

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
univerzitetnega programa**

**PRIMERJAVA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC V
REPUBLIKI SLOVENIJI IN EVROPSKEGA
VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC**

Maša Kos

Ljubljana, april 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
univerzitetnega programa

**PRIMERJAVA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC V REPUBLIKI
SLOVENIJI IN EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC**

Kandidatka: Maša Kos
Številka indeksa: 04035749

Mentor:izr. prof. dr. Rudi Kocjančič

Ljubljana, april 2010

POVZETEK

Republika Slovenija in Evropska unija temeljita na načelih spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije ter pravne države. Varstvo človekovih pravic na obeh ravneh zagotavlja več mehanizmov. Eden izmed neformalnih mehanizmov, ki so povsem običajni in uveljavljeni v demokratičnih sistemih, je institucija varuha človekovih pravic oziroma ombudsmana. Varuh človekovih pravic v Republiki Sloveniji je pričel s svojim delovanjem leta 1995. Prav tako je istega leta pričela delovati institucija Evropskega varuha človekovih pravic. Oba varuha nadzirata in preiskujeta delovanje institucij in organov do svojih državljanov. Svoje naloge opravljata neodvisno, v splošnem interesu in interesu državljanov. Preiskave vodita na podlagi pritožb, lahko pa tudi na lastno pobudo. Mandat varuha človekovih pravic v RS traja 6 let, mandat evropskega varuha pa 5 let. V Sloveniji varuha izvoli na predlog predsednika Državni zbor RS, v EU pa Evropski parlament.

Obe instituciji sta še dokaj mladi in morda ravno zato ponekod še premalo uporabljeni. Glede na pristojnosti, ki jih ima institucija varuha človekovih pravic dovolj, bi se morali večkrat zavzeti za lastne pravice in uporabiti pomoč, ki nam je vsem na voljo.

Ključne besede: ustava, človekove pravice in temeljne svoboščine, kršitve, varstvo, varuh človekovih pravic, neodvisnost, pristojnosti, Evropska unija.

SUMMARY

The Republic of Slovenia and the European Union are founded on the principles of respect for human rights and fundamental freedoms, democracy and the rule of law. The protection of human rights at both levels is ensured by a number of mechanisms. One of the informal mechanisms that is indeed common and well-established in democratic systems is the institution of the Human Rights Ombudsman. The Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia officially started its work in 1995. Moreover, the institution of the European Ombudsman started its activities in the same year. Both ombudsmen oversee and investigate the activities of institutions and bodies in relation to the citizens. They perform their tasks independently, in the general interest and in the interest of citizens. Investigations are carried out pursuant to complaints or on their own initiative. The Human Rights Ombudsman of the Republic of Slovenia is elected for a term of six years, whereas the European Ombudsman for a term of five years. In Slovenia, the Ombudsman is elected by the National Assembly following the proposal of the President of the Republic, while the European Ombudsman is elected by the European Parliament.

Both institutions are still rather young and have thus far not been enough used. Considering the number of competences of the Human Rights Ombudsman, we should stand up for our own rights more often and use the aid available to all of us.

Key words: Constitution, human rights and fundamental freedoms, violations, Human Rights Ombudsman, independence, competences, the European Union.

KAZALO

POVZETEK	ii
SUMMARY	iii
1 UVOD	1
2 ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE	3
2.1 ZGODOVINSKI RAZVOJ PRAVIC IN SVOBOŠČIN	3
2.2 SPLOŠNA OPREDELITEV ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN V USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE	5
2.2.1 Izhodišča in cilji ustavne ureditve človekovih pravic in temeljnih svoboščin	5
2.2.2 Splošne ustavne določbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah..	6
2.2.3 Pravno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin	8
2.2.4 Pritožba na Evropsko sodišče za človekove pravice	12
3 EU IN TEMELJNE ČLOVEKOVE PRAVICE IN SVOBOŠČINE	14
3.1 ČLOVEKOVE PRAVICE V PRIMARNI ZAKONODAJI EU	15
3.1.1 Rimski pogodbi.....	15
3.1.2 Pogodba o Evropski uniji.....	16
3.1.3 Amsterdamska pogodba	16
3.1.4 Pogodba iz Nice.....	17
3.2 LISTINA O TEMELJNIH PRAVICAH EVROPSKE UNIJE.....	17
3.3 LIZBONSKA POGODBA IN LISTINA O TEMELJNIH PRAVICAH EU.....	19
4 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC ALI OMBUDSMAN	21
4.1 OPREDELITEV INSTITUCIJE OMBUDSMANA	21
4.2 RAZVRSTITEV OMBUDSMANOV	22
4.3 VLOGA IN POMEN OMBUDSMANOV.....	23
5 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC V REPUBLIKI SLOVENIJI	26
5.1 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC PO USTAVI RS.....	27
5.2 IZVOLITEV IN POLOŽAJ VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	29
5.3 PRISTOJNOSTI IN POOBLASTILA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC	30
5.4 POSTOPEK PRI VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	33
5.4.1 Pobuda	34
5.4.2 Preiskava	35
5.4.3 Poročilo o preiskavi.....	36
5.4.4 Ukrepi varuha	37
5.5 SLUŽBA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	38
5.6 POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC	40

6	POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC RS ZA LETO 2008	41
6.1	ODPRTE ZADEVE	41
6.2	ZADEVE V OBRAVNAVI	43
6.3	ZAKLJUČENE ZADEVE	44
7	EVROPSKI VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC	45
7.1	POJEM, NASTANEK IN RAZVOJ EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC	45
7.2	IMENOVANJE IN PRENEHANJE EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC	46
7.2.1	Imenovanje Evropskega varuha človekovih pravic	46
7.2.2	Prenehanje funkcije Evropskega varuha človekovih pravic	47
7.3	PRISTOJNOSTI EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC	47
7.3.1	Pritožbe in preiskave na lastno pobudo	48
7.3.2	Institucije in organi Evropske skupnosti	48
7.3.3	Nepravilnosti	49
7.3.4	Dopustnost in razlogi za preiskave	50
7.4	POSTOPKI EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC	50
7.4.1	Posredovanje in posvetovanje	51
7.4.2	Sprožitev preiskave	51
7.4.3	Pošten postopek	51
7.4.4	Pregled spisov in zaslišanje prič	52
7.4.5	Odprti postopek	52
7.5	REZULTATI PREISKAV EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC	53
7.5.1	Ugotovitev, da ne gre za nepravilnost	53
7.5.2	Primeri, rešeni s strani institucij, in sporazumne rešitve	53
7.5.3	Kritične pripombe in osnutki priporočil	53
7.5.4	Posebna poročila Evropskemu parlamentu	54
7.6	SODELOVANJE EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC Z DRUGIMI INSTITUCIJAMI EU	55
7.6.1	Evropski parlament	55
7.6.2	Sodišče Evropskih skupnosti in Sodišče prve stopnje	55
7.6.3	Evropska komisija	56
7.6.4	Evropski nadzornik za varstvo podatkov	56
8	URAD EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC	57
8.1	SEKRETARIAT EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC	57
8.2	GENERALNI SEKRETAR	57
8.3	PRAVNI ODDELEK	57
8.3.1	Vodje pravnih enot	57
8.3.2	Pravni strokovni sodelavci	58
8.4	UPRAVNI IN FINANČNI ODDELEK	58
8.4.1	Sekretariat za obravnavo pritožb	58
8.4.2	Enota za upravne in kadrovske zadeve	58
8.4.3	Enota za proračun in finance	59

8.4.4	Enota za obveščanje.....	59
8.4.5	Enota za medije, podjetja in civilno družbo	59
8.4.6	Odbor uslužbencev	59
8.4.7	Pooblaščenec za varstvo podatkov.....	60
9	LETNO POROČILO EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC ZA LETO 2008	61
9.1	PREGLED DOGODKOV V LETU 2008.....	61
9.2	PRITOŽBE IN PREISKAVE	62
10	ZAKLJUČEK	64
	LITERATURA IN VIRI	67
	SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV	72
	SEZNAM TABEL	73
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA	74

1 UVOD

Človekove pravice so pravice nas vseh, ne glede na spol, starost, raso, versko prepričanje ali katerokoli drugo osebno lastnost. Temeljijo na dostojanstvu, poštenosti, enakosti, spoštovanju in neodvisnosti vsakega posameznika.

Človekove (temeljne) pravice so tista vrsta pravic, ki varujejo mnoge (naj)pomembnejše človekove dobrine. Seveda ne vseh ali pa vsaj ne v celoti. Tako npr. na čustvenem področju ne govorimo o človekovih pravicah. Po drugi strani pa pravno zagotovljene človekove pravice posamezniku zagotavljajo življenje, dostojanstvo oziroma osebno integriteto, lastnino, varstvo v pravnih postopkih, različne oblike svobode (svoboda mišljenja, gibanja, veroizpovedi, političnega opredeljevanja itd.) in nenazadnje različne oblike participacije pri oblasti (npr. volilna pravica) ter upravičenja do nekaterih »storitev« države.

Pojem človekovih pravic izhaja iz potrebe, da se posameznika zavaruje pred neupravičenimi posegi države in njenih organov.

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

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

Glede na to, da smo državljani Slovenije tudi državljani Evropske unije, sem v diplomski nalogi predstavila dve instituciji varuha človekovih pravic, in sicer na nacionalni ravni (Varuh človekovih pravic v Republiki Sloveniji) ter na evropski ravni (Evropski varuh človekovih pravic).

Na začetku predstavljam človekove pravice in temeljne svoboščine na splošno ter njihovo umestitev in pojavljanje v pomembnejših dokumentih. Zanimiv je že njihov zgodovinski razvoj, saj se pravice in svoboščine pojavijo že zelo kmalu, vendar pa je njihovo pojmovanje daleč od tega kar poznamo danes.

Pri obeh institucijah varuha človekovih pravic prikazujem pristojnosti, pooblastila, postopke, poročila itd. Zdi se mi namreč, da ljudje premalo poznamo ali uporabljamo institucijo Varuha človekovih pravic in je zato pomembna čim obsežnejša predstavitev le-te. Dobro je namreč vedeti in vsaj približno poznati delovanje določene institucije v primeru, če v nekem trenutku potrebujemo njeno pomoč. Tako se lahko, če menimo, da so bile kršene naše pravice, obrnemo na Varuha človekovih pravic v RS ali na Evropskega varuha človekovih pravic.

Ker skozi večji del diplomske naloge predstavljam obe instituciji, njuno primerjavo prikazujem šele v zaključku. Zanima me, ali pravzaprav sploh obstajajo razlike in če, kakšne so, ter seveda podobnosti med njima.

2 ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE

2.1 ZGODOVINSKI RAZVOJ PRAVIC IN SVOBOŠČIN

Zgodovina človekovih pravic in svoboščin je stara toliko, kolikor sta stari človekova zavest in volja po priznanju in zavarovanju temeljnih družbenih vrednot (življenja, svobode, enakosti itn.). V zahodnem civilizacijskem prostoru so se kot skupni obliki organiziranosti mesta in države prve pravice razvile in uveljavile v starogrškem polisu. V razvojnem pomenu sta bili med njimi nedvomno najznačilnejši in najpomembnejši pravica do svobode govora (izogoria) in pravica do enakosti pred zakonom (izonomia). V filozofskopravnem in političnem pomenu so pravice pojmovali kot pravno možnost meščanov in državljanov do skupnega ali kolektivnega urejanja javnih zadev. Ljudje kot posamezniki niso imeli nasproti polisu nikakršnih pravic. Individualistično pojmovanje pravic in svoboščin se je izoblikovalo in uveljavilo šele na prehodu iz srednjeveških v novoveške družbe (države). (Kocjančič et al., 2005, 100.)

Prvi pomemben dokument, ki je rezultat boja dela angleškega plemstva proti kraljevi samovolji, je bila Velika listina o svoboščinah (Magna Charta Libertatum¹) iz leta 1215. Listino je pod pritiskom angleškega plemstva razglasil kralj Ivan Brez zemlje. Listina je najstarejši ustavni akt fevdalne Anglije in pomeni omejitev dotedanje absolutne vladarjeve oblasti v korist fevdalcev in z njimi povezanih mest ter svobodnih kmetov. Prvič v zgodovini so bila priznana osebna svoboda (sicer le za ozek krog ljudi, tj. plemstvo) in poroštva zanjo. (Kaučič in Grad, 2003, 93.)

Začetki novoveških pravic segajo v 17. in 18. stoletje. Razvile in izoblikovale so se pod vplivom številnih in različnih idejnih vzpodbud iz odpora zoper tedanje absolutne monarhije. Poglavitni idejni izvor filozofskega pojmovanja človekovih pravic je bilo judovsko-krščansko izročilo, po katerem je človek enkratno in neponovljivo bitje. Tudi nekateri predmeščanski misleci so opozarjali na pomen človekove individualnosti. Po politični zmagi meščanstva pa je v politični in pravni misli prevladal individualizem, po katerem je nosilec človekovih pravic človek kot posameznik. (Kocjančič et al., 2005, 100.)

Konec 18. stoletja so se temeljne svoboščine uveljavile v številnih zgodovinskih dokumentih, in sicer kot izraz revolucionarnih zahtev mlade buržoazije, ki so imele svojo teoretično osnovo v naravnopravni šoli. Teorija o naravnih pravicah izhaja iz stališča, da se človek rodi svoboden in s prirojenimi pravicami in svoboščinami, ki so obstajale pred državo, zato jih ta ne more dati in tudi ne odvzeti. Ta teorija, ki sta jo razvila J. Locke in

¹ Listina je zagotavljala določene angleške politične svoboščine, varovala cerkev pred vplivom monarhije, preuredila zakone in sodstvo ter nadzorovala vedenje kraljevih uradnikov.

J. J. Rousseau, je bila ideološka podlaga deklaracij o pravicah in svoboščinah. (Kaučič in Grad, 2003, 93.)

Prva taka listina je bila Virginijska listina iz leta 1776 (»Virginia Bill of Rights«). Sprejela jo je ustavodajna skupščina kot ustavo Virginije. Njena naravnopravna zasnova in vsebina je razvidna iz 1. člena, ki razglaša, da so vsi ljudje po naravi enaki in neodvisni ter da so njihove temeljne pravice prirojene. Listina je v obliki zasnove razglasila tudi nekatera politična in pravna načela, ki imajo občo in trajno veljavo za pravno državo (suverenost ljudstva, volilnost nosilcev javnih funkcij, odgovornost predstavnikov oblasti, svoboda tiska, podreditev vojske civilni oblasti, svobodno izražanje vere itn.). (Kocjančič et al., 2005, 101–102.) Vsebovala je obsežen katalog temeljnih pravic in svoboščin, na primer pravico do življenja, svobode in lastnine, svobodo vesti ipd. Bila je prva meščanska deklaracija o človekovih pravicah, ki je pomembno vplivala na vse kasnejše deklaracije v Ameriki in Evropi. (Kaučič in Grad, 2003, 94.)

Najpomembnejši akt o človekovih pravicah tega obdobja je nedvomno Deklaracija o pravicah človeka in državljana, ki jo je leta 1789 (takoj po veliki meščanski revoluciji) sprejela francoska nacionalna skupščina, Deklaracija je značilna predvsem po tem, da razlikuje med človekom in državljanom ter tako uvaja dve vrsti pravic. (Kaučič in Grad, 2003, 94.)

Pri tej deklaraciji najdemo zanimiv poudarek, da deklaracija ni razglašala nečesa novega, temveč nekaj, kar je človek že od nekdaj imel in je nekaj povsem naravnega. Zelo jasno je izražen individualizem in univerzalnost pravic. Od tu naprej ni šlo več za vprašanje, pravice da ali ne. Od tu naprej se je merilo kakovost in obseg pravic preko izbranega sistema in pravnega reda.²

Liberalizem 18. in 19. stoletja je izhajal iz »osebne sreče« in personalističnega načela (izraženega tudi še v ustavah, ki so nastale po drugi svetovni vojni). Pojem liberalizma pravi, da je za iskanje osebne sreče še najbolje, da se človeku kot posamezniku zagotovi sorazmerno širok prostor pravno neomejenega delovanja, v katerega ne sme posegati državna oblast, in da se ustvarijo učinkovita procesna jamstva za obrambo pred lastno državo.

Iz pravne države, se pravi države, v kateri se je oblast pravno zavezala, da ne bo posegala v naravne človekove pravice, pa je zlasti v 20. stoletju vodil razvoj v socialno državo, ko so se v okviru intervencijske države začele uveljavljati t. i. »pozitivne pravice«, ki naj bi zagotovil človeku kot članu družbene skupnosti, da soddloča v tej skupnosti (sem sodijo politične, socialno-ekonomske in tudi kulturne pravice).

² EIP Slovenija – Šola za mir. Človekove pravice v novem veku.

URL=http://www.eipass.si/kompas/kompas_2008/gradivo/clovekove%20pravice%20v%20novem%20vek%20u.pdf. 29.9.2009

Naravnopravna načela so postala merilo ustavnih sprememb, sredstvo, ki naj pomaga razlagati ustavne določbe in polniti morebitne pravne praznine. Idejno bogastvo naravnega prava, ne glede na njegovo podrejeno vlogo v 20. stoletju, ostaja slej ko prej v dejstvu, da naravnopravna doktrina vztraja dosledno pri spoznanju, da je cilj oblikovanja in uresničevanja pravic vselej varstvo posameznika, ne pa sistema, pa naj bo ta še tako demokratičen. Civilna družba je postajala čedalje bolj odprt prostor za posege oblasti. Krog pravno priznanih pravic se je pri tem bistveno razširil. Tako zlasti na področju političnih in socialnih pravic, ki pa so bile pogosto brez konkretne ustavne obveznosti za zakonodajalca oziroma za državno oblast nasploh. Prišlo je na primer do postopnega omejevanja lastninske pravice in iz nje izhajajoče svobode sklepanja pogodb. Podirale so se nekdanje jasno postavljene meje med privatnim in javnim. Odpravljale so se pravne neenakosti v odnosu med spoloma, liberalizirala se je razveza zakonske zveze, legaliziral splav itd.

Prizadevanja za nadnacionalno varstvo človekovih pravic segajo že v 19. stoletje (na primer borba za odpravo suženjstva in prisilnega dela), najdemo jih pa tudi po prvi svetovni vojni (zlasti v določbah mirovnih pogodb), toda najpomembnejši mejnik v teh prizadevanjih pomeni nedvomno Splošna deklaracija o človekovih pravicah, ki jo je sprejela Generalna skupščina Organizacije združenih narodov 10. decembra 1948. Ne glede na različne idejne vplive in kompromisne rešitve ter dejstvo, da ima ta deklaracija predvsem moralni pomen, ni mogoče spregledati njenega vpliva na dvig zavesti o človekovi svobodi in dostojanstvu ne glede na državne meje in politični sistem.

2.2 SPLOŠNA OPREDELITEV ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN V USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE

2.2.1 Izhodišča in cilji ustavne ureditve človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju ustava RS) zagotavlja vsakomur enake človekove pravice in svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Pred zakonom smo vsi enaki.

Preambula Ustave RS izhaja iz Temeljne ustanovne listine o samostojnosti in neodvisnosti RS, z dne 25. junija 1991, v kateri ugotavlja, da nekdanja Socialistična federativna republika Jugoslavija ni delovala kot pravno urejena država in da so se v njej hudo kršile človekove pravice ter svoboščine. V ospredje postavlja človekovo dostojanstvo in njegovo duhovno, politično in gospodarsko svobodo. Človekove pravice in temeljne svoboščine se uresničujejo neposredno na podlagi ustave. Način njihovega

uresničevanja in druge oblike njihovega omejevanja so ustavno dopustne le ob pogojih iz 15. člena Ustave³ in izhajajoč iz splošnih ustavnih vrednot. (Šturm, 1998, 25–26.)

Bistvena razlika med nekdanjo in sedanjo ustavno ureditvijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin je v tem, da so nekdanje ustave te pravice in svoboščine pretežno zgolj razglašale, po sedanji ustavi pa so opredeljene in urejene kot pravno zavarovana upravičenja in s tem kot pravice v pravnem pomenu besede. Ustava zagotavlja tudi pravno varstvo teh pravic in svoboščin (sodno varstvo, pravica do pritožbe itn.). (Kocjančič et al., 2005, 106.)

V skladu s sodobno ustavno zasnovo Ustava RS namenja človekovim pravicam in svoboščinam pomembno mesto in jim odmerja velik del ustavnega besedila. V Ustavi RS so človekove pravice in temeljne svoboščine opredeljene že v splošnih delih (členi od 1 do 13), konkretno pa človekove pravice in temeljne svoboščine zajemajo drugo poglavje Ustave (členi od 14 do 65). Nekatere najdemo tudi v drugih delih ustave, predvsem v tretjem poglavju, kjer se obravnavajo gospodarska in socialna razmerja (členi od 66 do 79). Njihov pomen odraža tudi njihova uvrstitev v Ustavo, saj poglavje o človekovih pravicah in svoboščinah sledi preambuli in splošnim določbam ustave. (Kaučič in Grad, 2008, 110.)

