP. V raziskovalnem delu je opredeljena statistična analiza vseh zadev, sledi ji analiza zadev v upravnih zadevah, študija izbranih primerov v upravnih zadevah ter predstavitev zadev Varuha človekovih pravic na upravnem področju med letoma 2016–2017. Težava je predstavljala umestitev upravnih zadev v okviru ESČP, saj ESČP v zadevah in besedilu ne uporablja besede upravne zadeve, temveč jih uvršča med civilne in kazenske zadeve. Pojem civilnih pravic in obveznosti je v praksi ESČP širok in zadeva prav tako upravne zadeve, neodvisno od nacionalne ureditve. ESČP ne definira pojma »civilne pravice in obveznosti,« temveč vodila razumevanja predstavljajo konkretne zadeve, v katerih je ESČP odločalo.

V analizi diplomskega dela sem prišla do ugotovitev, da se je v celoti največ kršitev nanašalo na 6. člen EKČP – pravice do poštenega sojenja ali zaradi predolgotrajnih postopkov oziroma pravice do odločanja v razumnem roku. Opažam, da so dolgotrajni upravni postopki zakoreninjen problem tako v Sloveniji kot tudi v drugih državah. To težavo povezujem z negativnimi posledicami, ki jih ima ta problem na družbo ter na razvoj gospodarstva. Kadar želimo doseči hiter gospodarski razvoj, nam lahko večletni pravni postopki stvar zelo otežijo.

Pravo človekovih pravic predstavlja pomemben del pri izgradnji novega evropskega pravnega reda, prav tako se ukvarja s pomembnim vidikom delovanja in razvoja sodobnih družb. Varstvo človekovih pravic je ključen element, brez katerega se ne more uresničevati uravnoteženega razvoja na lokalni, nacionalni, evropski in globalni ravni. Tudi Slovenija je v svoji Ustavi iz leta 1991 posvetila osrednji pomen varstvu človekovih pravic, kjer specifično določa, da se mora ČPTS varovati, vendar to še zdaleč ne pomeni, da je vedno tako. V praksi vidimo, da sistem velikokrat zataji in da država v prevelikem številu primerov ČPTS ne spoštuje, uresničuje oziroma se svojim obveznostim, h katerim se je zavezala, izmika. V ustavnopravni teoriji je jasno, da ima v upravnopravnem odločanju v primeru kolizije med javnim in zasebnim interesom prednost javni interes, pa vendar moramo varstvo pravic posameznikov in posameznic v razmerju do države šteti za eno največjih pridobitev sodobne družbe. Zato je ključno, da vsaka država predpisuje tudi pravna sredstva, katera poskrbijo, da se izvaja nadzor nad oblastnimi organi, med katerimi je tudi sodno varstvo ČPTS ter pravico do odprave posledic njihove kršitve.

Eden najpomembnejših premikov v razvoju varstva ČPTS predstavljajo mednarodni dokumenti, ki so postavili standarde varstva pravic, po katerih so se dolžne ravnati sodobne države na območju, na katerega se posamezen dokument nanaša. Lahko rečemo, da predstavljajo indikatorje sodobnih demokratičnih držav. Organizacija SE je v imenu skupnega prizadevanja za širše in učinkovitejše varstvo človekovih in manjšinskih pravic sprejela EKČP, s katero so vlade podpisnice konvencije, članice SE, ustanovile ESČP s sedežem v Strasbourgu. Na podlagi EKČP lahko katera koli oseba, nevladna organizacija ali skupina posameznikov, ki zatrjujejo, da so žrtve kršitev pravic EKČP in njenih protokolov, zahteva obravnavo na sodišču, vendar v primeru, da so upoštevani kriteriji sprejemljivosti zahteve, med katere se uvršča tudi dejstvo, da so izčrpana vsa notranja pravna sredstva,

šestmesečni rok, neanonimnost zahteve in druge. ESČP s svojimi sodbami suvereno razlaga določbe EKČP, zato ga lahko opredelimo kot najbolj perspektiven organ SE, ki s svojo sodno prakso ustvarja novo pravo.