Po obsegu se določbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah precej razlikujejo. Zelo obsežne in izčrpne so določbe, ki zagotavljajo temeljne pravice in svoboščine posameznika v kazenskem postopku ter v drugih postopkih pred državnimi organi, in določbe, ki urejajo posebne pravice in položaj avtohtone italijanske ter madžarske narodne skupnosti, bolj skope pa druge določbe, na primer o političnih in drugih pravicah. Seveda pa obseg ustavnega urejanja ne kaže hkrati na raven ustavnega varstva pravic in svoboščin ali na njihov različen pomen. (Kaučič in Grad, 2008, 110.)

2.2.2 Splošne ustavne določbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah

Enakost pred zakonom

Enakost pred zakonom jamči Ustava tudi z določbo o enakem varstvu pravic. Po tej določbi je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Novejša ustavnopravna teorija poudarja, da načelo pravne enakosti ne zavezuje zgolj upravnih in

³ Ustava RS – 15. člen:

»Človekove pravice in temeljne svoboščine se uresničujejo neposredno na podlagi ustave.

Z zakonom je mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine“.

sodnih organov, ampak tudi zakonodajalca. V tem pomenu je še posebej pomembna nadzorna funkcija ustavnega sodišča nad državnim zborom kot zakonodajnim telesom. Ustavno sodišče odloča tudi o kršitvah človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti. Tak sistem nadzorstva zagotavlja učinkovito varstvo ustavnega načela o enakosti pred zakonom. (Kocjančič et al., 2005, 107–108.)

Neposredno uresničevanje in omejevanje pravic

Ureditev človekovih pravic in temeljnih svoboščin se v primerjavi z drugimi določbami Ustave RS razlikuje po tem, da se človekove pravice in svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi Ustave. Načelo neposrednega uresničevanja človekovih pravic in svoboščin vsebuje na eni strani ustavno prepoved zakonodajalca, da z zakonom omejuje pravice in svoboščine, na drugi strani pa daje posamezniku najmočnejše pravno jamstvo pri uveljavljanju teh pravic. To načelo je pomembno tudi s stališča varstva človekovih pravic in svoboščin, saj se posameznik za varstvo svojih pravic lahko neposredno sklicuje na Ustavo. Naloga ustavodajalca je, da pravice in svoboščine čim bolj izčrpno uredi in s tem kar se da zoži prostor zakonodajnemu urejanju oziroma poseganju v te pravice in svoboščine. (Kaučič in Grad, 2003, 102–103.)

Večina z Ustavo določenih pravic in svoboščin pa potrebuje zakonsko ureditev, za katero je Ustava določila tri zavezujoče pogoje, ki jih mora zakonodajalec upoštevati:

- predpisati je mogoče samo način uresničevanja človekovih pravic in svoboščin;
- to je mogoče storiti samo z zakonom, ne pa tudi z drugim predpisom;
- in to le tedaj, kadar tako določa Ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine.

Ustava določa, da so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava. Pravica in svoboščina enega je torej omejena le z enako pravico in svoboščino drugega. Poseg v pravico drugega pomeni zlorabo pravice; gre za izvrševanje le-te v nasprotju z njeno vsebino, obsegom oziroma namenom. Z vidika varstva pravic in svoboščin je nadvse pomembno ustavno načelo, da je omejevanje pravic pridržano le Ustavi, ne pa tudi drugim pravnim aktom. Če Ustava izrecno ne določa, da se posamezna pravica in svoboščina lahko omeji, tega tudi zakon ne more storiti. (Kaučič in Grad, 2003, 103.)

Začasna razveljavitev in omejitev pravic

Po Ustavi je izjemoma dopustno začasno razveljaviti ali omejiti z Ustavo določene človekove pravice in temeljne svoboščine. Toda Ustava hkrati določa, da se smejo te pravice in svoboščine razveljaviti ali omejiti le za čas trajanja vojnega ali izrednega stanja, vendar tudi to samo v obsegu, ki ga tako stanje zahteva, in tako, da sprejeti

ukrepi ne povzročajo neenakopravnosti, ki bi temeljila le na rasni ali narodni pripadnosti, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, gmotnem stanju, izobrazbi, družbenem položaju ali katerikoli drugi osebni okoliščini. Po Ustavi se izredno stanje razglasi, kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države. O razglasitvi vojnega in izrednega stanja ter uvedbi nujnih ukrepov in njihovi odpravi odloča na predlog vlade državni zbor. Samo kadar se državni zbor ne more sestati, odloča o navedenih vprašanjih na predlog vlade predsednik vlade. (Kocjančič et al., 2005, 109.)

Toda ustava določa, da tudi v vojnem in izrednem stanju ni mogoče razveljaviti niti omejiti nekaterih človekovih pravic in temeljnih svoboščin (nedotakljivost človekovega življenja, prepoved mučenja, varstvo človekove osebnosti in dostojanstva, domneva nedolžnosti, načelo zakonitosti v kazenskem postopku, pravna jamstva v kazenskem postopku in svoboda vesti). (Kocjančič et al., 2005, 109–110.)

Enako varstvo človekovih pravic in pravica do sodnega varstva

Ustava posebej določa, da je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Gre za določbo, ki ni več samo načelne narave, saj se nanaša na zagotovitev enakega varstva pravic v konkretnih zadevah in postopkih, v katerih se uveljavljajo posamezne pravice (ustanavljajo, spreminjajo, ukinjajo, ugotavljajo) ali nalagajo oziroma uresničujejo dolžnosti. Navedeno načelo enakega varstva pravic dobi svojo pravo vrednost v povezavi z ustavno zagotovljeno pravico do pravnega sredstva⁴ in ustavno zagotovljeno pravico do sodnega varstva. Tako ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Sodi mu lahko samo sodnik, ki je izbran po pravilih, vnaprej določenih z zakonom in s sodnim redom. V Ustavi je posebej določeno, da so sodne obravnave javne in da se sodbe izrekajo javno (izjeme določa zakon). (Rupnik et al., 1994, 70.)

2.2.3 Pravno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Ustavna določitev človekovih pravic in svoboščin sama po sebi še ne daje nikakršnega jamstva, da se bodo te pravice v praksi tudi uresničevale in spoštvale. Ustava RS je zato predpisala pravna sredstva za učinkovito varstvo pravic in svoboščin. Pri tem izhaja iz načel, na podlagi katerih se uresničujejo človekove pravice in svoboščine, določa pravna

⁴ Ustava RS – 25. člen:

“Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.”

sredstva za njihovo varstvo in institucije sodnega ter neformalnega varstva pravic in svoboščin. Čedalje pomembnejše pa postaja mednarodno varstvo pravic in svoboščin. (Kaučič in Grad, 2003, 153.)

Kot pglavitno orodje varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin Ustava zagotavlja njihovo sodno varstvo in pravico do odprave posledic njihove kršitve in, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, določa, da pristojno sodišče odloča v upravnem sporu tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi posega v ustavne pravice posameznika. Uvaja pa tudi institucijo varuha človekovih pravic in svoboščin. Temeljne človekove pravice varuje tudi ustavno sodišče, ki odloča o skladnosti splošnih pravnih aktov s temeljnimi ustavnimi pravicami oziroma z odločanjem o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic s posamičnimi akti. (Pavčnik, 1997, 85–86.)

Sodno varstvo

Po eni izmed splošnih določb o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah (člen 15/4) Ustava zagotavlja sodno varstvo⁵ teh pravic in svoboščin ter pravico do odprave posledic njihove kršitve. Pravica do sodnega varstva je samostojna ustavna pravica. Po mnenju Evropskega sodišča za človekove pravice pojmuje pravico do sodnega varstva predvsem kot ustavno pravico do dostopa do sodnega varstva. Pravica do sodnega varstva je pravica, na podlagi katere se lahko vsakdo, ki meni, da mu je bila kršena določena ustavna pravica ali svoboščina, obrne na sodišče z zahtevo za njeno sodno varstvo. Ustava z določbo o sodnem varstvu nalaga tudi državi dolžnost, da predvidi sodno varstvo oziroma da ga ne izključi. Potemtakem je sodno varstvo sredstvo in obenem predpostavka za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. (Kocjančič et al., 2005, 127.)

Vsakdo uživa pred sodiščem, do katerega ima po Ustavi dostop, tudi ustrezna procesna jamstva. Tako ima vsakdo pravico do enakega varstva pravic v postopku pred sodiščem in drugimi državnimi organi (22. člen) ter pravico, da se o njegovih pravicah odloči brez nepotrebnega odlašanja (23. člen), vsakomur pa je zagotovljena tudi pravica do javnega sojenja (24. člen) in pravica do pravnega sredstva (25. člen). (Kocjančič et al., 2005, 127.)

Vendar pa s tem niso izčrpane vse oblike sodnega varstva pravic in svoboščin. Pri posegih zlasti v osebnostne pravice ima posameznik na voljo sodno varstvo v okviru civilnega spora (ugotovitvena tožba, opustitvena in odstranitvena tožba, zahtevki za

⁵ 23. člen URS:

“Vsakdo ima pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče.

Sodi mu lahko samo sodnik, ki je izbran po pravilih, vnaprej določenih z zakonom in s sodnim redom.”

popravek objavljenega besedila). Kršitev človekovih pravic in svoboščin je lahko tudi kaznivo dejanje. Ta so predpisana v posebnem delu Kazenskega zakonika Republike Slovenije. Med številnimi kaznivimi dejanji, ki jih ta Zakonik ureja, so tudi kazniva dejanja zoper človekove pravice in temeljne svoboščine (16. poglavje). Za uresničevanje tega varstva so pomembna procesna jamstva v kazenskem postopku. Ustava ureja tudi sodno varstvo v upravnem sporu. V upravnem sporu, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, odloča sodišče o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali obveznostih in pravnih koristih posameznikov, pa tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika (157. člen). (Kaučič in Grad, 2008, 165–166.)

Sodno varstvo kot formalni postopek varstva pravic posameznikov ima ob številnih pozitivnih straneh tudi pomanjkljivosti, predvsem to, da za vse kršitve pravic ni primeren ali dovolj učinkovit, za posameznika je praviloma dolgotrajen, formalno zapleten in drag. Sodno varstvo tudi ni primerno za reševanje vseh vrst sorodnih razmerij, zlasti ne za manj pomembne zadeve, ki jih predpisi praviloma ne urejajo, so pa za posameznika enako pomembne. Če bi se vsak takšen spor reševal na sodiščih, bi bila ta še bolj obremenjena, čas do končne odločitve pa bi se še podaljševal. V sodnih postopkih naj bi se reševala predvsem vprašanja zakonitosti posameznih odločitev organov javne uprave. Vprašanja primernosti oziroma konkretnosti ravnanj javnih uslužbencev v večini primerov niso primerna za sodni postopek. V kolikor se spori rešujejo v sodnem postopku, ta za posameznika ni prijazen, ampak dolgotrajen, drag in zapleten. V teh okoliščinah mora posameznik sam presoditi, ali se mu reševanje spora z organom oblasti po sodni poti izplača. Tako se v primerih, ko sodno varstvo odpove, pokažejo prednosti neformalnega ombudsmanskega načina reševanja spornih razmerij med posameznikom in organi oblasti. (Rovšek, 2002, 128.)

Ustavnosodno varstvo

Ustavna pritožba, ki je bila predvsem po nemškem zgledu uvedena s sedanjo Ustavo, je v sistemskem pomenu najpomembnejša oblika pravnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ustava sicer samo določa, da ustavno sodišče s posamičnimi akti odloča o ustavnih pritožbah zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Na podlagi te določbe določneje ureja ustavno pritožbo Zakon o ustavnem sodišču. Po tem Zakonu lahko vloži ustavno pritožbo vsakdo, ki meni, da mu je bila s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršena njegova človekova pravica ali temeljna svoboščina. Glede na predmet ustavne pritožbe jo praviloma vlagajo fizične osebe, le redko pa tudi pravne osebe. V zvezi s posamično zadevo, ki jo obravnava, pa lahko vloži ustavno pritožbo tudi varuh človekovih pravic. (Kocjančič et al., 2005, 130.)

Ustavno pritožbo je mogoče vložiti šele potem, ko so izčrpana vsa druga pravna sredstva. Ustavno sodišče lahko o njej izjemoma odloča še pred izčrpanjem pravnih sredstev, če je zatrjevana kršitev očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice. Vsekakor pa ni mogoče vložiti ustavne pritožbe pred uporabo pravice do pritožbe kot rednega pravnega sredstva. Ustavne pritožbe se tako lahko vlagajo zoper sodbe vrhovnega sodišča v upravnem sporu in ne neposredno zoper upravne akte. Ustavno sodišče pa ustavne pritožbe ne sprejema v naslednjih primerih: če očitno ne gre za kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, če od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja in če kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ni imela pomembnih posledic za pritožnika. (Kocjančič et al., 2005, 130–131.)

Ustavnosodno varstvo pravic in svoboščin ni zagotovljeno le v postopku ustavne pritožbe, ampak tudi v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov ter splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. (Kaučič in Grad, 2003, 155.)

Varuh človekovih pravic

Po naši Ustavi ima varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin položaj posebnega in od drugih neodvisnega organa. Širina nadzora varuha je pri nas velika, saj je določen za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Poleg tega je v Zakonu navedeno, da lahko varuh obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter za pravno varnost državljanov v RS. Pri tem je pomemben predvsem njegov nadzor nad odločitvami organov izvršilne veje oblasti, nadzor nad sodišči (pri tem pa mora vselej spoštovati neodvisnost sodstva in nima nobenih pristojnosti neposrednega poseganja v odločitve, ki so v pristojnosti sodnikov) pa zajema v glavnem le vprašanja zavlačevanja postopkov ter očitnih zlorab oblasti. Njegova skrb za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin sega tudi na področje oboroženih sil, kar je pomembno glede na to, da obstajajo tam specifična razmerja, v katerih so posamezniki v stalnem podrejenem položaju in odvisni od diskrecijskega odločanja hierarhično nadrejenih. (Rupnik et al., 1994, 95.)

Kot izhaja iz ustavnega besedila, se lahko z zakonom za posamezna področja določijo posebni varuhi pravic državljanov. Takšne varuhe v teoriji označujejo kot kvaziombudsmane, ustanovijo pa se samo za posamezna ožja področja (npr. za področje varstva potrošnikov, varstva osebnih podatkov ipd.). Naša zakonodaja jih trenutno ne predvideva. (Rupnik et al., 1994, 95.)

Varuha človekovih pravic v RS podrobneje predstavljam v posebnem poglavju v nadaljevanju diplomske naloge.

2.2.4 Pritožba na Evropsko sodišče za človekove pravice

Evropsko sodišče za človekove pravice je mednarodno sodišče s sedežem v Strasbourgu. Sestavlja ga toliko sodnikov, kolikor držav članic Sveta Evrope je ratificiralo Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Sodniki so člani sodišča kot posamezniki in ne zastopajo nobene države.

Dostop do Evropskega sodišča je široko odprt: nanj se lahko obrne vsak posameznik, nevladne organizacije ali skupine posameznikov, ki zatrjujejo, da so žrtve kršitev pravic, ki jih zagotavlja Konvencija in njeni protokoli, s strani katerekoli države pogodbenice⁶.

Prva naloga Sodišča je, da ugotovi, ali je pritožba sprejemljiva, ali so izpolnjeni pogoji za njeno vsebinsko obravnavanje. Konvencija v skladu z načelom subsidiarnosti določa, da lahko Sodišče zadevo obravnava šele potem, ko so bila uporabljena vsa (primerna in učinkovita) domača pravna sredstva. Državi mora namreč biti dana možnost, da najprej v okviru domačega pravnega sistema odpravi zatrjevane kršitve posameznikovih pravic. Pritožba je dopustna, če je vložena v roku šestih mesecev od dneva, ko je bila sprejeta dokončna odločba v domačem pravnem sistemu. Pritožba mora biti v skladu z določili Konvencije, ne sme pomeniti zlorabe pravice do pritožbe in ne sme biti očitno neutemeljena. Ali je pritožba sprejemljiva, presoja odbor treh sodnikov, ki lahko, če ni potrebna posebna presoja, dokončno odloči, da je pritožba nedopustna. V nasprotnem primeru o njeni dopustnosti odloča sedemčlanski senat. Sprejeti je mogoče le pritožbo, ki je v skladu s Konvencijo. Tako sodišče ni pristojno za obravnavanje domnevnih kršitev Konvencije, ki se nanašajo na čas pred njeno ratifikacijo v državi, proti kateri je pritožba vložena. Prav tako ni dopustna pritožba zaradi kršitev pravic, ki niso zajete v Konvenciji ali ki je ni vložil upravičen pritožnik. (Perenič, 2002, 53.)

Če senat ne ugotovi ovir za sprejem pritožbe, nadaljuje z odločanjem o njeni utemeljenosti. Ko senat preide v drugo fazo odločanja, pozove stranki, naj podrobneje obrazložita svoje navedbe. Vsaki stranki omogoči, da v postopku dejavno sodeluje in se izjavi o navedbah nasprotne stranke. V dokaznem postopku lahko Sodišče zasliši stranke, priče, izvedence in pogleda listine. Javna obravnava se opravi, če to zahtevata stranki ali če tako odloči senat sam, sicer odloči Sodišče na nejavni seji. Senat odloča z večinskim glasovanjem, vsak član senata pa ima pravico priložiti sodbi ločeno mnenje, s katerim, bodisi utemelji svoje nestrinjanje z večinsko odločitvijo bodisi navaja dodatne razloge za večinsko odločitev, za katero je glasoval. (Perenič, 2002, 53–54.)

⁶ 34. člen EKČP:

“Sodišče lahko sprejme zahteve za obravnavo od katere koli osebe, nevladne organizacije ali skupine posameznikov, ki zatrjujejo, da so žrtve kršitev pravic, priznanih s Konvencijo in njenimi protokoli s strani katere koli visoke pogodbenice. Visoke pogodbenice se zavezujejo, da na noben način ne bodo ovirale dejanskega izvajanja te pravice.”

Sodba je praviloma dokončna, toda Konvencija omogoča, da lahko stranki v izjemnih primerih v roku treh mesecev od izdaje sodbe zahtevata, naj o zadevi ponovno odloča veliki senat⁷. Taka zahteva se sprejme, če se zastavlja pomembno vprašanje v zvezi z razlago ali uporabljanjem Konvencije ali če gre za pomembno vprašanje splošnega pomena. Sodba velikega senata je dokončna. Konvencija nalaga Sodišču, da tako sodbe kot tudi odločbe o sprejemljivosti pritožb ustrezno obrazloži. (Perenič, 2002, 54.)

Sodba je ugotovitevne narave, saj sme Sodišče ugotoviti, ali je prišlo do kršitve Konvencije, ne more pa razveljaviti ali spremeniti odločb, s katerimi je v domačem pravnem redu prišlo do kršitve s Konvencijo zavarovanih pravic. Če sodišče ugotovi takšno kršitev Konvencije, katere posledic po domačem pravu ni mogoče popolnoma odpraviti, lahko prisodi pravično zadoščenje. To zadoščenje zajame odškodnino za izkazano premoženjsko in nepremoženjsko škodo, kakor tudi povrnitev upravičenih stroškov postopka. Pritožnik mora predložene zahtevke utemeljiti in jih podpreti z ustreznimi dokazi. Prisoditev zadoščenja mora izrecno zahtevati pritožnik, Sodišče pa mora ugotoviti vzročno zvezo med kršitvijo in nastalo škodo. Glede določanja višine zadoščenja Konvencija ne postavlja nobenih zavezujočih meril, zato je od Sodišča odvisno, kakšna merila bo uporabilo pri odločanju o tem zadoščenju. (Perenič, 2002, 54.)

Čeprav je končna odločitev Sodišča temeljnega pomena za varovanje pritožnikovih pravic, ne kaže prezreti možnosti "prijateljske poravnave" med strankama, ki jo ponuja Konvencija. Sodišče mora biti strankama na voljo, da bi dosegle tako poravnavo. Ukreniti mora vse, kar bi lahko olajšalo sklenitev poravnave, toda ko je le-ta dosežena, se mora prepričati, da je bila sklenjena ob spoštovanju pravic, kot jih določajo Konvencija in njeni protokoli. (Perenič, 2002, 54–55.)

⁷ 73. člen Poslovnika Sodišča:

"V skladu s 43. členom Konvencije lahko izjemoma vsaka stranka v treh mesecih od datuma izdaje sodbe senata v sodni pisarni vloži pisno zahtevo, da se zadeva predloži velikemu senatu. Stranka mora v svoji zahtevi navesti resno vprašanje, ki se nanaša na razlago ali uporabo Konvencije ali njenih protokolov, ali resno vprašanje splošnega pomena, ki po njenem mnenju zasluži, da ga prouči veliki senat."

3 EU IN TEMELJNE ČLOVEKOVE PRAVICE IN SVOBOŠČINE

Evropska unija je družina demokratičnih evropskih držav, ki sodelujejo, da bi izboljšale življenje za svoje državljane in zgradile boljši svet.

Zrasla je iz ideje miru, trajnega sožitja med evropskimi narodi, želje po obnovi porušene Evrope, potrebe po preprečitvi, da bi Nemčija vnovič postala močna sila, in zaradi naraščajoče blokvske delitve sveta ter nevarnosti, ki je prihajala iz tedanje Sovjetske zveze.

Evropska unija je tako v malce več kot pol stoletja v Evropo prinesla mir in blaginjo, enotno evropsko valuto in enotni trg brez meja, po katerem lahko svobodno potujejo blago, ljudje, storitve in kapital. Postala je ena pomembnejših trgovskih sil in vodilna svetovna sila na področjih, kot sta varovanje okolja in razvojna pomoč. (Petrič, 2009, 55.)

Evropska unija ni zaprta mednarodna organizacija. Vsaka evropska država, ki temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, lahko vloži prošnjo za članstvo v Evropsko unijo. Danes šteje 27 držav članic, Slovenija je to postala 1. maja 2004. Evropska unija predstavlja edinstveno obliko zveze držav, ki temelji na načelu nadnacionalnosti. Tako ni le medvladna organizacija, kot so npr. Svet Evrope in Združeni narodi, kjer države članice ohranijo v celoti svojo suverenost, ampak je naddržavna ustanova, katere države članice so ustanovile skupne institucije⁸, na katere so prenesle del svoje suverenosti. Odločitve o nekaterih vprašanih skupnega interesa sprejemajo demokratično na evropski ravni in tako združujejo in ustvarjajo večjo skupno moč in vplivnost, kot če bi vsaka od držav članic delovala sama zase. (Petrič, 2009, 55.)

Razvoj varstva človekovih pravic je v Evropski uniji potekal postopoma. Oblikoval se je skozi normativno podlago v Enotnem evropskem aktu, Pogodbi o Evropski uniji, dopoljnjeni verziji iz Amsterdama, v Pogodbi iz Nice, Lizbonski pogodbi ter skozi sodno prakso Sodišča Evropskih skupnosti. Skozi ta razvoj se je širilo varstvo človekovih pravic, od njihovega priznanja za eno splošnih načel Evropskih skupnosti do sklicevanja na ustavne tradicije držav članic in mednarodne dokumente o varstvu človekovih pravic. (Petrič, 2009, 55–56.)

Pooblastila in naloge institucije Evropske unije ter pravila in postopki, ki jih morajo upoštevati, so zapisana v štirih pogodbah, na katerih temelji Evropska unija, in sicer:

⁸ Tri glavne institucije EU so: - Evropski parlament, - Svet Evropske unije in - Evropska komisija

- Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ), ki je bila podpisana 18. aprila 1951 v Parizu in je začela veljati 23. julija 1952, prenehala pa 23. julija 2002;
- Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS), ki je bila podpisana 27. marca 1957 v Rimu in začela veljati 1. januarja 1958;
- Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM), ki je bila podpisana sočasno s Pogodbo o Evropski gospodarski skupnosti (pogodbi sta skupaj znani kot »Rimski pogodbi«);
- Pogodba o Evropski uniji (EU), ki je bila podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992 in je začela veljati 1. novembra 1993.

Dopolnitve oziroma spremembe pogodb se zgodijo ob vsaki širitvi EU, namenjene pa so prenovi institucij Evropske unije in podeljevanju njihovih pristojnosti:

- Enotni evropski akt (EEA), podpisan leta 1986, veljati je začel 1. julija 1987. Spremenil je Pogodbo o Evropski gospodarski skupnosti in utrdil pot dokončanju enotnega trga;
- Amsterdamska pogodba, podpisana 2. oktobra 1997, je začela veljati 1. maja 1998 in je spremenila Pogodbi o Evropski uniji in Evropski skupnosti;
- Pogodba iz Nice je dodatno spremenila ostale pogodbe, saj je poenostavila sistem odločanja v EU za učinkovitejše delovanje po širitvi 2004;
- Lizbonska pogodba, podpisana 13. decembra 2007, veljati je začela 1. decembra 2009. Spreminja sedanji pogodbi o Evropski uniji in Evropski skupnosti, vendar ju ne nadomešča. Evropska unija je z njo dobila potrebni pravni okvir in orodja za spopadanje s prihodnjimi izzivi in za uresničevanje zahtev državljanov.

3.1 ČLOVEKOVE PRAVICE V PRIMARNI ZAKONODAJI EU

3.1.1 Rimski pogodbi

Rimski pogodbi, predvsem Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, sta bili namenjeni predvsem promociji tesnejše gospodarske integracije v Evropi. Tako je bila Pogodba o ustanovitvi EGS bolj osredotočena na zaščito pravic pred vmešavanjem Evropske skupnosti kot na varstvo pravic posameznikov, saj je slednje sodilo v okvir notranje pristojnosti nacionalnih držav, razen tistih pravic državljanov držav članic EGS, katerih zagotavljanje je bilo potrebno za doseganje tesnejše gospodarske integracije. Kljub temu je preambula Pogodbe o ustanovitvi EGS navajala, da imajo države pogodbenice namen potrditi solidarnost, ki povezuje Evropo s čezmorskimi državami, in željo zagotoviti dvig njihove blaginje v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov – torej je posredno omenjala tudi človekove pravice. Ustanovna listina Združenih narodov namreč med cilje Združenih narodov uvršča tudi razvijanje in spodbujanje spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Vendar pa v

nadaljevanju Pogodba o ustanovitvi EGS ne vsebuje podrobnejših določil glede človekovih pravic, kar dejansko izniči zapisano izjavo ali pa vsaj zmanjša njen pomen glede varstva človekovih pravic v okviru Evropske skupnosti. Ob tem je treba dodati, da je že Pogodba o ustanovitvi EGS omenila nediskriminacijo, in sicer v členu 7⁹. (Roter in Bojinović, 2007, 178–179.)

3.1.2 Pogodba o Evropski uniji

Pogodba o Evropski uniji iz leta 1992 je že vsebovala konkretna določila o človekovih pravicah, saj je PEU (člen F.2) opredelila, da Unija spoštuje temeljne pravice, kakršne zagotavlja EKČP, podpisana v Rimu 4. novembra 1950, in ki kot splošna načela prava Skupnosti izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic. V širšem smislu se na varstvo človekovih pravic nanaša tudi 2. odstavek člena 130u PEU, ki v okviru področja razvojnega sodelovanja določa, da politika skupnosti na tem področju prispeva k doseganju splošnega cilja, razvijati in krepiti demokracijo in pravno državo ter spoštovati človekove pravice in temeljne svoboščine. (Roter in Bojinović, 2007, 179–180.)

3.1.3 Amsterdamska pogodba

Amsterdamska pogodba je prva razširila do tedaj veljavno prepoved vsakršne diskriminacije glede na državljanstvo na boj proti diskriminaciji. Skladno s členom 13 Amsterdamske pogodbe lahko Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti soglasno sprejme ustrezne ukrepe za boj proti diskriminaciji. To je nakazovalo na aktivnejšo vlogo EU pri preprečevanju diskriminacije. (Roter in Bojinović, 2007, 180.)

S pogodbo so dopolnili prejšnji člen F PEU (sedanji 6.), ki določa, da je Unija zasnovana na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter vladavine prava, torej načel, ki so skupna vsem njenim pogodbenicam. (Murgel, 2003, 96.) Člen 7, ki je bil prav tako dodan k Amsterdamski pogodbi, pa opredeljuje še sankcije za primere, ko država članica huje in vztrajno krši načela, omenjena v členu 6(1). (Roter in Bojinović, 2007, 180.)

Amsterdamska pogodba je okrepila vlogo Sodišča ES pri varstvu človekovih pravic, saj je člen 46 (prejšnji L(d)) PEU razširil njegove pristojnosti tudi na področje teh pravic. Sodišče ES je torej pristojno za odločanje o tem, ali institucije ES pri svojem delovanju spoštujejo temeljne človekove pravice. Z Amsterdamsko pogodbo so razširili pristojnost Sodišča ES na področje vizumov, pribežališča in priseljavanja. (Murgel, 2003, 96–97.)

⁹ 7. člen Pogodbe o ustanovitvi EGS:

“Kjer se uporablja ta pogodba in ne da bi to vplivalo na njene posebne določbe, je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo.”

Čeprav je Amsterdamska pogodba ključna prav zaradi skupnih načel, zapisanih v členu 6(1), pa velja omeniti tudi preambulo Amsterdamske pogodbe, v kateri države članice EU potrjujejo tudi svojo zavezanost temeljnim socialnim pravicam, določenim v Evropski socialni listini in v Listini Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev iz leta 1989. (Roter in Bojinović, 2007, 181.)

3.1.4 Pogodba iz Nice

Pogodba iz Nice uvaja spremembe v členu 7 in določa še bolj natančen postopek sankcioniranja držav, ki bi huje in vztrajno kršile človekove pravice oziroma v načela v členu 6(1) Amsterdamske pogodbe. Novost je uvedba možnosti preventivnega delovanja EU v primeru očitnega tveganja ali resnega kršenja skupnih vrednot, ki dopolnjuje prej uvedeni mehanizem sankcij. Na predlog tretjine držav članic Evropskega parlamenta ali Evropske komisije lahko Svet EU po pridobitvi privolitve Evropskega parlamenta s kvalificirano večino ugotavlja obstoj očitnega tveganja, da bi država članica lahko huje kršila načela iz člena 6(1) PEU; preden to ugotovi, lahko Svet EU zasliši državo članico ali pozove neodvisne osebe, da v razumnem roku predložijo poročilo o stanju v tej državi članici (7(1)). Če Svet EU po pozivu vlade zadevne države članice k predložitvi svojih pripomb soglasno ugotovi, da ena od držav članic huje in vztrajno krši načela, lahko tej državi s kvalificirano večino odvzame nekatere pravice, vključno z glasovalnimi pravicami (7(2,3)). Te ukrepe lahko Svet EU kot odgovor na spremembe okoliščin, zaradi katerih so bili uvedeni (7(4)), s kvalificirano večino spremeni ali prekliče. Pri tem Svet EU odloča brez upoštevanja glasu predstavnika vlade zadevne države članice (7(5)). (Roter in Bojinović, 2007, 181.)

3.2 LISTINA O TEMELJNIH PRAVICAH EVROPSKE UNIJE

Z vse globljim povezovanjem držav članic Evropske unije (v nadaljevanju držav članic EU) so dobivale posamezne institucije vse več in čedalje večje pristojnosti. Zaradi tega je postajala raven zaščite človekovih pravic, ki se posamezniku zagotavljajo v odnosu do teh institucij, čedalje bolj pomembna. Do sprejetja Listine o temeljnih pravicah EU (v nadaljevanju Listine) leta 2000 EU ni imela vzpostavljenega konsistentnega sistema, ki bi zagotavljal zaščito temeljnih pravic državljanov pred institucijami EU. Določeno stopnjo zaščite pred matično državo so sicer jamčile ustave držav članic pa tudi EKČP Sveta Evrope, glavni namen Listine pa je bil postati tisti pravno zavezujoči dokument, ki bi normativno uredil razmerje tudi med državljani EU in njenimi institucijami. Pravice, ki jih vsebuje Listina, naj bi tako predstavljale nekakšen skupek norm in vrednot, s katerimi bi se državljani EU v veliki meri lahko identificirali, obenem pa tudi referenčno točko oziroma dokument, na katerega bi se lahko sklicevali. (Nusdorfer, 2005, 55.)

Več kot trideset let je praksa Sodišča Evropskih skupnosti sicer priznavala temeljne pravice za eno splošnih načel prava Evropskih skupnosti. Zaradi odsotnosti pisanega vira pa se je Sodišče Evropskih skupnosti v praksi sklicevalo na različne vire, med drugim ustavno tradicijo držav članic, EKČP pa tudi sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourgu. Prvi predpis tedanje Evropske skupnosti, v katerem so izrecno omenjene človekove pravice, je bil Enotni evropski akt iz leta 1987, ki se v svoji preambuli sklicuje na temeljne človekove pravice, ki jih priznavajo ustave in zakoni držav članic EU, ter še posebej na svobodo, enakopravnost in pravičnost. Po sprejetju Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljevanju PEU) je zlasti z drugim odstavkom 6. člena¹⁰ EU potrdila zgoraj omenjeno sodno prakso za del "acquisa", kar je še posebej pospešilo dejavnosti na področju sprejemanja novega dokumenta, ki bi sistematično in celovito urejal človekove pravice znotraj EU. (Nusdorfer, 2005, 55–56.)

Leta 1999 je Unija končno dosegla politično soglasje o tem, da je potrebno sprejeti listino o človekovih pravicah. Evropski svet je zato na srečanju v Kolnu leta 1999 odločil, da je glede na obstoječo stopnjo razvoja EU nujno potrebno sprejeti takšen instrument. Na zasedanju v mestu Tampere na Finskem je isti organ ustanovil "ad hoc" telo, katerega naloga je bila izdelati osnutek Listine. Poimenovali so ga Zbor ("Convention"). Dne 3. 10. 2000 je predsedstvo Zbora objavilo dokončni osnutek Listine. Osnutek je 14. 11. 2000 sprejel Evropski parlament (v nadaljevanju EP). Svet EU, EP in Komisija ES so na zasedanju Evropskega sveta v Nici 7. 12. 2000 skupaj razglasili Listino¹¹. (Murgel, 2003, 99.)

Sestavljajo jo preambula ter 54 členov, ki so združeni v 7 naslovov: dostojanstvo, svoboščine, enakost, solidarnost, državljanske pravice, pravosodje in splošne določbe o razlagi in izvajanju Listine.

A vsebina Listine odraža način njene priprave in je rezultat premnogih pogajanj ter kompromisov pri določanju seznama pravic in pravic samih: tako v končni obliki ne prinaša kaj dosti novega, temveč zapisano v veliki meri ponovi tisto, kar se je kot doktrina človekovih pravic že oblikovalo s prakso Sodišča ES in upoštevanjem nekaterih mednarodnih dokumentov. Listina sicer nadgrajuje EKČP, a se od nje ne oddaljuje. V veliki meri gre predvsem za tehnično razgradnjo splošnejših načel v Konvenciji; obenem pa Listina pri sestavljanju seznama varovanih pravic črpa tudi iz drugih virov, npr. iz Evropske socialne listine. (Grilc et al., 2002, 86.)

¹⁰ 6. člen pravi, da Evropska unija spoštuje temeljne pravice, ki jih zagotavlja EKČP in izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic Evropske unije. (Brozina, 2005, str. 56.)

¹¹ Listina EU o temeljnih pravicah velja za pravne akte in zakonodajo Evropske unije, ne glede na to ali jih neposredno izvaja evropska institucija, ali pa posredno države članice, regije ali lokalne oblasti. Ne velja pa za dejavnosti, ki so v izključni pristojnosti držav članic.

Najbolj sporno področje v času oblikovanja Listine in razprave o njenem statusu je bil prav naslov Solidarnost, ki priznava nove ekonomske in socialne pravice na ravni EU in mu je najbolj nasprotovala Velika Britanija. Predvsem zaradi tega nasprotovanja Listina ni postala del sprememb, ki jih je Pogodba z Nice uvedla v pogodbeno strukturo EU. Tako ni postala pravno zavezujoč dokument, ampak je ostala na ravni politične deklaracije, ki formalnopravno ne zavezuje niti institucij EU niti držav članic. (Nusdorfer, 2005, 56.)

Listini se je v EU ves čas priznavala pomembna moralna vrednost. Listina namreč predstavlja sintezo temeljnih človekovih pravic, ki jih urejajo že PEU in PES, ustavnopravna načela držav članic EU, EKČP in Evropska socialna listina. Kot rečeno, je namenjena zlasti zaščiti pravic posameznikov v odnosu do institucij in do držav članic EU, kadar te izvajajo določbe prava EU. Čeprav ustanavljanje novih pravic ni namen Listine, je to dober primer dokumenta, ki naredi že obstoječe pravice jasnejše in bolj razločne povprečnemu državljanu EU. (Nusdorfer, 2005, 56.)

Kot širok politični model obravnavanja človekovih pravic lahko Listina sproži razpravo o posameznih vidikih varstva človekovih pravic, ki so v omejenih in večinoma na gospodarska razmerja vezanih zadevah pred Sodiščem morda ostali spregledani. Obenem pa že s svojim obstankom omogoča razpravo še o drugih razsežnostih varstva človekovih pravic, ki so prej zaradi prevladovanja zahtev po enotnem seznamu človekovih pravic ostali zapostavljeni. (Grilc et al., 2002, 87.)

3.3 LIZBONSKA POGODBA IN LISTINA O TEMELJNIH PRAVICAH EU

Lizbonska pogodba je začela veljati 1. decembra 2009 in tako zaključila večletna pogajanja o institucionalnih zadevah.

Lizbonska pogodba spreminja sedanji pogodbi o Evropski uniji in Evropski skupnosti, vendar ju ne nadomešča. Evropska unija je z njo dobila potrebni pravni okvir in orodja za spopadanje s prihodnjimi izzivi in za uresničevanje zahtev državljanov.

Lizbonska pogodba poudarja načelo demokratične enakopravnosti, tj. enakopravnosti državljanov pred institucijami, utrjuje reprezentativno demokracijo, saj poveča pomen Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov, ter uveljavlja participativno demokracijo z novimi mehanizmi medsebojnega sodelovanja državljanov in institucij, denimo z državljansko pobudo.

Z Lizbonsko pogodbo je jasnejše tudi razmerje med državami članicami in Evropsko unijo.

Institucionalne ureditve Evropske unije, ki še vedno temelji na treh institucijah (na Evropskem parlamentu, Svetu in Evropski komisiji), bistveno ne spreminja. Da bi

institucije z večjo učinkovitostjo, doslednostjo in preglednostjo bolje služile evropskim državljanom, pa uvaja nekatere nove elemente,

Odslej ima Evropska unija sedem institucij: Evropski parlament, Evropski svet, Svet, Evropsko komisijo, Sodišče Evropskih skupnosti, Evropsko centralno banko in Računsko sodišče.

Človeško dostojanstvo, svoboda, demokracija, enakost, vladavina prava in spoštovanje človekovih pravic so temeljne vrednote Evropske unije, zapisane na začetku Lizbonske pogodbe. Enake so za vse države članice, spoštovati jih mora tudi vsaka država, ki se želi pridružiti Evropski uniji.

Uveljavitev teh vrednot in mir ter blaginja prebivalcev so zdaj v središču prizadevanj Evropske unije. Poleg teh splošnih si prizadeva še za številne posamezne cilje, denimo za socialno pravičnost in varstvo ter za odpravo družbene izključenosti in diskriminacije. Lizbonska pogodba pomeni precejšen napredek pri varstvu temeljnih pravic in omogoča pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Lizbonska pogodba poleg tega zagotavlja zakonsko uveljavljanje Listine temeljnih pravic. Evropska unija je tako dobila vrsto civilnih, političnih, ekonomskih in socialnih pravic, ki niso pravno zavezujoče samo za Evropsko unijo in njene institucije, ampak tudi za države članice, kar zadeva izvajanje prava EU. V Listini so vse temeljne pravice združene v šest sklopov: dostojanstvo, svoboda, enakost, solidarnost, državljanstvo in pravica. Zapisane so tudi pravice, ki jih Evropska konvencija o človekovih pravicah ne navaja, in sicer varstvo podatkov, bioetika in pravica do dobrega upravljanja, znova je potrjena prepoved diskriminacije na podlagi spola, rase ali barve. Navedene so tudi pravice delavcev, denimo pravica do obveščenosti, pogajanja in stavke.

Nova pravica, ki jo prinaša Lizbonska pogodba in ki omogoča neposredno sodelovanje državljanov pri odločanju o evropskih zadevah je da najmanj en milijon prebivalcev iz več držav članic lahko s podpisom posebne peticije pozove Evropsko komisijo, naj pripravi zakonodajno pobudo.

Lizbonska pogodba jamči svoboščine in načela, ki so zapisana v Listini o temeljnih pravicah Evropske unije, določbe Listine pa spreminja v pravno zavezujoče. Evropsko sodišče je dobilo več pristojnosti pri nadzoru nad uporabo določb.

Vse institucije Unije morajo spoštovati pravice, zapisane v Listini. Enake obveznosti zavezujejo države članice pri izvajanju zakonodaje Unije. Nadzor nad ustrezno uporabo določb Listine zagotavlja Sodišče Evropskih skupnosti. Listina ne spreminja pooblastil Evropske unije, državljanom pa zagotavlja več pravic in svoboščin.

4 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC ALI OMBUDSMAN

4.1 OPREDELITEV INSTITUCIJE OMBUDSMANA

Beseda ombudsman je švedskega izvora in pomeni "zastopnik, pooblaščenec". Prvega takšnega pooblaščenca je imenoval švedski kralj Karl XII. že leta 1713. Karl XII. se je po bitki pri Poltavi, kjer ga je leta 1712 porazil ruski car, zatekel na turški dvor, kjer je bil več let "gost po sili razmer". Ker se je bal, da bodo v času njegove odsotnosti dvorni uradniki, sodniki, davčni izterjevalci in drugi, ki v njegovem imenu izvajajo oblast, zlorabljali svoj položaj ali se osebno okoriščali, je v pismu svoji vladi predlagal ustanovitev posebnega zastopnika (ombudsmana), ki bi v njegovem imenu v času njegove odsotnosti opravljal nadzor nad njihovim delom. Začasni ombudsman je bil očitno uspešen, saj je kasneje postal stalni kraljevi pooblaščenec, vendar pa ta še ni bil ombudsman v današnjem pomenu. Šele ustavna pravica švedskega parlamenta, da imenuje svojega ombudsmana, ki si jo je izboril po sporu s kraljem z ustavo iz leta 1809, pomeni ustanovitev prvega pravega (parlamentarnega) ombudsmana. Švedski ombudsmani pa kot leto ustanovitve prvega ombudsmana štejejo leto 1810, ko je bil imenovan in je tudi začel z delom prvi parlamentarni ombudsman. (Rovšek, 2002, 129.)

Več kot sto let je bil švedski ombudsman edini, šele leta 1919 se mu je pridružil finski. Nekateri teoretiki delijo razvoj ombudsmanov v tri obdobja. Že omenjenemu prvemu obdobju je sledilo drugo obdobje po 2. svetovni vojni, ko so se ombudsmani ustanavljali v razvitih liberalnih demokracijah, predvsem v Evropi, Kanadi, Avstraliji in na Novi Zelandiji. To obdobje se je začelo z oblikovanjem prvega danskega ombudsmana leta 1954. Danski model ombudsmana, ki se je od švedskega in finskega razlikoval predvsem v tem, da je izključeval nadzor nad sodniki, je bil vzorčni model za večino kasnejših zahodnoevropskih ombudsmanov. Prvi ombudsman izven skandinavskih dežel je bil leta 1962 ustanovljen na Novi Zelandiji. Za tretje obdobje, ki se je začelo konec osemdesetih let, je značilno predvsem množično ustanavljanje ombudsmanov v državah v prehodu oziroma v t. i. novih demokracijah. Za te ombudsmane, ki se zelo hitro širijo po državah srednje in vzhodne Evrope, Azije, Afrike in Južne Amerike, je značilno, da dajejo večji poudarek varstvu človekovih pravic in uresničevanju mednarodnih konvencij s tega področja. Nekateri ombudsmani, zlasti v Afriki in Južni Ameriki, pa so med svoje naloge dobili tudi boj proti korupciji. (Rovšek, 2002, 130.)

Za klasični nordijski tip ombudsmana (Švedska in Finska) je značilno, da ima večja formalna pooblastila za nadzor posameznih delov javne uprave, tudi sodstva. Ima možnost neposrednega disciplinskega kaznovanja odgovornih državnih uradnikov in je zadolžen tudi za redne inšpekcijske preglede posameznih državnih institucij, kot so

zapori, bolnišnice in upravne enote. Svoje predloge utemeljuje formalno, predvsem na podlagi predpisov.

Vendar je bil danski, mehkejši model ombudsmana, vzor za večino kasnejših, tako v Evropi kot širše. Seveda pa je vsaka država ombudsmana prilagajala posebnostim ustavnega sistema, pravne tradicije in tudi potrebam prakse¹². Tako na primer britanski parlamentarni in francoski ombudsman zaradi tradicije parlamentarnega nadzora nad izvršilno oblastjo pritožbe sprejemata posredno, prek članov parlamenta. Za ombudsmane je značilen tudi poravnalni način dela in upoštevanje pravičnosti kot vsebinske podlage za delo. (Rovšek, 2002, 130.)

Danes je izraz ombudsman uveljavljen kot splošno ime za institucijo¹³ neformalnega varstva pravic posameznikov v razmerju do nosilcev oblasti. Čeprav ni splošno sprejete definicije ombudsmana, se pogosto navaja predlog, ki ga je navedel Komite za ombudsmane mednarodnega združenja odvetnikov (*International Bar Association Ombudsman Committee*). Komite je predlagal, da bi za ombudsmana šteli: »Urad, ki ima podlago za svoje delo v ustavi ali zakonu, ki ga sprejme parlament, in ga vodi neodvisen visoki funkcionar, odgovoren zakonodajalcu ali parlamentu, ki ima vsa pooblastila za vodenje preiskav proti vladnim službam, funkcionarjem in uradnikom, ki lahko začne preiskavo na lastno pobudo ali na pobudo pritožnika. Na podlagi preiskave lahko predlaga popravo ugotovljenih krivic in sprejema poročila. Ni mogoče določiti položaja in pristojnosti ombudsmanov ter podobnih organov v različnih državah, saj je njihov položaj odvisen od številnih posebnosti, predvsem od ustavnega položaja državnih organov in sistema delitve oblasti: parlamenta, predsednika države, izvršilne, upravne in sodne oblasti. (Posega, 2007, 14.)

Poenostavljeno povedano predstavlja institucija "ombudsmana" zunajsodno obliko varstva pravic in razreševanja sporov med posameznikom ter oblastjo, pri čemer je slabost te institucije v tem, da nima nekih pooblastil za sprejemanje obvezujočih odločitev, saj deluje predvsem na način priporočilnega vplivanja na ravnanje in delovanje državnih organov, ki jih nadzira, prav tako ni nobenega posebnega postopka, po katerem bi delovala. (Horvat, 2001, 44.)

4.2 RAZVRSTITEV OMBUDSMANOV

Kljub veliki raznolikosti je mogoče ombudsmane razdeliti v štiri glavne skupine.

¹² Do leta 2001 se je institucija ombudsmana na državni ravni razširila v približno 110 držav po svetu. Poleg državnih obstajajo tudi regionalni, mestni, provincialni ombudsmani, nekatere države pa imajo ombudsmana na nacionalni, regionalni in subnacionalni ravni.

¹³ Kot institucija ima varuh človekovih pravic dostop do podatkov in dokumentov, ki so v pristojnosti državnih organov. Sodeluje s sorodnimi ustanovami in njihovimi združenji v drugih državah ter z ustreznimi mednarodnimi organizacijami.

Parlamentarni ombudsman – je najpomembnejši in deluje na celotnem območju države. Zato ga nekateri imenujejo tudi nacionalni ombudsman. Ustanovi se na podlagi ustave ali zakona. V ta sklop sodijo tudi nekateri nacionalni ombudsmeni, pri katerih zaradi posebnosti ustavnih sistemov v postopku imenovanja sodeluje tudi izvršilna oblast (predsednik države ali vlada) ali kombinacija obeh.

Posebni ombudsmeni – varujejo posebne ciljne skupine prebivalcev. Lahko jih imenuje parlament, vendar pa so najpogosteje v rangu vladnih organov. V to skupino lahko uvrstimo posebne ombudsmane v skandinavskih državah, ki jih imenuje vlada.

Regionalni, lokalni in mestni ombudsmeni – imenuje jih lokalna oblast in delujejo izključno na ravni lokalnih skupnosti, neodvisno od državnih organov.

Ombudsmeni zasebnega sektorja – nadzirajo nevladne organe in se tudi financirajo iz nevladnih sredstev. Nekateri takšne ombudsmane imenujejo tudi nepravi ali kvazi ombudsmeni. Največkrat jih ustanovijo veliki zasebni ponudniki določenih storitev, ki želijo na ta način svoje uporabnike prepričati, da so zainteresirani za visoko raven svojih storitev in za resno obravnavanje njihovih pritožb. Če takšnih organov ne ustanovijo, pogosto k njihovem ustanavljanju tudi preko zakonodaje zasebne družbe spodbudi država, s katero regulira mehanizme spodbud in sankcij na določenem področju. (Rovšek, 2002, 131–132.)

4.3 VLOGA IN POMEN OMBUDSMANOV

Kot glavni argument za ustanovitev institucije ombudsmana bi lahko izpostavili predvsem naslednje. Številni novi družbeni problemi in naraščajoče potrebe v javni upravi so dosegle vrh v prej nepoznani zapleteni ureditvi predpisov in upravni kompleksnosti. Prišlo je namreč do širjenja normativizma oziroma področij, ki se urejajo s predpisi, ter do večje zapletenosti odnosov v družbi, ki zahteva normativno urejanje vedno večih področij. Kot posledico tega lahko zato zaznamo vedno več razmerij, v katera stopajo posamezniki z državnimi in drugimi organi javne uprave, za katere velja tudi vedno večja zapletenost. Ta situacija je povzročila nezaupanje med številnimi državljani pri njihovem soočanju z oblastjo in zmedo glede individualnih odgovornosti ter pravic. (Škamperle, 2008, 28.)

Povečanje vloge izvršilno-upravne veje oblasti predstavlja značilnost v razvoju sodobne države, saj ta poleg velikih pristojnosti pri izvrševanju zakonov sprejema tudi podzakonske predpise in jih sama izvaja. Izvršilno-upravna veja oblasti v imenu države vsakodnevno vstopa v odnose s posamezniki, vendar je posameznik pri tem vedno v podrejenem položaju. Mnogokrat namreč niti ne ve za svoje pravice niti za način, kako

naj jih uveljavlja. Državna oblast je tako v nadrejenem položaju, saj ima informacije, strokovno podporo in vse vzvode oblasti, vključno s sredstvi fizične prisile. Neizbežna posledica tega dejstva je, da se državljani pojavljajo v vsakodnevni nevarnosti, da bodo njihove pravice in zakonsko zasnovani interesi na nek način kršeni. (Škamperle, 2008, 28.)

Že po naravi je vloga varuha človekovih pravic taka, da je pogosto v položaju nestrinjanja, na videz celo nasprotovanja državnim organom oblasti, še zlasti v razmerju do izvršilne veje oblasti, čeprav tudi zakonodajna in sodna veja pri tem nista izjemi. Možnosti za konflikt je torej več kot dovolj. Tako je varuh kar nekajkrat deležen kritik tistih, ki so znotraj njegovih pristojnosti in nadzora ter pooblastil. (Butala, 2006, 18.)

Ombudsman ni klasičen državni organ. Vendar ga država ustanovi, da bi bile pravice in svoboščine njenih državljanov bolj učinkovito varovane. Na ta način si tudi organi državne oblasti zagotavljajo večjo legitimnost. Vloga države na področju človekovih pravic je dvojna in navidez protislovna: državni organi so na eni strani najpogostejši kršilci človekovih pravic, na drugi strani pa država vzpostavlja mehanizme, ki naj varujejo pravice posameznikov. Osnovna naloga ombudsmana je torej, da posreduje pri državnih organih v primerih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pri drugih nepravilnostih, ki jih državni organi storijo posameznikom. (Rovšek, 1994, 121.)

Vloga varuha je predvsem v zagotavljanju učinkovitega, strokovnega in za uporabnika prijaznega servisa v službi ljudi ter vsakega posameznika. Tako mora ravnati sam, enako pa pričakuje tudi od organov oblasti, ki jih nadzira. Cilj varuhovega posredovanja je rešitev konkretnega primera ugotovljene kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin in drugih nepravilnosti pa tudi preprečevanje teh kršitev. (Butala, 2006, 18.)

Ombudsman je kljub majhnim formalnim pooblastilom¹⁴ izredno učinkovit organ za nadzorovanje institucij državne oblasti. S svojim delovanjem učinkovito dopolnjuje druge mehanizme varstva zakonitosti in pravic posameznikov, predvsem sistem upravnega nadzorstva ter upravnega, rednega in ustavnega sodstva. Običajno je ombudsman ustanovljen neposredno z ustavo ali ustavnim zakonom, kar mu samo po sebi daje neodvisen položaj in zagotavlja stalnost, saj ga ne more samovoljno odpraviti niti parlament. Običajno se nosilec te institucije izvoli med najbolj uglednimi pravnimi strokovnjaki na podlagi čim širšega soglasja parlamentarnih strank oziroma koalicij. (Rovšek, 1994, 121.)

¹⁴ Varuh ne more opraviti dela ali odpraviti kršitve oziroma nepravilnosti namesto določenega državnega organa, organa lokalne samouprave ali nosilca javnih pooblastil. Dolžnost tistega, ki je storil kršitev oziroma nepravilnost, je, da kršitev ali nepravilnost tudi sam odpravi. Varuh prav tako ne more obravnavati zadev, ki so v postopku pred sodiščem, razen v izjemnih primerih.

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

Pri instituciji ombudsmana so pomembne naslednje karakteristike:

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

Na ombudsmana se načeloma lahko obrne vsakdo, ki je prizadet z aktom državnega organa. Poleg tega varuh lahko ukrepa tudi na lastno pobudo, predvsem na podlagi informacij, ki jih dobi v javnih medijih. Njegovi ukrepi niso vezani samo na ugotavljanje zakonitosti odločitev državnih organov, temveč lahko ocenjuje tudi njihovo smotrnost, odnos do stranke in še posebej uporabo diskrecijske pravice državnega organa. V tem gre iskati tudi poglobitni razlog njegovega ustanavljanja in razloge za njegovo učinkovitost ter priljubljenost, saj lahko ukrepa tudi v primerih, ko ne gre za kršitev predpisov v formalnem smislu, kar je v pristojnosti drugih, predvsem pravosodnih organov. Tako lahko učinkovito ukrepa tudi v primerih manjših kršitev in neučinkovitega ali malomarnega delovanja državnih organov, kar so najpogostejši vzroki za nezadovoljstvo državljanov z delom državnih organov. (Franetič, 2004, 31.)

5 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC V REPUBLIKI SLOVENIJI

Institucija varuha človekovih pravic je bila v slovenski ustavni sistem vpeljana z novo Ustavo RS, ki je bila sprejeta decembra 1991. Varuha človekovih pravic v Ustavi RS opredeljuje 159. člen, ki določa, da se za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil z zakonom določi varuh pravic državljanov.

Vendar pa pri izvoru te institucije v Sloveniji nikakor ne gre spregledati vloge, ki jo je imel predhodnik varuha, in sicer Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju Svet). Svet je bil ustanovljen leta 1988, v času, ko se je v Sloveniji poglobljala zavest o vlogi in pomembnosti človekovih pravic. Svet je vseskozi deloval kot pluralno sestavljeno kolektivno telo. Njegovi člani so bili ugledni posamezniki: univerzitetni profesorji, umetniki, novinarji, duhovniki in drugi, ki so na področju varstva človekovih pravic delovali nepoklicno. Delo Sveta lahko razdelimo v tri obdobja. V obdobju od leta 1988 do leta 1990 je deloval v okviru takratne Socialistične zveze delovnega ljudstva. Mandatar za sestavo Sveta je bil prof. dr. Ljubo Bavcon, dolgoletni profesor kazenskega prava na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. V tem obdobju je Svet deloval večinoma na bolj splošni ravni in s pomočjo javnih izjav opozarjal na kršenje človekovih pravic v Sloveniji ter Jugoslaviji. Leta 1990 je takratna republiška skupščina sprejela poseben zakon o Svetu, ki mu je podelil tudi posebne zakonske pristojnosti za obravnavo posameznih primerov. To so pristojnosti za dostop do vseh informacij državnih organov, ki jih imajo tudi ombudsmani. Zakon je tudi določal, da se predsednik in člani, ki jih on predlaga, volijo v skupščini. Z zakonom je Svet postal neodvisen in se je iz prostorov Socialistične zveze preselil v skupščinske prostore. V zadnji fazi, do konca leta 1994, ko je začel delati varuh človekovih pravic, je Svet dajal večji poudarek obravnavi pobud posameznikov. V tem obdobju je obravnaval povprečno 300 pobud na leto in sprejel okoli 1000 telefonskih poizvedb ter prošenj za nasvete ali pravno pomoč. To sicer ni visoka številka, vendar je treba upoštevati, da je imel Svet zaposlena le dva sekretarja in tajnico. Tako lahko povzamemo, da Varuh ni začel iz nič, temveč je nadaljeval na podlagi tradicije in izkušenj iz dela Sveta.

Decembra 1993 je Državni zbor RS sprejel Zakon o varuhu človekovih pravic, ki določa njegove pristojnosti in pooblastila ter daje zakonsko podlago za njegovo ustanovitev. Tako je 29. septembra 1994 na predlog predsednika republike Državni zbor Republike Slovenije za prvega varuha človekovih pravic izvolil Ivana Bizjaka (za izvolitev je potreboval dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev).

Varuh človekovih pravic je uradno začel delati 1. januarja 1995. S tem dnem je prenehal delovati Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter prenehal veljati zakon o Svetu za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Varuh je skladno z zakonom prevzel od Sveta arhiv in zadeve, ki jih je le-ta do tedaj prejel in reševal.

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

Varuh pri svojem delu ni omejen samo na neposredne kršitve v ustavi navedenih človekovih pravic in svoboščin, ampak lahko deluje v primeru kakršnekoli kršitve katerekoli pravice posameznika s strani nosilcev oblasti.

Intervenira lahko tudi v primeru nepravilnega in slabega upravljanja izvajalcev oblasti v razmerju do posameznikov. Upoštevanje navedeno pomembno vpliva na razvoj in dvig pravne in upravne kulture v razmerjih med izvajalci oblasti in posamezniki.

Varuh človekovih pravic je v razmerju do drugih državnih organov samostojen in neodvisen organ.

Svojo organiziranost in delo varuh človekovih pravic skladno z zakonom ureja s poslovníkom in drugimi splošnimi akti.

Varuh človekovih pravic, kakor ga določa zakon, je institucija, oblikovana po klasičnem modelu nacionalnega parlamentarnega ombudsmana s širokimi pristojnostmi do državnih in drugih organov, ki izvajajo javna pooblastila. Takšen model je prevzela večina zahodnoevropskih držav. Z nalogami in pooblastili, ki jih ima, je dodatno sredstvo zunajsodnega varstva pravic posameznikov.

5.1 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC PO USTAVI RS

Prizadevanje za spoštovanje in varstvo človekovih pravic ni nikoli končana naloga, saj je mnogo bolj kot njihova razglasitev z Ustavo, pomembno njihovo pravno, sodno in drugo neformalno varstvo. Ta prizadevanja se odražajo v mnogih določbah Ustave, dve v Ustavo vgrajeni varovalki pa dajeta varstvu človekovih pravic še posebno in dodatno težo. To sta določba 8. člena¹⁵, po kateri morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ter določba 5. odstavek 15. člena¹⁶, ki pravi, da nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri.

¹⁵ **8. člen** Ustave RS: »Zakoni in drugi predpisi morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno.«

¹⁶ **5. odstavek 15. člena** Ustave RS: »Nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri.«

Tudi mehanizmov za varstvo je kar nekaj. Ustavni okvir za varstvo človekovih pravic namreč obsega vse osnovne oblike varstva: pravne postopke, sodni nadzor in ne nazadnje varuha človekovih pravic.

Uvedba institucije neformalnega varstva pravic posameznikov – Varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin – je torej logična posledica enega temeljnih izhodišč, na katerih temelji Ustava. (Bratož, 1997, 8.)

Ustava RS v 159. členu¹⁷ predpisuje uvedbo Varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin kot nove institucije za neformalno varstvo človekovih pravic in svoboščin. Po Ustavi je njegova funkcija varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Na podlagi te ustavne določbe je bil konec leta 1993 sprejet Zakon o varuhu človekovih pravic, ki je ustanovil institucijo Varuha in določil njegove pristojnosti ter pooblastila. (Kaučič in Grad, 2003, 155.)

Ustava v 159. členu predvideva oblikovanje novega organa, ki ga v naslovu člena imenuje Varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Varuh pravic državljanov, kot ga imenuje besedilo 159. člena, ni najbolj ustrezen izraz, saj večina z Ustavo zagotovljenih pravic in svoboščin ni vezana na državljanstvo, ampak so zagotovljene vsakomur. Varuh je opredeljen kot ustavna kategorija, kar mu zagotavlja ustrezen položaj. Pri tem ni neposredno določeno njegovo mesto v strukturi države, iz česar izhaja, da je institucija Varuha organ »sui generis«, kar pomeni, da je samostojen in neodvisen organ tako od zakonodajne kot od izvršilne veje oblasti. Njegov položaj se približuje položaju pravosodnih organov, zlasti ustavnemu sodišču.

Prvi odstavek 159. člena Ustave določa dve temeljni predpostavki, ki morata biti izpolnjeni za ukrepanje varuha:

1. gre za varstvo katere z Ustavo zagotovljenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin;
2. kršitev je bila storjena s strani državnih organov.

S tem je določena tudi širina njegovega nadzora, saj nadzira vsa razmerja med državnimi organi, organi lokalne samouprave in nosilci javnih pooblastil na eni strani ter državljani na drugi strani, ki se nanašajo na varstvo in uveljavljanje njihovih pravic v razmerju do teh organov. Njegov nadzor tako zajema vsa razmerja v javni sferi. Ne more pa nadzirati razmerij, ki nastajajo med posamezniki in organizacijami v zasebni sferi, saj bi v nasprotnem primeru postal organ državne oblasti in bi bil neposredno vključen v strukturo državnega nadzora.

¹⁷ **159. člen** Ustave RS: "Za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil se z zakonom določi varuh pravic državljanov."

Drugi odstavek 159. člena Ustave daje možnost, ki pri nas zaenkrat še ni izkoriščena, da se z zakonom lahko za posamezna področja določijo posebni varuhi pravic državljanov. Te vrste varuhov teorija imenuje »kvazi varuhi« in se ustanovijo samo za posamezna ožja področja in poleg razmerij med državljani in državo, zajemajo tudi razmerja med državljani in organizacijami zasebne sfere. Najbolj tipične take »kvazi varuhe« najdemo na področju varstva potrošnikov in varstva osebnih podatkov. (Bratož, 1997, 9.)

5.2 IZVOLITEV IN POLOŽAJ VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Način izvolitve varuha je pomeben tako za opredelitev njegove vloge glede na ustavni sistem delitve oblasti kot tudi za utrditev njegovega samostojnega in neodvisnega položaja, ki ga mora imeti pri opravljanju svojega dela. Zakon je določil, da varuha človekovih pravic izvoli državni zbor na predlog predsednika republike¹⁸. Za izvolitev varuha je predpisana dvotretjinska večina glasov vseh poslancev. Tako velika večina se v naši ureditvi ne zahteva za nobenega drugega funkcionarja, ki ga voli državni zbor, pa tudi primerjalno spada med najstrožje pogoje za izvolitev ombudsmana. Predpisana večina naj bi zagotavljala na eni strani čim širšo podporo parlamenta, na drugi pa krepila njegov neodvisni položaj. (Grad et al., 1999, 337.)

Varuha izvoli državni zbor za šest let in je po poteku mandata lahko še enkrat izvoljen. Za varuha je lahko izvoljen le državljan Republike Slovenije (to je edini pogoj, ki ga mora izpolnjevati tisti, ki kandidira za varuha), drugod se za varuha večinoma zahteva pravna izobrazba. V kandidacijskem postopku se smiselno uporabljajo določbe zakona o ustavnem sodišču, ki urejajo kandidiranje za sodnike ustavnega sodišča. Zakon določa, da je treba začeti postopek za izvolitev varuha najpozneje šest mesecev pred potekom mandata prejšnjega varuha, državni zbor pa odloči o predlogu predsednika v 45 dneh po predložitvi predloga. Državni zbor izvoli varuha z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Tako visoka kvalificirana večina na eni strani zastruje pogoje za izvolitev varuha, na drugi strani pa mu zagotavlja podporo parlamenta ter njegovo neodvisnost tudi v odnosu do političnih strank. Varuh ima najmanj dva in največ štiri namestnike. Namestnika na predlog varuha imenuje državni zbor. V primeru odsotnosti, smrti, izteka mandata, trajne ali začasne nesposobnosti za opravljanje funkcije nadomešča varuha njegov namestnik. Varuh določi vrstni red namestnikov, ki ga nadomeščajo.

¹⁸ **12. člen ZVarCP:**

”Varuha izvoli državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev za dobo šestih let in je po poteku mandatne dobe lahko še enkrat izvoljen.”

13. člen ZvarCP:

”Postopek za izvolitev varuha se mora začeti najpozneje šest mesecev pred potekom mandatne dobe prejšnjega varuha. Državni zbor odloči o predlogu predsednika republike v 45 dneh od dne predložitve predloga.”

Varuh nastopi funkcijo po prisegi pred državnim zborom. Funkcija varuha ni združljiva s funkcijami v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, organih političnih strank in sindikatov ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, ki po zakonu niso združljive z opravljanjem javne funkcije. Funkcija, ki ni združljiva s funkcijo varuha, varuhu z dnem nastopa funkcije varuha preneha ali miruje, če tako določa zakon. Če varuh ne opusti pridobitne dejavnosti, ki je po zakonu nezdružljiva s funkcijo varuha, mu funkcija preneha v tridesetih dneh po ugotovitvi pristojne komisije državnega zbora o nezdružljivosti. Varuh ne more biti klican na odgovornost za mnenje ali predlog, ki ga je izrekel v okviru opravljanja svoje funkcije. Brez dovoljenja državnega zbora ne sme biti priprt v kazenskem postopku, ki je uveden proti njemu v zvezi z opravljanjem njegove funkcije. Predčasno je lahko razrešen samo, če to zahteva sam, če je obsojen za kaznivo dejanje s kaznijo odvzema prostosti ali zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje svoje funkcije. Postopek za razrešitev varuha se začne na predlog tretjine poslancev. Državni zbor razreši varuha, če za razrešitev glasuje dve tretjini navzočih poslancev. Iz tega je razvidno, da je za njegovo razrešitev potrebna manjša večina od tiste, ki se zahteva za njegovo izvolitev. To je razumljivo, saj je njegova razrešitev mogoča le izjemoma. (Kvas, 2009, 81–82.)

5.3 PRISTOJNOSTI IN POBLASTILA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Varuh človekovih pravic (v nadaljevanju varuh) varuje posameznika v stikih z državnimi organi, organi lokalne samouprave in nosilci javnih pooblastil (v nadaljevanju državnimi organi) ter nadzira njihovo delovanje. Posamezniku daje varstvo s tem, da njegove pritožbe preiskuje in predlaga odpravo nepravilnosti, če ugotovi, da je pritožba utemeljena. Gre za varstvo na področju pravičnega in korektnega postopanja oblasti v razmerju do posameznika. Pokriva področji oblastnega odločanja in osebnega stika posameznika (kot stranke) z državnimi organi.

Varuh nima pristojnosti oblastnega odločanja in ne more sprejemati pravno obveznih odločitev, ki bi bile sankcionirane s sredstvi pravne prisile. Varuh ni oblast. Njegova dejanja in akti niso oblastne narave in z njimi ne izvaja oblasti. Splošne akte lahko izdaja le v povezavi z lastno organiziranostjo (drugi odstavek 10. in 51. člena Zakona o varuhu človekovih pravic – ZVarCP). Posamičnih aktov ne izdaja v obliki odločbe, sodbe, sklepa ali odredbe, torej v oblikah, ki sicer poudarjajo avtoritativnost v izvajanju (sodne in izvršilne veje) oblasti. Izjema velja le za sklep o preiskavi (23. člen ZVarCP), ki pa je izraz določenih upravičenj oblasti. Ta so potrebna zato, da varuh lahko v samostojno vodenem preiskovalnem postopku neodvisno in nepristransko ugotovi vsa odločilna dejstva posameznega primera, ki ga obravnava.

V pristojnosti varuha je, da državnim organom naslavlja predloge, mnenja, kritike ali priporočila (7. in 25. člen ZVarCP). Posamični akt, ki je po svoji vsebini (ne pa tudi po

moči pravno obvezne odločitve) najbližji odločbi sodne oblasti, je končno poročilo (39. člen ZVarCP). To vsebuje ugotovitev odločilnega dejanskega stanja in pravni sklep o kršitvah človekovih pravic ali temeljnih svoboščin oziroma o drugih nepravilnostih obravnavanega primera. Končno poročilo ne vsebuje sankcije, temveč le predlog za odpravo ugotovljene nepravilnosti in s tem za pravilno (pravično) rešitev primera.

Končno poročilo svoje predloge, mnenja, kritike in priporočila predloži varuh pristojnemu državnemu organu. Ta jih je dolžan obravnavati, nanje odgovoriti in varuha obvestiti o svojih ukrepih (prvi odstavek 40. člena ZVarCP). Varuh nima na razpolago formalnih pravnih sredstev, da bi državni organ prisilil k določenemu ravnanju. Zgolj odločitev slednjega je, ali bo stališče varuha upošteval in kako, če sploh bo, v danem primeru ravnal. Če posredovanje ni uspešno, ima varuh na voljo neformalna sredstva pritiska na državni organ. O neupoštevanju njegovih predlogov lahko obvesti neposredno nadrejen organ, pristojno ministrstvo, državni zbor ali zadevo javno objavi (drugi odstavek 40. člena ZVarCP). Sredstvo političnega in javnega pritiska je redno poročilo državnemu zboru. V njem varuh poroča o svojem delu, ugotovitvah o stopnji spoštovanja človekovih pravic in o pravni varnosti državljanov v Republiki Sloveniji (prvi odstavek 43. člena ZVarCP). Poročilo obravnava državni zbor, se pa tudi javno objavi tako, da je dostopno strokovni in širši javnosti. Učinkovitosti varuha ne gre ocenjevati le s stališča formalnega statusa, ki ga imajo njegova dejanja in akti. Upoštevati je treba tudi reakcije (odzivnost) državnih organov, h katerim je delovanje varuha usmerjeno. Izkušnje kažejo, da je mnogo priporočil sprejetih in upoštevanih že v fazi opravljanja poizvedb in med preiskavo. Intervencija varuha pogosto nima vpliva le na posamezno zadevo, na katero se nanaša. Z opozarjanjem na nepravilnosti vpliva tudi preventivno: da se državni organ v prihodnjem poslovanju in stikih s posameznikom izogne podobnim nepravilnostim ter slabemu upravljanju. Odločilno lahko pripomore k razvoju načel in predpisov, ki določajo ravnanje državnih organov ter vedenje njihovih uradnikov.

Zoper odločitev (akte) državnih organov so redno na voljo pritožba oziroma druga pravna sredstva. To pa le redko velja za (fizična) oblastna dejanja državnih organov. In prav na tem področju gre pogosto za izvrševanje pooblastil, ki neposredno posegajo v tradicionalne in temeljne človekove pravice. Tipičen primer so postopki policije. Sodni preizkus policijskega ravnanja je le pri kazenskem pregonu (civilno - odškodninski sodni postopki so redki). O zakonitosti posamičnih dejanj, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, odloča tudi v upravnem sporu pristojno sodišče, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (drugi odstavek 157. člena Ustave RS). Vendar sodno varstvo po 67. členu Zakona o upravnih sporih ni popolno in ne pokriva vseh nekorektnosti in nepravilnosti dejanj organov oblasti, je pa tudi časovno omejeno (dokler dejanje traja – 69. člen Zakona o upravnih sporih).

Postopki policije so tako v veliki večini zunaj nadzora pravosodnih organov. Ponavadi je posamezniku na voljo le pritožba na ministrstvo za notranje zadeve, ki nepravilnosti

ugotavlja v postopku notranjega nadzora. Za veliko večino policijskega delovanja pa je varuh edina neodvisna in nepristranska nadzorna pot. To velja tudi za vojsko. Ne preseneča 52. člen Zakona o obrambi, po katerem lahko vojaška oseba da pobudo za začetek postopka pri varuhu, če meni, da so ji med vojaško službo omejene ali kršene njene pravice ali temeljne svoboščine.

Zdravstvena dejavnost posega na občutljivo in najbolj intimno področje človekove zasebnosti. Pa vendar s stališča varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin praktično ni zunanjega nadzora. Sodni nadzor je postopkovno urejen le glede prisilne hospitalizacije duševnih bolnikov (pridržalni postopek), pa še tu se v praksi kažejo pomanjkljivosti.

Nadzor varuha se razteza tudi na druge primere omejevanja pravice do prostosti. Pri tem gre lahko za bivanje določenih kategorij varovancev v javnih socialno-varstvenih zavodih, predvsem pa za pripornike in zapornike. Slednji zoper ravnanje delavcev zavoda za prestajanje kazni zopora nimajo sodnega varstva, interna pritožbena pot pa se konča na ministrstvu za pravosodje. Pri inšpekcijskem pregledu lahko varuh opravi preglede zaporov, drugih prostorov, v katerih so osebe, ki jim je odvzeta prostost, in drugih zavodov z omejeno svobodo gibanja. Z osebami v teh zavodih ima pravico opraviti pogovor brez navzočnosti drugih oseb (drugi in tretji odstavek 42. člena ZVČP).

Za vse navedene ukrepe državnih organov velja, da še tako jasna zakonska določila, podzakonski predpisi in interna navodila niso jamstvo, da bo uradnik pri vsakem stiku s posameznikom ravnal pravilno in korektno. Zato je pomembno, da ima posameznik možnost pritožbe na nepristransko telo. Že zgolj to dejstvo sili državni organ, da zatrjevane nepravilnosti v pritožbenem sistemu internega nadzora obravnava skrbneje in z večjo pozornostjo, kar posredno vpliva tudi na kakovost njegovega poslovanja. Tu gre omeniti še pooblastilo varuha, da lahko daje državnim organom, zavodom in organizacijam, ki izvajajo javna pooblastila, predloge za izboljšanje njihovega poslovanja in ravnanja s strankami (drugi odstavek 45. člena ZVČP).

Za uspešno delovanje in izpolnjevanje pooblastil mora imeti varuh v zvezi z obravnavanim primerom možnost ugotoviti dejansko stanje, ki se kar najbolj približuje resnici. Na področju zbiranja dokaznega gradiva in ugotavljanja odločilnih dejstev so zato njegova pooblastila največja. Državni organi morajo, ne glede na stopnjo zaupnosti, varuhu na njegovo zahtevo zagotoviti vse podatke in informacije iz njihove pristojnosti in mu omogočiti izvedbo preiskave (6. člen ZVČP). Varuh lahko vstopi v uradne prostore vsakega državnega organa. Državni organi pa so mu dolžni pomagati pri izvedbi preiskave in mu dati na njegovo zahtevo ustrezno pomoč (prvi odstavek 42. in 43. člena ZVČP). Varuh lahko kot pričó ali izvedenca na pogovor v zadevi, ki jo obravnava, vabi vsakogar. Vsi funkcionarji in uslužbenci državnih organov se morajo odzvati varuhu na vabilo za sodelovanje v preiskavi ter zaradi dajanja pojasnil (prvi odstavek 36. člena ZVČP). Odklonitev ali nespoštovanje njegove zahteve se šteje za

oviranje dela varuha. O tem lahko poroča s posebnim poročilom pristojnemu delovnemu telesu Državnega zbora, Državnemu zboru ali obvesti javnost (četrty in peti odstavek 33. člena ZVČP). Neupoštevanje zahteve varuha v zvezi z ugotavljanjem dejanskega stanja je prekršek. (Butala, 1995, 745–747.)

5.4 POSTOPEK PRI VARUHU ČLOVEKOVIH PRAVIC

Ena bistvenih značilnosti varuha je povsem neformalen in enostaven postopek, saj njegov začetek ni vezan na nobene formalnosti¹⁹. Varuh mora voditi postopek nepristransko in v vsaki zadevi pridobiti stališča prizadetih strani. Dokler postopek ni končan, mora varovati identiteto strank in tajnost celotnega postopka. V postopku ima varuh veliko diskrecijsko pravico. V postopku ni vezan na pritožbeni zahtevek, saj ga lahko prekorači ali brez kakršnekoli obrazložitve ne ukrepa v stvari, ki je predmet pritožbe. V nekaterih primerih pa sploh ne more intervenirati. (Trpin, 1990, 35). To so zadeve, pri katerih še ni izkoriščeno redno ali izredno pravno sredstvo ali postopek pritožbe še teče. Varuh ni vezan le na pritožbe posameznikov, ampak lahko začne postopek tudi na lastno pobudo, zlasti ko gre za širša vprašanja, pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. O svojih ugotovitvah varuh obvešča javnost in Državni zbor. V primeru odkrite nepravilnosti lahko daje samo predloge, mnenja, kritike in priporočila, saj nima, niti pooblastil za spremembo ali odpravo nezakonitih ali drugače nepravilnih upravnih aktov niti za kaznovanje storilcev. To izhaja iz njegovega položaja posebnega parlamentarnega organa, ki v ničemer ne posega v obstoječi sistem nadzora izvršilne oblasti in pomeni samo dopolnilno sredstvo v sistemu varstva človekovih pravic. Edine zakonske pristojnosti, ki jih ima varuh, se nanašajo na možnost pridobivanja informacij s strani državnih organov in vodenja preiskave. V ta namen mu mora biti omogočen dostop do vseh podatkov in dana možnost zaslišanja posameznikov. Ves čas postopka si mora varuh prizadevati tudi za sporazumno rešitev zadeve s poravnavo.

¹⁹ **26. člen ZvarCP:**

»Vsakdo, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine, lahko naslovi na varuha pobudo za začetek postopka.»

Varuh lahko začne postopek tudi na lastno pobudo.

Če v posamični zadevi začne varuh postopek na lastno pobudo ali jo vloži v imenu prizadetega posameznika kdo drug, je potrebno za začetek postopka soglasje prizadetega.»

5.4.1 Pobuda

Postopek za ugotavljanje kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin oziroma druge nepravilnosti se začne na pobudo. Postopek obravnave pobude pri varuhu opredeljujeta ZVarCP v členih od 26 do 46, podrobneje pa postopek z vlogami ureja Poslovník Varuha. Zakon določa, da je postopek pri varuhu zaupen, neformalen in za stranke brezplačen. Zahteva po neformalnosti ne pomeni, da pobudnik ni zavezan spoštovati z zakonom predpisanih pogojev, temveč da je postopek pri varuhu manj formaliziran in tog kot pred pravosodnimi organi. Dolžnost varuha je postopek voditi nepristransko in v vsaki zadevi pridobiti stališča prizadetih strank. Ena temeljnih značilnosti delovanja varuha je tudi njegova samostojna oziroma prosta pravica pri odločanju o tem, katere zadeve bo vzel v obravnavo in katerih ne.

Pobudo lahko vloží vsakdo, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine. Postopek pri varuhu je zaupen. Za vložitev pobude ni potrebna obličnost ali pomoč odvetnika. Je pa treba vložiti pobudo v pisni obliki in jo tudi lastnoročno podpisati ter označiti z osebnimi podatki pobudnika. V pobudi je treba navesti okoliščine, dejstva in dokaze, na katerih temelji pobuda za začetek postopka. Pobudnik mora tudi navesti, ali je v zadevi že uporabil pravna sredstva in, če jih je, katera. Preden se vloží pobuda pri varuhu, mora posameznik sam izkoristiti pravna sredstva, ki so mu na voljo. Velja namreč, da mora posameznik najprej sam poskušati z organom, za katerega meni, da mu je kršil pravice, rešiti zadevo. Osebe, ki jim je odvzeta prostost, imajo pravico nasloviti varuhu pobudo za začetek postopka v zaprti ovojnici. Pobudo lahko v imenu prizadetega vloží tudi kdo drug, vendar mora vlogi v tem primeru priložiti soglasje prizadetega. Varuh lahko začne postopek tudi na lastno pobudo. Če začne varuh postopek v posamični zadevi na lastno pobudo, je treba tako kot tedaj, ko začne postopek v imenu prizadetega kdo drug, pobudi priložiti soglasje prizadetega. Varuh lahko obravnava tudi širša vprašanja, ki so pomembna za varstvo človekovih pravic in za pravno varnost državljanov.

Ko varuh prejme pobudo za začetek postopka, opravi potrebne poizvedbe in na tej podlagi sklene:

- ◆ da o pobudi odloči po skrajšanem postopku;
- ◆ začne preiskavo;
- ◆ pobudo zavrne;
- ◆ pobude ne vzame v obravnavo, ker je anonimna, prepozna, žaljiva ali pomeni zlorabo pravice do pritožbe.

Če varuh sklene, da pobudo zavrne ali je ne vzame v obravnavo iz razlogov iz tretje ali četrte alineje prejšnjega odstavka, je njegova dolžnost v čim krajšem času o tem pobudnika obvestiti, mu pojasniti razloge za to in ga po možnosti napotiti na drugo

ustrezno pot za rešitev zadeve. Ustaljena praksa dela varuha je, da tedaj, ko v primeru iz tretje alineje prejšnjega odstavka pobudo zavrne in je ne obravnava, ker praviloma za njeno obravnavo ni pristojen ali pa je zadeva še v obravnavi pred drugim organom, o tem pobudnika obvesti. Kadar pobude ne obravnava iz razloga po četrty alineji, o tem, da pobude ne bo obravnaval, pobudnika praviloma ne obvešča, razen ko gre za pobudo, ki je vložena prepozno. Odločitev varuha, da pobude ne vzame v obravnavo ali jo zavrne, je dokončna (31. člen ZVarCP). Če so dejansko stanje in stališča prizadetih strani razvidni iz dokumentacije, priložene pobudi za začetek postopka, varuh o pobudi odloči po skrajšanem postopku (1. točka prvega odstavka 28. člena ZVarCP). Če je pobuda nepopolna ali nerazumljiva, varuh pobudniku določi primeren rok za dopolnitev oziroma popravo, če je za ugotovitev, razjasnitev ali presojo kakšnega dejstva, ki je pomembno za rešitev stvari, potrebno strokovno znanje, ki ga varuh nima, pa v postopek lahko vključi izvedenca. O vključitvi izvedenca odloči varuh. Varuh je v poslovniku določil, da se ob upoštevanju neformalnosti narave postopka pri varuhu v tem postopku glede izločitve, zapisnika, vabil, vročanja, štetja rokov in ugotovitvenega postopka smiselno uporabljajo določbe Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). Pred odločitvijo o načinu obravnavanja pobude lahko varuh opravi potrebne poizvedbe. V ta namen zahteva od pristojnih organov, da mu v določenem roku pošljejo pojasnila, informacije in druge podatke. Odločitev varuha vsebuje ugotovitev dejanskega stanja, presojo o kršitvi človekovih pravic ali temeljnih svoboščin oziroma drugi nepravilnosti in način, kako naj se kršitve oziroma nepravilnosti odpravijo. Kadar je to mogoče, si varuh ves čas postopka prizadeva za sporazumno rešitev zadeve s poravnavo. Ob poravnavi se postopek s pobudo konča. Dosežena poravnava ne pomeni, da varuh ne sprejme svojih ugotovitev in predlogov ter jih ustrezno obravnava skladno z zakonom. (Kvas, 2009, 87–89.)

5.4.2 Preiskava

Preiskavo začne varuh s sklepom o preiskavi. Sklep vsebuje zlasti povzetek pobude in navedb organa, na katerega se pobuda nanaša, navedbo ravnanja, ki domnevno pomeni kršitev človekove pravice ali temeljne svoboščine oziroma drugo nepravilnost ter osebe, ki bodo opravile preiskavo.

Sklep o preiskavi pošlje varuh pobudniku in organu, na katerega se nanaša pobuda za začetek postopka. Od slednjega hkrati zahteva odgovor na pobudo in dodatne informacije ter pojasnila, ki jih bo v preiskavi potreboval. Varuh organu določi rok, v katerem mu mora poslati informacije, ki ne sme biti krajši od osem dni. S tem je organu zagotovljen minimalni čas za zbiranje potrebnih informacij. Če organ v tem roku ne posreduje odgovor, je le-ta nepopoln ali ne sporoči razlogov, zaradi katerih ni ugodil zahtevi, se takšno ravnanje šteje za oviranje dela varuha. Varuh lahko o tem obvesti neposredno nadrejeni organ pa tudi pristojno delovno telo Državnega zbora, Državni zbor ali javnost.

Najpomembnejše zakonsko pooblastilo varuha je pravica do vpogleda v podatke in dokumente iz pristojnosti državnih organov, ki so mu jih le-ti dolžni zagotoviti ne glede na stopnjo njihove zaupnosti. Pri tem so varuh, njegovi namestniki in uslužbenci dolžni varovati zaupnost podatkov v skladu s tajnostjo postopka pri varuhu. V teku preiskave lahko varuh izvede katerikoli del ugotovitvenega postopka in uporabi katerokoli dokazno sredstvo. O tem odloča sam, glede na potrebe posameznega primera. Vsi organi so mu pri izvedbi preiskave dolžni pomagati in mu na njegovo zahtevo nuditi ustrezno pomoč. Varuh ima zaradi dajanja pojasnil pravico vsakogar povabiti na razgovor. Vsi uslužbenci in funkcionarji državnih organov se morajo odzvati njegovemu povabilu za sodelovanje v preiskavi, vsakogar lahko povabi tudi kot pričó ali izvedenca, ki lahko v posameznih primerih prispeva k razjasnitvi dejanskega stanja. V večini primerov je mogoče ugotoviti dejansko stanje že na podlagi pisne dokumentacije, priložene pobudi, le izjemoma je potrebno osebno zaslišanje.

Ob upoštevanju neformalne narave postopka pri varuhu se glede izločitve, zapisnika, vabil, vročanja, štetja rokov in ugotovitvenega postopka smiselno uporabljajo določbe ZUP.

Neupoštevanje varuhovih vabil je sankcionirano kot prekršek. S tem se ohranja varuhova avtoriteta in preprečuje, da bi zlasti uslužbenci državnih organov ignorirali njegove zahteve za dostavo informacij ali vabila na razgovore. Kazenske sankcije sicer niso najprimernejše za upoštevanje zahtev varuha v preiskavi in se v praksi redko uporabljajo, ker skušajo prizadeti največkrat prostovoljno izpolniti njegove zahteve.

Če varuh ugotovi, da je bila zadeva rešena na drug način, če pobudnik neupravičeno ne sodeluje v postopku ali je iz njegovih dejanj razvidno, da ga nadaljevanje preiskave ne zanima, lahko preiskavo tudi prekine. Postopek obravnavane pobude se s prekinitvijo zaključi, o tem pa se seznaní pobudnika in organ, na katerega se pobuda nanaša. (Bratož, 1997, 26–28.)

5.4.3 Poročilo o preiskavi

Po opravljeni preiskavi varuh izdela osnutek poročila o svojih ugotovitvah in ga pošlje prizadetim strankam. Te lahko v roku, ki ga določi varuh, pošljejo svoje pripombe ali predloge za dopolnitev ugotovitev v poročilu. V nujnih primerih ali kadar na podlagi dokumentacije, s katero razpolaga, presodi, da so dejstva nesporna, lahko varuh sprejme svoje ugotovitve in predloge brez predhodnega preverjanja. Varuh v končnem poročilu navede svojo oceno dejstev in okoliščin posameznega primera in ugotovi, ali so bile v obravnavanem primeru kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine in kako so bile kršene oziroma, ali je šlo za drugo nepravilnost. Hkrati predlaga način, s katerim naj se odpravi ugotovljena nepravilnost. Pri tem lahko predlaga, da organ ponovno izvede določen postopek skladno z zakonom, predlaga povrnitev škode ali predlaga drug način odprave nepravilnosti, ki je bila storjena posamezniku. Pri tem ne posega v civilnopravne pravice, ki jih ima posameznik za povrnitev škode. V končnem poročilu se

varuh opredeli tudi glede morebitnih pripomb prizadetih strank k osnutku poročila, ki niso bile upoštevane.

5.4.4 Ukrepi varuha

Zakon v 7. členu določa, da lahko varuh na organe naslovi predloge, mnenja, kritike in priporočila, ki so jih ti dolžni obravnavati in nanje v določenem roku tudi odgovoriti. Kljub majhnim formalnim pooblastilom je varuh izredno učinkovit organ za nadzor institucij državne oblasti. Poudariti pa je potrebno, da ni četrta veja oblasti, saj nima pristojnosti oblastnega odločanja, sankcioniranega s pravnimi sredstvi prisile. V nobenem primeru ne more odpraviti ali spremeniti nezakonitega ali drugače nepravilnega ravnanja, zahtevati določenega ravnanja ali opustitve in ne doseči prisilne izvršitve svojih ukrepov. To ne pomeni, da nima možnosti za realizacijo svojih predlogov, saj prepričuje s težo argumentov in veličino svojega strokovnega ugleda. (Bratož, 1997, 28–29.)

Ob ugotovitvi, da je prišlo do kršitve, varuh predlaga tudi na kakšen način naj se storjena krivica ali nepravilnost odpravi in zadeva zakonito ter pravično reši. Ker ni mogoče predvideti vseh možnih načinov odprave krivic in nepravilnosti, zakon le primeroma določa ukrepe, ki se nanašajo na povrnitev škode in odpravo nepravilnosti, ki jo je državni organ povzročil posamezniku, ter na ugotavljanje odgovornosti uslužbencev organov, ki so storili nepravilnost. Varuh tako lahko:

- Predlaga ponovno izvedbo določenega postopka v skladu z zakonom. To je mogoče le, kadar predpisi dopuščajo takšno možnost;
- Predlaga povrnitev škode, ki jo je posameznik utrpel zaradi napake ali nepravilnosti pri delu organa. Pri tem varuh s svojim predlogom ne posega v civilnopravne pravice posameznika, saj bo le-ta lahko zahteval povrnitev celotne škode le pred pristojnim sodiščem;
- V primerih, ko gornja načina poprave ugotovljene nepravilnosti nista mogoča, lahko predlaga organu, da se posamezniku opraviči, izboljša svoj odnos do strank ali kako drugače odpravi povzročeno nepravilnost;
- Predlaga uvedbo disciplinskega postopka zoper uslužbenca organov, ki so zakrivali nepravilnost.

Varuh lahko zahteva odgovor na svoje ukrepe najkasneje v roku 30 dni. Če organ ne predloži poročila o upoštevanju njegovih predlogov ali jih upošteva le delno, lahko varuh uporabi strožje ukrepe, s katerimi o takšnem ravnanju organa obvesti neposredno nadrejeni organ, pristojno ministrstvo. S posebnim poročilom lahko obvesti tudi pristojno delovno telo Državnega zbora ali neposredno Državni zbor. Če se po ponovni zahtevi organ na predloge ali priporočila ne odzove ustrezno, lahko varuh na stroške organa objavi svoje poročilo in predlog v javnih glasilih.

5.5 SLUŽBA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Zakon v 51. členu določa, da varuh po predhodnem mnenju pristojnega delovnega telesa državnega zbora sprejme svoj poslovnik, ki se objavi v Uradnem listu RS. V njem se določi zlasti delitev področij, organizacijo dela in postopek z vlogami.

Poslovnik ureja vprašanja, povezana z organizacijo in načinom dela varuha, ki jih zakon ne ureja dovolj podrobno in ki jih je sploh mogoče določiti glede na neformalno naravo postopka pri varuhu. S poslovníkom je varuh kot redno obliko dela uvedel poslovanje zunaj svojega sedeža. Tako je prisoten tudi na drugih območjih Slovenije, saj glede na naravo institucije vzpostavljanje organizacijskih enot v drugih mestih ni mogoče. Zakon določa, da ima varuh strokovno službo, ki jo podrobneje ureja poslovnik. Služba varuha je organizirana v Uradu varuha človekovih pravic (v nadaljevanju: urad varuha), ki ga sestavljata:

- strokovna služba varuha in
- služba generalnega sekretarja.

Strokovna služba Varuha opravlja strokovne naloge za varuha in njegovega namestnika po posameznih področjih, klasificira pobude, skrbi za njihov potek obravnave in jih obravnava ter pripravlja mnenja, predloge in priporočila, izvaja preiskovalna dejanja ter izdeluje poročila o svojih ugotovitvah v zvezi s pobudami in v povezavi z njimi posreduje pobudnikom informacije. Opravlja administrativno-tehnične, informacijske in druge naloge, ki so potrebne za opravljanje nalog iz pristojnosti varuha in namestnikov varuha.

Strokovno službo Varuha po navodilih varuha in namestnikov varuha vodi direktor strokovne službe, ki organizira in vodi delo svetovalcev, strokovnih in administrativnih uslužbencev strokovne službe.

Služba generalnega sekretarja opravlja vse naloge na organizacijskem, pravnem, upravnem, materialnem, finančnem in kadrovskem področju, ki so potrebne za delovanje urada varuha, samostojno ali v sodelovanju z zunanjimi sodelavci. Službo generalnega sekretarja vodi neposredno generalni sekretar varuha.

Zadeve v pristojnosti varuha se delijo na posamezna področja, ki jih določi varuh ob upoštevanju vsebinske povezanosti problematike, organizacije in vrste postopkov državnih in drugih organov, do katerih ima pooblastila ter zaokroženosti strokovnih področij.

Za vsako področje je pristojen eden izmed namestnikov. V zvezi s svojim delom ima namestnik na področjih, za katera je pristojen, vsa pooblastila, ki jih daje zakon varuhu. Funkcionarjem in uslužbencem urada varuha lahko da varuh za dejanja, ki jih opravljajo, splošna ali posamezna pooblastila.

Pravilnik o službenih izkaznicah določa, da imajo varuh, namestniki varuha, funkcionarji in pooblaščenec uslužbenci Urada varuha službene izkaznice. Na službeni izkaznici je fotografija in podatki o identiteti imetnika in navedba pooblastil.

Varuh lahko opravlja svoje delo tudi zunaj svojega sedeža.

Varuh in namestniki varuha opravljajo razgovore s strankami v predhodno dogovorjenem času. V primeru, da razgovor ni bil predhodno dogovorjen, pobudnik pa kljub temu želi razgovor, ga opravi s strokovnim sodelavcem ali svetovalcem, ki ga določi generalni sekretar.

Pobude za začetek postopka pri varuhu in druge vloge ter dopise sprejema glavna pisarna.

Glede pravice do plače, nadomestil in drugih osebnih prejemkov, povračil ter pravic, se za generalnega sekretarja varuha smiselno uporabljajo določbe zakona o funkcionarjih v državnih organih, za druge uslužbence pa smiselno določbe ZJU. (54. člen ZVarCP).

Zakon ureja tudi financiranje službe varuha. Višino finančnih sredstev določi Državni zbor v proračunu, na predlog varuha. S tem se zagotavlja njegova ekonomska neodvisnost.

5.6 POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Zakon o varuhu človekovih pravic v 43. členu določa, da varuh poroča državnemu zboru z rednimi ali posebnimi poročili o svojem delu, ugotovitvah o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti državljanov v Republiki Sloveniji z rednimi letnimi ali posebnimi poročili. Letno poročilo mora predložiti najpozneje do 30. septembra za preteklo leto. Ob obravnavi rednega letnega poročila v državnem zboru lahko varuh osebno na seji državnega zbora predstavi povzetek poročila in svoje ugotovitve na tej podlagi. Državni zbor je s svojim poslovnikom določil, da obravnava letno poročilo Varuha na prvi redni jesenski seji Državnega zbora. (Kvas, 2009, 92.)

Letno poročilo vsebuje ugotovitve o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti državljanov v Republiki Sloveniji, opis bistvene problematike, statistični pregled prejetih, obravnavanih in zaključenih vlog, opis posameznih značilnih primerov oziroma nepravilnosti ter poročilo o drugih aktivnostih varuha. Redno letno poročilo posreduje varuh po predaji predsedniku parlamenta tudi predsedniku vlade in predsedniku države ter jim predstavi povzetek poročila in ugotovitve na njegovi podlagi. Vlada poročilo varuha podrobno obravnava ter zadnja leta pripravi tudi odzivno poročilo k poročilu varuha in ga posreduje Državnemu zboru še pred obravnavo poročila varuha v Državnem zboru. V zadnjih letih Državni zbor ob obravnavi poročila sprejme k poročilu varuha tudi ugotovitve in priporočila ter jih posreduje pristojnim organom za nadaljnje delo na določenem področju. Letna poročila ombudsmana imajo povsod po svetu velik pomen, saj vsebujejo poleg rezultatov njegovih preiskav in ocen dela organov tudi usmeritve ter predloge, ki naj jih pri svojem delu upoštevajo organi. Pomembno pa je tudi zato, ker državljanji dobijo informacijo o svojih pravicah na splošno in na posameznih področjih ter o tem, kakšne standarde storitev na področju javne uprave lahko pričakujejo. Posebno poročilo lahko varuh naslovi pristojnemu delovnemu telesu državnega zbora ali neposredno državnemu zboru. (Kvas, 2009, 92–93.)

6 POROČILO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC RS ZA LETO 2008

Varuhinja je tudi v letu 2008 sledila zavezi ob nastopu svojega šestletnega mandata, da bo posebno pozornost namenila pravicam otrok in drugih skupin prebivalcev, ki težje poskrbijo zase – invalidi, hendikepirani ali starejši ljudje. Osrednja tema, ki ji je tudi v letu 2008 namenjala veliko pozornosti, je nasilje na vseh ravneh družbe (v družini, na cesti, v institucijah idr.) in v vseh pojavnih oblikah (nad starejšimi, otroki, ženskami, invalidi, med otroki, nad pripadniki šibkejših skupin, na delovnem mestu idr.). Intenzivno je nadaljevala prizadevanja za uveljavljanje pravic do zdravega življenjskega okolja. Nekatero teme je izpostavljala v medijih, druge pa je podprla s svojim aktivnim prispevkom ali navzočnostjo na dogodku. (LPVČP 2008, 306.)

V nadaljevanju si bomo ogledali in primerjali število odprtih zadev, zadev v obravnavi in zaključenih zadev pri Varuhu človekovih pravic.

6.1 ODPRTE ZADEVE

Tabela 1: Število odprtih zadev pri Varuhu človekovih pravic za obdobje 2002–2008

PODROČJE DELA	ODPRTE ZADEVE						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ustavne pravice	103	94	85	123	125	98	160
Omejitve osebne svobode	110	127	130	177	176	157	148
Socialna varnost	377	375	335	300	324	424	444
Delovnoppravne zadeve	150	146	175	174	170	200	248
Upravne zadeve	468	503	406	360	322	310	326
Sodni in polic. postopki	757	849	792	749	654	661	705
Okolje in prostor	96	67	89	88	90	102	109
Gospodarske javne službe	58	88	75	67	64	104	81
Stanovanjske zadeve	119	121	127	140	91	92	107
Diskriminacija			25	17	46	49	76
Pravice otrok	60	127	162	159	168	238	240
Ostalo	572	257	230	220	262	334	234
SKUPAJ	2.870	2.754	2.631	2.574	2.492	2.769	2.878

Vir: Letno poročilo 2008 (str. 329)

Od 1. januarja do 31. decembra 2008 je bilo odprtih 2.878 zadev. Največ novih pobud je prišlo neposredno od pobudnikov, večina v pisni obliki (2.641) – v poslovanju zunaj sedeža 60, po telefonu 24, prek uradnih zaznamkov 34 in kot odstopljene zadeve drugih državnih organov 15. Varuhinja je na svojo pobudo odprla 76 zadev, osem pa kot širša vprašanja. Varuhinja je prejela tudi 20 anonimnih pobud. (LPVČP 2008, 329.)

V letu 2008 je bilo največ zadev odprtih s področij sodnih in policijskih postopkov (24,5 %), socialne varnosti (15,4 %) in upravnih zadev (11,3 %).

Število odprtih zadev v letu 2008 se je glede na leto 2007 najbolj povečalo na področjih ustavne pravice (za 63,3 %), diskriminacije (za 55,1 %) in delovnopравnih zadev (za 24 %). Največje zmanjšanje odprtih zadev v letu 2008 glede na leto 2007 pa je zaslediti na področjih ostalega (za 29,9 %) in gospodarskih javnih služb (za 22,1 %). (LPVČP 2008, 329.)

6.2 ZADEVE V OBRAVNAVI

Tabela 2: Število zadev v obravnavi pri Varuhu človekovih pravic v letu 2008

PODROČJE DELA	ZADEVE V OBRAVNAVI			
	Odprte zadeve v 2008	Prenos zadev iz 2007	Ponovno odprte zadeve v 2008	Skupaj zadeve v obravnavi
Ustavne pravice	160	20	3	183
Omejitve osebne svobode	148	23	4	175
Socialna varnost	444	59	20	523
Delovnopravne zadeve	248	38	6	292
Upravne zadeve	326	60	2	388
Sodni in polic. postopki	705	98	7	810
Okolje in prostor	109	22	1	132
Gospodarske javne službe	81	13	6	100
Stanovanjske zadeve	107	9	9	125
Diskriminacija	76	27	1	104
Pravice otrok	240	33	6	279
Ostalo	234	31	10	275
SKUPAJ	2.878	433	75	3.386

Vir: Letno poročilo 2008 (str. 331)

V letu 2008 je bilo obravnavanih 3.386 zadev, od tega 2.878 zadev odprtih v letu 2008, 433 zadev prenesenih v obravnavanje iz leta 2007 in 75 v letu 2008 ponovno odprtih zadev. V letu 2008 je bilo glede na leto 2007 v obravnavi za 9,8 % več zadev.

Največ zadev je bilo v letu 2008 obravnavanih iz sodnih in policijskih postopkov (23,9 %), socialne varnosti (15,4 %) in upravnih zadev (11,5 %). Število zadev v obravnavi se je glede na leto 2007 najbolj povečalo na področjih diskriminacije (za 82,5 %), ustavne pravice (za 74,3 %) in delovnopravne zadeve (za 32,7 %). (LPVČP 2008, 331.)

6.3 ZAKLJUČENE ZADEVE

Tabela 3: Število zaključenih zadev v obravnavi Varuha človekovih pravic v obdobju 2002–2008

ZAKLJUČENE ZADEVE							
PODROČJE DELA	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ustavne pravice	115	99	73	131	136	85	151
Omejitve osebne svobode	116	133	130	175	181	157	150
Socialna varnost	413	410	369	325	329	413	468
Delovnopravne zadeve	156	140	177	187	168	182	259
Upravne zadeve	520	505	416	399	329	293	319
Sodni in polic. postopki	863	821	786	803	665	636	714
Okolje in prostor	102	77	85	91	82	101	105
Gospodarske javne službe	59	84	79	70	68	94	88
Stanovanjske zadeve	123	123	129	140	107	91	114
Diskriminacija			20	21	42	30	89
Pravice otrok	40	124	147	190	160	241	234
Ostalo	580	311	254	234	254	329	247
SKUPAJ	3.132	3.087	2.827	2.665	2.766	2.652	2.938

Vir: Letno poročilo 2008 (str. 333)

V letu 2008 je bilo zaključenih 2.938 zadev, kar je 10,8% povečanje števila zaključenih zadev glede na leto 2007. Po primerjavi števila teh zadev s številom odprtih zadev v letu 2008 pa ugotavljamo, da je bilo v letu 2008 zaključenih za 2 % več zadev, kot je bilo odprtih. (LPVČP 2008, 333.)

Varuhinja je v uvodu poročila podala tudi poudarke dela v prihodnje. Še naprej bodo med pomembnimi temami varovanje pravic otrok, starejših ljudi, invalidov in hendikepiranih ter manjšin in drugih s socialnega roba. Poudarek je tudi na tem, da varuh sicer nima izvršilne moči, lahko pa opozarja. Zato bi želeli, da bi oblast tem opozorilom prisluhnila in se ustrezneje lotila urejanja določenih težav. Predvsem je pomembno, da se država ne bi več odzvala z zamudo ali se sploh ne odzvala. V naslednjih letih bodo pri Varuhu iskali odgovore na dve pomembni vprašanji, in sicer, ali je Slovenija še socialna država in ali je Slovenija pravna država. Gre za to, da se z novimi ukrepi ne bi zmanjševalo že dosežene ravni temeljnih človekovih pravic in svoboščin.

7 EVROPSKI VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

7.1 POJEM, NASTANEK IN RAZVOJ EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Varstvo človekovih pravic na ravni Evropske unije zagotavlja več mehanizmov. Eden izmed neformalnih mehanizmov, ki so povsem običajni in uveljavljeni v demokratično urejenih pravnih sistemih, je institucija varuha človekovih pravic oziroma ombudsmana. (Napret, 2007, str. VI.) Institucija Evropskega varuha človekovih pravic je bila vzpostavljena s Pogodbo o Evropski uniji, ki je bila podpisana leta 1992, prvega evropskega varuha pa je Evropski parlament imenoval leta 1995. (Skubic, 2008, 34.)

Ob začetku Evropskih skupnosti je bil koncept ombudsmana še v povojih, zato je bilo razumljivo, da do ustanovitve tovrstne institucije ni prišlo. Ko so se Evropski skupnosti leta 1972 pridružile Irska, Velika Britanija in Danska, sta imeli med vsemi članicami svojega ombudsmana samo zadnji dve. Ko je Evropski parlament razpravljal o predlogu glede ustanovitve evropskega varuha, so institucijo v lastni zakonodaji poznale samo tri članice izmed devetih. Medtem ko je splošno uvajanje instituta ombudsmana po vsem svetu trajalo šele od začetka 90-ih let prejšnjega stoletja, je presenetljivo, da je Evropski parlament sprejel resolucijo o ustanovitvi Evropskega varuha človekovih pravic že leta 1979. Vendar je upoštevajoč razvoj institucije ombudsmana po svetu, razvoj varovanja človekovih pravic in razvoj evropskega prava kot samostojnega pravnega sistema, razumljivo, zakaj je do ustanovitve evropskega ombudsmana prišlo leta 1992 in ne leta 1979. Pomembnost človekovih pravic v državah članicah je bila izrazita, obenem so nacionalni ombudsmani povsod doživljali široko odobravanje, medtem ko je sodelovanje v EU naraščalo, tako kvantitativno kot kvalitativno, in evropska pravna regulacija je prišla do točke, kjer se je lahko štela za koherenten in neodvisen pravni sistem. (The European Ombudsman and the authors, 2005, str. 13–26). Evropski varuh človekovih pravic je bil ustanovljen tako pozno tudi zato, ker je EU nastajala kot gospodarska integracija. Šele ko so nastale prve zamisli o evropskem državljanstvu, so se začela snovati razmišljanja o vzpostavitvi mehanizma, ki bi te pravice tudi varoval. (Napret, 2007, VI.)

Evropski varuh človekovih pravic preiskuje pritožbe v zvezi z nepravilnostmi v institucijah in organih EU, z izjemo Sodišča Evropskih skupnosti in Sodišča prve stopnje v njuni pravosodni funkciji. Pritožbe lahko prejema od fizičnih in pravnih oseb, obenem pa deluje na lastno pobudo. Je povsem neodvisen in nepristranski organ, saj ne sme od nikogar niti sprejemati niti zahtevati navodil za svoje delo. (Grad, 2005, 38). V soglasju z Evropskim parlamentom je varuh človekovih pravic »nepravilnost« opredelil na način, ki vključuje spoštovanje človekovih pravic in pravne države ter načel dobrega upravljanja.

Poleg tega, da se odziva na pritožbe posameznikov, družb in združenj, deluje tudi proaktivno, kar pomeni, da sproža preiskave na lastno pobudo, organizira srečanja s člani in uslužbenci institucij ter organov EU in ugotovitve posreduje državljanom ter jih obvešča o njihovih pravicah in o tem, kako le-te uveljaviti. (Letno poročilo, 2006, 22).

Varuhovo delo ima torej dve razsežnosti. Na eni strani deluje kot zunanji mehanizem nadzora, raziskuje pritožbe o nepravilnostih in priporoča korektivne ukrepe, v kolikor so le-ti potrebni. Na drugi strani pa predstavlja vir za ustanove in jim pomaga izboljšati delovanje z usmerjanjem pozornosti na področja, ki potrebujejo izboljšanje. Končni cilj je v obeh primerih izboljšati storitve za evropske državljane. (Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev, 2005, 4.)

Prvi Evropski varuh človekovih pravic je bil Finec Jacob Soderman. Njegov mandat je trajal od leta 1995 do leta 2003, saj je bil leta 1999 ponovno izvoljen, leta 2003 pa se je upokojil in končal mandat. 1. aprila 2003 ga je zamenjal drugi ombudsman, Grk P. Nikiforos Diamandouros, ki to delo še vedno opravlja. Izvoljen je bil 15. januarja 2003 v drugem krogu z 294 glasovi od 535 poslancev v Evropskem parlamentu. Pred Evropskim sodiščem je svečano prisegel marca 2003.

7.2 IMENOVANJE IN PRENEHANJE EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

7.2.1 Imenovanje Evropskega varuha človekovih pravic

Postopek in pogoji za imenovanje Evropskega varuha človekovih pravic so določeni v 204. členu Poslovnika Evropskega parlamenta.

Na začetku vsake parlamentarne dobe predsednik Evropskega parlamenta takoj po svoji izvolitvi pozove k predložitvi kandidatur za izvolitev v funkcijo varuha človekovih pravic. Poziv se objavi v Uradnem listu EU. Evropski parlament izbere varuha med kandidati, ki so državljani EU, imajo polne državljanske in politične pravice ter vsa potrebna zagotovila neodvisnosti. Obenem morajo izpolnjevati pogoje za izvajanje najvišje sodniške funkcije v svoji državi ali imeti priznano znanje in izkušnje za opravljanje dela in nalog Evropskega varuha človekovih pravic.

Kandidature vsakega od kandidatov mora podpreti najmanj štirideset poslancev iz najmanj dveh držav članic, vsak poslanec pa lahko podpre le eno kandidaturo. Kandidature se posredujejo pristojnemu odboru, ki lahko zahteva predstavitev kandidatov, odprto za vse poslance. Seznam sprejemljivih kandidatur po abecednem vrstnem redu se predloži v glasovanje Evropskemu parlamentu. Le-tega se mora udeležiti najmanj polovica poslancev Evropskega parlamenta. Je tajno, odloča se na podlagi večine oddanih glasov. Če po prvih dveh glasovanjih ni izvoljen noben izmed kandidatov, lahko naprej kandidirata le kandidata, ki pri drugem glasovanju prejmeta najvišje število glasov. Če je izid glasovanja neodločen, ima prednost starejši kandidat.

Imenovani varuh je takoj po svoji izvolitvi pozvan, da zapriseže pred Sodiščem ES. Trajanje njegovega mandata je enako parlamentarnemu mandatu –5 let. Evropski varuh človekovih pravic opravlja svoje naloge do nastopa funkcije svojega naslednika, razen v primeru smrti ali razrešitve.

7.2.2 Prenehanje funkcije Evropskega varuha človekovih pravic

V 7. členu Statuta Evropskega varuha človekovih pravic je določeno, da varuh preneha opravljati svoje naloge ob koncu mandata, z odstopom ali razrešitvijo. Razen v primeru razrešitve ostane varuh na položaju do imenovanja svojega naslednika. V primeru predčasnega prenehanja funkcije se naslednik za preostanek mandatnega obdobja imenuje v roku treh mesecev od sprostitve funkcije.

Pogoji in postopek razrešitve Evropskega varuha človekovih pravic so podrobno določeni v 206. členu Poslovnika Evropskega parlamenta. Njegovo razrešitev lahko zahteva desetina poslancev, če le-ta ne izpolnjuje več pogojev za opravljanje svojih nalog ali če je zagrešil hujšo kršitev. V kolikor večina članov sklene, da so razlogi utemeljeni, se zahteva pošlje Evropskemu varuhu človekovih pravic in pristojnemu odboru, ki Evropskemu parlamentu predloži poročilo. Varuh človekovih pravic se lahko na lastno zahtevo pred glasovanjem izreče o poročilu. Po razpravi Parlament odloča s tajnim glasovanjem, na katerem mora biti prisotna najmanj polovica vseh poslancev parlamenta. Če je izglasovana razrešitev varuha človekovih pravic in le-ta ne odstopi, predsednik najpozneje do delnega zasedanja, ki sledi zasedanju, na katerem je potekalo glasovanje, prosi Sodišče ES, da z določbo Evropskega varuha človekovih pravic nemudoma razreši. Če varuh človekovih pravic prostovoljno odstopi, se postopek zaključí.

7.3 PRISTOJNOSTI EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Evropski varuh človekovih pravic je bil ustanovljen z namenom, da bi preiskoval in poročal o slabem vodenju v institucijah in organih EU. Preiskave običajno vodi na podlagi pritožb, sproži pa jih lahko tudi na lastno pobudo. Varuhu se lahko pritoži vsak državljan EU, vsaka fizična ali pravna oseba z bivališčem ali statutarnim sedežem podjetja v eni od držav članic. Varuh opravlja svoje naloge povsem neodvisno in v splošnem interesu ES ter državljanov EU. Med opravljanjem ne sme zahtevati ali sprejemati nikakršnih navodil vlad ali drugih organov. Delovanje varuha človekovih pravic urejajo: 195. člen Pogodbe o ES, sklep Evropskega parlamenta o predpisih in splošnih pogojih, ki urejajo opravljanje nalog varuha človekovih pravic, sklep varuha človekovih pravic o sprejetju izvedbenih določb, ki jih je sprejel varuh človekovih pravic v skladu s 14. členom statuta, in Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev.

195. člen Pogodbe ES pooblašča varuha človekovih pravic za sprejemanje pritožb državljanov EU in fizičnih ali pravnih oseb s prebivališčem ali registriranim sedežem v eni od držav članic v zvezi z nepravilnostmi pri delu institucij in organov ES, razen Sodišča ES in Sodišča prve stopnje pri opravljanju njune sodne funkcije. Pritožba zato ni v njegovi pristojnosti, če:

- pritožnik ni oseba, upravičena do pritožbe;
- pritožba ni vložena proti instituciji ali organu ES;
- je pritožba vložena proti Sodišču ES ali Sodišču prve stopnje pri opravljanju nujne sodne funkcije;
- se pritožba ne tiče domnevne nepravilnosti. (Letno poročilo, 2006, 35–36.)

7.3.1 Pritožbe in preiskave na lastno pobudo

Čeprav je pravica do pritožbe Evropskemu varuhu človekovih pravic omejena na državljane, prebivalce in pravne osebe z registriranim sedežem v državi članici, lahko varuh človekovih pravic sproži preiskavo tudi na lastno pobudo.

Varuh človekovih pravic se k možnosti sprožitve preiskave na lastno pobudo zateče v dveh glavnih primerih:

- a) če je pritožbo vložila nepooblaščen oseba;
- b) ko gre za reševanje sistemskih težav v institucijah.

Z uporabo te možnosti lahko Evropski varuh človekovih pravic razišče tudi morebiten primer nepravilnosti na podlagi pritožbe, tudi če pritožnik nima pravice vložiti pritožbe. Praksa varuha človekovih pravic v tovrstnih primerih je, da zadevni osebi med preiskavo omogoči enake postopkovne možnosti, kot če bi se zadeva obravnavala kot pritožba. Varuh se v vsakem primeru posebej odloči, ali bo sprožil preiskavo na lastno pobudo. (Letno poročilo, 2006, 36.)

7.3.2 Institucije in organi Evropske skupnosti

Pristojnosti Evropskega varuha človekovih pravic zajemajo institucije in organe Skupnosti. Institucije so navedene v 7. členu Pogodbe o ES, vendar končna opredelitev ali končen seznam vseh organov Skupnosti ne obstaja. Izraz vključuje organe, ustanovljene s pogodbami (Ekonomsko-socialni odbor, Evropska centralna banka idr.) in organe, ustanovljene z zakonodajo v skladu s pogodbami (Evropska agencija za okolje, Evropska agencija za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic FRONTEX idr.).

Pritožbe proti državnim organom držav članic se ne uvrščajo med pristojnosti Evropskega varuha človekovih pravic, tudi če gre za vprašanja s področja prava EU.

Veliko takšnih pritožb se uvršča med pristojnosti nacionalnih ali regionalnih varuhov človekovih pravic v evropski mreži varuhov človekovih pravic. (Letno poročilo, 2006, 36.)

7.3.3 Nepravilnosti

Evropski varuh človekovih pravic vztrajno zagovarja mnenje, da je »nepravilnost« širok pojem in da je treba za dobro upravljanje med drugim spoštovati zakonska določila in načela, med katerimi so tudi temeljne pravice. Načela dobrega upravljanja gredo še dlje in od institucij ter organov zahtevajo ne le spoštovanje zakonskih obveznosti, ampak tudi vestnost pri delu in ustrezno ravnanje s posamezniki ter polno spoštovanje njihovih pravic. Če gre pri nezakonnosti v vsakem primeru za nepravilnost, pa nepravilnost sama po sebi ne pomeni nujno nezakonnosti. Ugotovitev varuha človekovih pravic o nepravilnosti sama po sebi ne pomeni nezakonnitega ravnanja, ki bi ga bilo mogoče sodno kaznovati.

Varuh človekovih pravic je v odgovor na poziv Evropskega parlamenta, naj jasno opredeli nepravilnosti, v letnem poročilu za leto 1997 navedel naslednjo opredelitev:

»Nepravilnosti se pojavijo, kadar javni organ ne ukrepa v skladu s pravilom ali načelom, ki ga zavezuje.«

Evropski parlament je leta 1998 sprejel resolucijo, ki odobrava to opredelitev, s katero se strinja tudi Komisija EU.

Pojem nepravilnosti ima omejen obseg. Na primer: varuh človekovih pravic je vedno menil, da politično delovanje Evropskega parlamenta ne more sprožiti vprašanja glede morebitnih nepravilnosti. Pritožbe zoper odločitve odborov Parlamenta, kot je Odbor za peticije, zato niso v pristojnosti varuha človekovih pravic.

Listina o temeljnih pravicah vključuje kot temeljno pravico državljanstva Unije pravico do dobrega upravljanja. Pomembno je priznati, da je storitvena kultura za državljane sestavni del dobrega upravljanja. Ne smemo je zamenjevati s kulturo obtoževanja, ki spodbuja obrambno reakcijo.

Strategija varuha človekovih pravic za spodbujanje storitvene kulture ne vključuje samo različne aktivne pobude, temveč zajema tudi obravnavanje pritožb. Pomemben del storitvene kulture je potreba po tem, da se napake, kadar se pojavijo, priznajo in po možnosti popravijo. Pritožnik je lahko zadovoljen že, če opravičilo prejme hitro, ali pa to vsaj zadošča, da varuhu človekovih pravic na institucijo ni treba nasloviti uradne kritike.

Varuh človekovih pravic v zapletenejših primerih, v katerih predhodno ugotovi nepravilnost, poskusi spodbuditi sporazumno rešitev, ki bi bila sprejemljiva za pritožnika in zadevno institucijo ali organ. Vendar pa je treba opozoriti, da se ustrezne določbe

Statuta (člen 3(5)²⁰) in izvedbene določbe (člen 6(1)²¹) uporabljajo samo, če se zdi, da se je zgodila nepravilnost, in če se zdi mogoče, da se ta odpravi. (Letno poročilo, 2008, 29–30.)

7.3.4 Dopustnost in razlogi za preiskave

Preden lahko varuh človekovih pravic začne preiskavo, mora pritožba izpolnjevati dodatna merila dopustnosti. Ta merila, opredeljena v Statutu, določajo:

1. da morata biti razvidna avtor in predmet pritožbe (člen 2(3) Statuta);
2. da varuh človekovih pravic ne sme posredovati v primerih pred sodišči ali dvomiti o pravilnosti odločitev sodišč (člen 1(3) Statuta);
3. da je treba pritožbo vložiti v dveh letih od datuma, ko se je pritožnik seznanil z dejstvi, na katerih pritožba temelji (člen 2(4) Statuta);
4. da so morala biti pred pritožbo že uporabljena ustrezna pravna sredstva pri zadevni instituciji ali organu (člen 2(4) Statuta);
5. da je treba pred vložitvijo pritožb v zvezi z delovnimi razmerji med institucijami in organi ter njihovimi uradniki in drugimi uslužbenci izkoristiti možnosti za vložitev notranjih upravnih vlog in pritožb (člen 2(8) Statuta).

V 195. členu Pogodbe ES je določeno, da varuh človekovih pravic »izvede preiskave, za katere ima razloge«. Vse dopustne pritožbe se natančno preučijo, zato da se ugotovi ali je mogoče razumno pričakovati, da bo preiskava privedla do uporabnega rezultata. Če tega ni mogoče pričakovati, varuh človekovih pravic zaključi primer kot primer, ki ne daje zadostnih razlogov za preiskavo. Varuh človekovih pravic poleg tega meni, da razlogov za preiskavo ponavadi ni, kadar je Odbor za peticije Evropskega parlamenta neko pritožbo že obravnaval kot peticij, razen če se predložijo novi dokazi. (Letno poročilo, 2008, 31–32.)

7.4 POSTOPKI EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Vse pritožbe, ki jih prejme Evropski varuh človekovih pravic, se vpišejo v register in potrjujejo – običajno v enem tednu po prejemu. V potrdilnem pismu se obvesti pritožnika o postopku in navede referenčno številko ter ime in telefonsko številko osebe, ki obravnava pritožbo. Da bi ugotovili, ali je potrebno sprožiti preiskavo, se pritožba analizira, pritožnik pa je ponavadi v enem mesecu obveščen o izidu analize.

²⁰ »Če je mogoče, varuh človekovih pravic skupaj z vpleteno institucijo ali organom poišče rešitev za odpravo nepravilnosti in ugoditev pritožbi.«

²¹ »Če varuh človekovih pravic ugotovi nepravilnosti, najtesneje sodeluje z zadevno institucijo pri iskanju sporazumne rešitve za odpravo nepravilnosti in v zadoščenje pritožnika.«

Če preiskava ni sprožena, je pritožnik obveščen o razlogih. Kadar je mogoče, je pritožba posredovana naprej ali se pritožniku ustrezno svetuje, na kateri organ se lahko obrne. Odločbe varuha niso pravno zavezujoče in ne ustvarjajo pravno izvršljivih pravic ali obveznosti za pritožnika oziroma zadevno institucijo ali organ.

7.4.1 Posredovanje in posvetovanje

Če pritožba ni v pristojnosti varuha človekovih pravic, poskuša varuh svetovati pritožniku, kateri organ bi jo lahko obravnaval, še posebej, če primer vključuje pravo EU. Če je mogoče, varuh človekovih pravic s soglasjem pritožnika pritožbo neposredno posreduje drugemu pristojnemu organu. Tako deluje tudi v primeru, če se zdijo razlogi za pritožbo utemeljeni.

Evropski varuh človekovih pravic tesno sodeluje s stanovskimi kolegi na nacionalni in regionalni ravni v državah članicah, in sicer prek evropske mreže varuhov človekovih pravic. Eden izmed ciljev mreže je omogočiti hitro posredovanje pritožb pristojnemu nacionalnemu ali regionalnemu varuhu človekovih pravic oziroma podobnemu organu. Odbor za peticije Evropskega parlamenta je prav tako polnopraven član te mreže.

7.4.2 Sprožitev preiskave

Prvi korak preiskave je posredovanje pritožbe zadevni instituciji ali organu, ki je zaprosen, naj varuhu človekovih pravic pošlje mnenje – navadno v roku treh mesecev. Evropski parlament in Evropska komisija sta se leta 2004 dogovorila, da bosta sprejela krajši rok, dva meseca, za pritožbe zoper zavrnitev dostopa do dokumentov. (Letno poročilo, 2007, 37–38.)

7.4.3 Pošten postopek

Načelo poštenega postopka zahteva, da varuh človekovih pravic pri odločanju v zvezi s pritožbo ne sme upoštevati podatkov iz dokumentov, ki jih je predložil pritožnik ali institucija ali organ Skupnosti, če druga stranka teh dokumentov ni videla in ni imela možnosti, da bi predložila mnenje.

Zato varuh človekovih pravic pošlje mnenje institucije ali organa Skupnosti pritožniku in ga povabi, naj predloži pripombe. Postopek je enak tudi, kadar je treba opraviti dodatne preiskave v zvezi s pritožbo.

Pogodba in statut ne predvidevata pritožbe ali drugih sredstev zoper odločitev varuha človekovih pravic v zvezi z obravnavanjem ali rezultatom pritožbe. Je pa zoper varuha človekovih pravic, tako kot zoper vse druge institucije in organe Skupnosti, mogoče sprožiti odškodninsko tožbo na podlagi 288. člena Pogodbe ES. Načeloma je mogoče

tako tožbo vložiti na sodiščih Skupnosti na podlagi domneve, da je varuh človekovih pravic pritožbo neustrezno obravnaval. (Letno poročilo, 2007, 38.)

7.4.4 Pregled spisov in zaslišanje prič

V 3(2). členu Statuta varuha človekovih pravic je določeno, da morajo institucije in organi Skupnosti varuhu predložiti vse podatke, ki jih je zahteval od njih, in mu omogočiti dostop do zadevnih spisov. Institucije in organi po spremembi Statuta iz leta 2008 razkritja dokumentov ne morejo več zavrni na podlagi »utemeljenih razlogov tajnosti«.

Pooblastilo za pregled spisov varuhu človekovih pravic omogoča, da preveri popolnost in točnost podatkov, ki mu jih predloži zadevna institucija ali organ Skupnosti. Pritožniku in javnosti tako zagotavlja, da lahko varuh človekovih pravic opravi temeljito in popolno preiskavo. (Letno poročilo, 2008, 34.)

V 3(2). členu Statuta je določeno tudi, da morajo uradniki in drugi uslužbenci institucij ter organov Skupnosti pričati na zahtevo varuha človekovih pravic. Zaradi spremembe Statuta v letu 2008 uradnikom EU, ki varuhu posredujejo dokaze, tudi ni več treba govoriti »v imenu njihovih uprav in v skladu z njihovimi navodili«. Kljub temu pa jih še vedno obvezujejo ustrezna pravila kadrovske predpisov, predvsem njihova obveznost varovanja poslovne tajnosti.

S spremembo Statuta je bila pojasnjena in okrepljena tudi zahteva po ohranjanju zaupnosti dokumentov in podatkov. Spremenjen statut določa, da se v zvezi z dostopom varuha človekovih pravic do tajnih podatkov ali dokumentov, upoštevajo pravila zadevne institucije ali organa Skupnosti o varovanju tajnosti. Institucije ali organi, ki predložijo take tajne podatke ali dokumente, morajo varuha človekovih pravic o njihovi tajnosti obvestiti. Poleg tega se varuh človekovih pravic vnaprej dogovori z zadevno institucijo ali organom o pogojih za obravnavo tajnih podatkov ali dokumentov in drugih podatkov, ki jih zajema obveznost varovanja poslovne tajnosti. (Letno poročilo, 2008, 34.)

7.4.5 Odprti postopek

Varuh človekovih pravic pritožbe obravnava javno, razen če pritožnik zahteva zaupnost. S 13. členom Izvedbenih določb je pritožniku zagotovljena pravica do vpogleda v spis varuha človekovih pravic o pritožbi pritožnika. S 14. členom je zagotovljena pravica do dostopa javnosti do dokumentov, ki jih hrani varuh človekovih pravic. Odločba varuha človekovih pravic z dne 3. decembra 2008, s katero so bile spremenjene izvedbene določbe, vključuje spremembe členov 13 in 14, ki so oblikovane tako, da prakso varuha človekovih pravic usklajujejo z novimi razmerami, ki so se pojavile po spremembi Statuta. (Letno poročilo, 2008, 34.)

7.5 REZULTATI PREISKAV EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

7.5.1 Ugotovitev, da ne gre za nepravilnost

Primere pritožb in postopke, ki jih varuh začne na lastno iniciativo, lahko zaključi z ugotovitvijo, da do nepravilnosti ni prišlo. Ne gre nujno za negativen izid za pritožnika, ki od zadevne institucije ali organa prejme vsaj temeljito razlago njenega delovanja. Tudi če varuh človekovih pravic ne odkrije nepravilnosti, lahko poišče način, kako v prihodnje izboljšati upravljanje institucij ali organov. V takih primerih lahko poda dodatno pripombo. (Letno poročilo, 2007, 39.)

7.5.2 Primeri, rešeni s strani institucij, in sporazumne rešitve

Kjer je mogoče, si varuh človekovih pravic prizadeva doseči ugoden rezultat tako za pritožnika kot za institucijo, zoper katero je vložena pritožba. Pri doseganju zadovoljivih rezultatov, ki pripomorejo, na eni strani h krepitvi odnosov med institucijami in državljani na drugi pa k izogibanju dragim in dolgotrajnim sodnim postopkom, je bistvenega pomena sodelovanje institucij in organov ES.

Če varuh človekovih pravic ugotovi nepravilnosti, si pri iskanju sporazumne rešitve za odpravo nepravilnosti in v zadovoljitev pritožnika tem bolj prizadeva sodelovati s pristojno institucijo. (Izvedbene določbe, 6.1. člen). V nekaterih primerih to pomeni odškodnino, ki sta jo institucija ali organ pripravljena ponuditi pritožniku. V tem primeru gre za dejanje »*ex gratia*« – to pomeni brez dopustitve pravne odgovornosti in brez oblikovanja precedensa. (Letno poročilo, 2007, 39–40.)

7.5.3 Kritične pripombe in osnutki priporočil

Če sporazumna rešitev ni mogoča ali če iskanje take rešitve ni uspešno, lahko varuh človekovih pravic zaključi primer s kritično pripombo za zadevno institucijo ali organ ali pa sestavi osnutek priporočila.

Kritična pripomba se običajno sestavi, če:

- je prepozno, da bi zadevna institucija nepravilnost odpravila;
- se zdi, da nepravilnost nima splošnih posledic;
- se zdi, da nadaljnji ukrepi varuha človekovih pravic niso potrebni.

Varuh človekovih pravic sestavi kritično pripombo tudi, če meni, da osnutek priporočila ne bi bil uporaben za ta namen, ali kadar zadevna institucija ali organ ne sprejme osnutka priporočila, varuhu pa se kljub temu ne zdi primerno, da bi Parlamentu predložil posebno poročilo.

Kritična pripomba pritožniku potrdi, da je bila pritožba upravičena, institucijam ali organom pa pokaže napake, da se lahko v prihodnje izognejo podobnim nepravilnostim. V nekaterih primerih je pritožnikova edina eksplicitna ali implicitna zahteva javno priznanje, da se je nepravilnost zgodila. V takih primerih je kritična pripomba za pritožnika ustrezno zadoščenje. Vendar pa je z vidika izboljševanja odnosov med državljani in institucijami Unije bolje, če zadevna institucija sama prizna nepravilnosti in se zanje opraviči. Institucija s takim dejanjem pokaže, da se zaveda napak in se tako lahko v prihodnje izogne podobnim nepravilnostim.

V primerih, v katerih je mogoče, da zadevna institucija nepravilnosti odpravi, ali v primerih, v katerih so nepravilnosti posebno resne oziroma imajo splošne posledice, varuh človekovih pravic po navadi sestavi osnutek priporočila za to institucijo ali organ. Varuhu mora institucija ali organ v roku treh mesecev poslati podrobno mnenje. (Letno poročilo, 2008, 47–50.)

7.5.4 Posebna poročila Evropskemu parlamentu

Če institucija ali organ ES na osnutek priporočila ne ponudi zadovoljivega odgovora, lahko varuh človekovih pravic pošlje posebno poročilo Evropskemu parlamentu. Posebno poročilo lahko vključuje priporočila.

Kot je Evropski varuh človekovih pravic poudaril v Letnem poročilu za leto 1998, je možnost predstavitve posebnega poročila Evropskemu parlamentu neprecenljiva za njegovo delo.

Posebno poročilo Evropskemu parlamentu je zadnji bistven korak, ki ga varuh človekovih pravic lahko naredi med obravnavo primera, saj so resolucije, ki jih sprejme Parlament, in pooblastila, ki jih izvaja, stvar politične presoje te institucije. Varuh človekovih pravic seveda zagotovi vse informacije in pomoč, ki jih Parlament potrebuje pri obravnavi posebnega poročila.

V skladu s poslovnikom Evropskega parlamenta je za odnose Parlamenta z varuhom človekovih pravic pristojen Odbor za peticije. Varuh se je na seji Odbora za peticije 12. oktobra 2005 zavezal, da bo v skladu s členom 205(3) poslovnika Parlamenta na svojo pobudo nastopil pred Odborom, kadar bo Parlamentu predstavil posebno poročilo.

Evropski varuh človekovih pravic v Uradnem listu objavlja sporočila o sprejetju letnega poročila in posebnih poročil, pri čemer javno pojasni, da lahko vsi zainteresirani dostopajo do polnih besedil dokumentov. Vsa poročila ali povzetki odločitev varuha človekovih pravic, ki zadevajo zaupne pritožbe, se objavijo v obliki, ki onemogoča identifikacijo pritožnika. (Izvedbene določbe, 16. člen.)

7.6 SODELOVANJE EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC Z DRUGIMI INSTITUCIJAMI EU

Konstruktivni odnosi z institucijami in organi EU so z vidika doseganja najboljših možnih rezultatov za pritožnike za Evropskega varuha človekovih pravic izjemno pomembni. Varuh človekovih pravic se redno sestaja s člani in uradniki institucij ter z njimi razpravlja o načinih izboljšanja kakovosti uprave EU.

Evropski varuh človekovih pravic ne sodeluje samo s spodaj omenjenimi organi, ampak z vsemi organi in agencijami EU, na nepravilnosti pa ga opozarjajo državljani EU. Ko varuh oceni, da je zaradi ponavljajočih se nepravilnosti potrebno rešiti napake v sistemu delovanja organov, zoper katere državljani EU vlagajo pritožbe, skliče srečanja s predstavniki organov EU. Srečujejo se tudi na različnih seminarjih, ki jih organizira varuh, z namenom posodobitve postopkov pred organi EU in za boljše delovanje uprave EU.

7.6.1 Evropski parlament

Evropskega varuha človekovih pravic izvoli Evropski parlament. Le-temu varuh tudi odgovarja. Evropski parlament prav tako s sklepom sprejme Statut Evropskega varuha človekovih pravic, ki določa varuhovo delo. Največ stikov ima Evropski varuh človekovih pravic z Odborom za peticije, ki je odgovoren za odnose z varuhom. Na prošnjo Odbora na vseh sejah, ki jih ima Odbor, varuha zastopa eden od uslužbencev njegovega urada. Sedež Evropskega parlamenta v Strasbourgu je tudi sedež Evropskega varuha človekovih pravic, ki nudi varuhu administrativno in drugo podporo, ker je to glede na velikost varuhovega urada najbolj ekonomično. V izogibanje nepotrebne podvajanja za mnoge storitve, ki jih pri svojem delu potrebuje urad varuha, poskrbi Evropski parlament (prevajanje in tolmačenje, najem prostorov, kadrovska služba, računovodstvo in finančna revizija, informacijska tehnologija...).

Sodelovanje med Evropskim parlamentom in Evropskim varuhom človekovih pravic ureja okvirni sporazum, ki je bil sklenjen 22. septembra 1995 in dopolnjen leta 2006 (vključuje sodelovanje na področjih, kot so gradbena politika, informacijska tehnologija in komunikacije), kasneje pa je bil dopolnjen s sporazumom o upravnem sodelovanju ter o proračunskem in finančnem sodelovanju, podpisanim 12. oktobra 1995. (The European Ombudsman, 2005, 143–166.) Sporazumi naj bi varuhu človekovih pravic omogočili kar najbolj preudarno uporabo virov, dodeljenih njegovemu uradu, in mu hkrati zagotovili popolno samostojnost pri delu.

7.6.2 Sodišče Evropskih skupnosti in Sodišče prve stopnje

Varuh človekovih pravic ne sme posredovati v primerih pred sodišči ali postavljati pod vprašaj pravilnosti odločitve sodišča. (Statut, 1.3. člen.) S predstavniki sodišč se kljub

temu srečuje na delovnih srečanjih, kjer izmenjujejo svoje izkušnje in iščejo nove možnosti za pomoč državljanom v težavah, ki jih imajo ti pri stikih z upravo EU.

7.6.3 Evropska komisija

Evropska komisija je institucija, na katero se nanaša največ preiskav varuha človekovih pravic (okrog 70 odstotkov preiskav). Redni sestanki s komisarji in višjim osebjem so zato pomembni za zagotavljanje konstruktivnih delovnih odnosov in zadovoljivih odzivov na poizvedbe varuha človekovih pravic. (Letno poročilo, 2008, 72.)

Komisija je varuh pogodb in opravlja nadzor nad državami članicami ter tudi drugimi institucijami EU. Kadar na Evropskega varuha človekovih pravic naslovljena pritožba, ki je zunaj pristojnosti varuha, ker se nanaša na domnevne kršitve zakonodaje EU s strani države članice, lahko varuh takšen primer posreduje Evropski komisiji ali pa ga posreduje kakšnemu drugemu članu evropske mreže varuhov človekovih pravic. (The European Ombudsman, 2005, 126–161.)

7.6.4 Evropski nadzornik za varstvo podatkov

Evropski nadzornik za varstvo podatkov, ki je bil ustanovljen leta 2001, zagotavlja, da vse institucije in organi EU spoštujejo pravico posameznika do zasebnosti pri obdelavi njegovih osebnih podatkov. Svetuje tudi glede vseh vidikov obdelave osebnih podatkov.

Z Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov je leta 2006 Evropski varuh človekovih pravic podpisal Memorandum o soglasju. Namen tega sporazuma je zagotoviti dosledno obravnavo pritožb, ki se nanašajo na varstvo podatkov, in preprečiti nepotrebno podvajanje. Varuh in nadzornik sta se v prizadevanju za doseg tega cilja dogovorila, da:

- bosta pritožnike obveščala o drugi instituciji in omogočila posredovanje pritožb;
- bosta drugo institucijo obveščala o pritožbah, ki se nanašajo nanjo;
- ne bosta obnovila pritožbe, ki je že bila vložena, razen če ne bodo predloženi novi pomembni dokazi;
- bosta sprejela enoten pristop k pravnim in upravnim vidikom varstva podatkov ter tako spodbujala pravice in interese državljanov in pritožnikov.

8 URAD EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

8.1 SEKRETARIAT EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Sekretariat Evropskega varuha človekovih pravic je odgovoren za vodenje osebnega urada varuha človekovih pravic. Upravlja dnevni red varuha človekovih pravic, ureja njegovo dohodno in odhodno pošto, mu svetuje o odnosih z drugimi institucijami in organi EU, se ukvarja s protokolarnim vidikom dela institucije ter za varuha človekovih pravic opravlja splošne tajniške naloge. (Letno poročilo, 2008, 87.)

8.2 GENERALNI SEKRETAR

Generalni sekreta je odgovoren za strateško načrtovanje znotraj ustanove in nadzorom nad splošno upravo urada. Varuhu človekovih pravic svetuje o strukturi in upravljanju urada in načrtovanju njegovih dejavnosti ter spremlja njegovo delo in uspešnost. Generalni sekretar pomaga in svetuje varuhu človekovih pravic pri obravnavanju pritožb in poizvedb predvsem v zvezi z delom pravnega oddelka. Nazadnje usklajuje tudi odnose med Uradom varuha človekovih pravic in drugimi evropskimi institucijami ter ima ključno vlogo pri graditvi odnosov z uradi varuhov človekovih pravic po vsej Evropi in doseganju evropskih državljanov. (Letno poročilo, 2008, 87.)

8.3 PRAVNI ODDELEK

Pravni oddelek sestavljajo večinoma pravniki, katerih glavna naloga je analizirati pritožbe, ki jih prejme Evropski varuh človekovih pravic, in opravljati poizvedbe pod vodstvom vodje pravnega oddelka ter štirih vodij pravnih enot. Vodja pravnega oddelka tudi svetuje varuhu človekovih pravic o pravni strategiji in usmeritvi institucije ter vodi oddelek. (Letno poročilo, 2008, 88.)

8.3.1 Vodje pravnih enot

Vsak vodja pravne enote nadzoruje skupino strokovnih sodelavcev in pripravnikov, da zagotavlja visoko kakovost obravnavanja pritožb. Vodje pravne službe pomagajo pri zagotavljanju, da je delo službe natančno, pravočasno in dosledno. To vključuje spodbujanje in spremljanje skladnosti z notranjimi postopki, standardi in roki. Vodje pravnih enot imajo tudi svoje naloge, podobne nalogam pravnih strokovnih sodelavcev. Poleg tega zastopajo varuha človekovih pravic na nekaterih javnih dogodkih. Vsi so

podrejeni vodji pravnega oddelka, s katerim se redno sestajajo. (Letno poročilo, 2008, 88.)

8.3.2 Pravni strokovni sodelavci

Pravni strokovni sodelavci se ukvarjajo s pritožbami, ki jih je varuhu človekovih pravic mogoče predložiti v kateremkoli od 23 jezikov Evropske unije, v katerih je podpisana Pogodba. Predlagajo in izvajajo tudi poizvedbe na lastno pobudo, odgovarjajo na zahteve državljanov po informacijah, pomagajo varuhu človekovih pravic pri pravnih zadevah, mu svetujejo o pravnih postopkih, dogajanjih in tradiciji v državah članicah, iz katerih prihajajo, in mu pripravljajo predstavitve o delu varuha človekovih pravic. (Letno poročilo, 2008, 88.)

8.4 UPRAVNI IN FINANČNI ODDELEK

Upravni in finančni oddelek je odgovoren za vse delo urada varuha človekovih pravic, ki ni neposredno povezano s pritožbami in opravljanjem preiskav. Od 1. julija 2008 ga sestavljajo štiri enote in sekretariat za obravnavo pritožb. Vodja upravnega in finančnega oddelka tudi usklajuje celotno delo oddelka. V tej funkciji je odgovoren za splošno organizacijo in delovanje urada, kadrovske politiko, predlaganje in izvajanje proračunske in finančne strategije institucije ter zastopanje varuha človekovih pravic na številnih medinstitucionalnih forumih. (Letno poročilo, 2008, 88–89.)

8.4.1 Sekretariat za obravnavo pritožb

Sekretariat za obravnavo pritožb je odgovoren za registracijo, razdelitev in spremljanje pritožb, predloženih Evropskemu varuhu človekovih pravic. Skrbi, da se vse pritožbe registrirajo v zbirko podatkov, potrdijo in predložijo pravnemu oddelku. Odgovoren je za vodenje vse dohodne in odhodne pošte, povezane s pritožbami, sprotno posodabljanje vnosov o pritožbah v zbirki podatkov, spremljanje upoštevanja rokov, pripravo statistike, povezane s pritožbami in urejanje s pritožbami povezanih dokumentov. (Letno poročilo 2008, 89.)

8.4.2 Enota za upravne in kadrovske zadeve

Naloge enote za upravne in kadrovske zadeve so obsežne. Vključujejo zaposlovanje in vodenje zaposlenih, dohodno in odhodno pošto, telefonsko centralo, infrastrukturo urada, usklajevanje prevajanja dokumentov, organizacijo in vodenje pravne referenčne knjižnice, dokumentacijo institucije in politiko arhivov. Ta enota je odgovorna tudi za politiko informacijske tehnologije v instituciji in zadovoljevanje potreb urada v zvezi z

informacijsko tehnologijo, kar je naloga, ki jo opravlja v tesnem sodelovanju z Evropskim parlamentom. (Letno poročilo 2008, 89.)

8.4.3 Enota za proračun in finance

Naloga enote za proračun in finance je zagotavljati, da urad Evropskega varuha človekovih pravic ravna v skladu z veljavnimi finančnimi pravili in da se razpoložljiva sredstva uporabljajo gospodarno, učinkovito in ustrezno. Ta enota je odgovorna tudi za vzpostavljane in izvajanje za doseganje ciljev primernih notranjih nadzornih mehanizmov. Te naloge izhajajo iz dejstva, da ima Evropski varuh človekovih pravic neodvisen proračun. Proračun pripravljajo in izvajajo finančni strokovni sodelavci v pristojnosti odredbodajalca. (Letno poročilo 2008, 89.)

8.4.4 Enota za obveščanje

Naloga enote za obveščanje je