LITERATURA IN VIRI

- Androjna, V., Kerševan, E. (2006). *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV založba.
- Avbelj, M. (2014). Crises and Perspectives in building a European Nation—The case of Slovenia. *Nation's transitions: social and legal issues of Slovenia's transitions: 1945–2015*, (Slovenia 1945–2015), 1st. ed., (str. 1–14.). Pridobljeno 14. 5. 2018 s <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=591008092002066094124119086029069024057083047011093057124027030005121000070082121076006012033059126097000027123115065123007004019037091041086077078099027071097064005046063084115099021066090122114021122113120024107030122021096065113109093097115088027&EXT=pdf>
- Boyle, Michael. (2011). The Future of the European Court of human rights. *German Law Journal*, Vol. 12 No. 10, (str. 1863–1877). Pridobljeno 14. 5. 2018 s https://static1.squarespace.com/static/56330ad3e4b0733dcc0c8495/t/56b7193c62cd94dc824ac98b/1454840125290/GLJ_Vol_12_No_10_O%27Boyle.pdf
- Grafenauer, B., Breznik, J. (2009). *Upravno pravo. Procesni del: Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Založba GV.
- Jerovšek, T., Kovač, P. (2017). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Jerovšek, T. (2009). *Upravno procesno pravo*. Fakulteta za državne in evropske študije.
- Kovač, P. (2016). Izzivi alternativnega reševanja sporov v upravnih razmerjih v Sloveniji in širše. *Zbornik znanstvenih razprav*, str. (69–97).
- Kocjančič, R., Ribičič, R., Grad, F., Kaučič, I. (2006). *Ustavno pravo Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za upravo univerze v Ljubljani.
- Kukec, B. (2008). *Človek pred Evropskim sodiščem za človekove pravice*. Visoko: Marketing Beno Fekonja, Ljubljana.
- Murgel, J. (2003). *Človek v mednarodnem pravu*. Maribor: Iscomet.
- Pavčnik, M., Polajnar-Pavčnik, A., Wedam-Lukič, D., Novak, B. (1997). *Temeljne pravice*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Ribičič, C., (2004). Uveljavljanje Evropskih standardov v praksi slovenskega ustavnega sodišča. *Revus*, 3 (str. 39–83).
- Ribičič, C. (2007). *Evropsko pravo človekovih pravic*. Ljubljana: Pravna fakulteta univerze v Ljubljani.

Roter, P. (2016). Organizacija Združenih narodov in varstvo človekovih pravic. *Teorija in praksa*, 53/3. (str. 712–728). Pridobljeno 20. 4. 2018 s http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/TiP2016_3_Roter.pdf

Sever, T., *Pravno varstvo odločanja v razumnih rokih v upravnih zadevah* (doktorska dizertacija). Nova Gorica: Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici.

Trbič, J. (2013). Vloga ESČP kot mednarodne organizacije za varstvo človekovih pravic, v primeru izbrisani. *Mednarodna revija za javno upravo*, XI(3–4), (str. 177–191). Pridobljeno 14. 5. 2018 s <http://uprava.fu.uni-lj.si/index.php/IPAR/article/viewFile/254/236>

PRAVNI VIRI

(1991). Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16.

(1994). Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS). Uradni list RS, št. 64/07.

(1993). Zakon o varuhu človekovih pravic (ZvarCP). Uradni list RS, št. 69/17.

(1999). 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.

VIRI

Council of Europe (2018). Evropska konvencija o varstvu Človekovih pravic. Pridobljeno 17.6.2018 s https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLV.pdf

ECHR (2018). Annual report 2014. Pridobljeno 17. 4. 2018 s https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_Report_2014_ENG.pdf

ECHR (2018). Annual report 2015. Pridobljeno 24. 4. 2018 s https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2016_ENG.pdf

ECHR (2018). Annual report 2016. Pridobljeno 26. . 2018 s https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2016_ENG.pdf

ECHR (2018). Annual report 2017. Pridobljeno 26. 4. 2018 s https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2017_ENG.pdf

ECHR (2018). Analysis of statistics 2016. Pridobljeno 30. 4. 2018 s https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2016_ENG.pdf

ECHR (2018). Analysis of statistics 2017. Pridobljeno 30. 4. 2018 s https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2017_ENG.pdf

VČPRS (2018). Letno poročilo varuha človekovih pravic 2017. Pridobljeno 10. 5. 2018 s
http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP_2017_-_za_splet.pdf

SE (2017). Individualna pritožba na Evropsko sodišče za Človekove pravice. Pridobljeno 17.
5. 2018 s
http://www.svetevrope.si/res/dokument/download80a7.pdf?id=/res/dokument/12225-_1.pdf&url=/res/dokument/12225-_1.pdf&title=individualna_pritožba_na_evropsko_sodisc.pdf

ECHR (2018). Navodila za izpolnjevanje pritožbenega obrazca. Pridobljeno 18. 5. 2018 s
https://www.echr.coe.int/Documents/Application_Notes_SLV.pdf

Varuh človekovih pravic. (2018). Pridobljeno 18. 5. 2018 s <http://www.varuh-rs.si/>

Ministrstvo za zunanje zadeve. (2017). Pridobljeno 18. 5. 2018 s <http://www.mzz.gov.si/>

Svet Evrope. (2018). Pridobljeno 20. 6. 2018 s <https://www.coe.int/sl/web/about-us>

Up zavod Up. (2017). Pridobljeno 22. 6. 2018 s <https://zavod-up.si/si/>

Ustavno sodišče RS. (2017). Pridobljeno 23. 6. 2018 s <http://www.us-rs.si/>

Lex localis. (2017). Pridobljeno 20. 6. 2018 s <http://www.lex-localis.info/KatalogInformacij/VsebinaDokumentaOkno.aspx?SectionID=a63bd4da-01c2-4875-ba76-a8d29915d777&glava=0>

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

ČPTS	Človekove pravice in temeljne svoboščine
EKČP	Evropska konvencija o človekovih pravicah
ESČP	Evropsko sodišče človekovih pravic
OZN	Organizacija Združenih narodov
RS	Republika Slovenija
USRS	Ustavno sodišče Republike Slovenije
VČP	Varuh človekovih pravic
ZTuj-2	Zakon o tujcih
ZTuj-2D	Zakon o spremembi in dopolnitvah zakona o tujcih
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku
ZUstS	Zakon o ustavnem sodišču
ZZZZ	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije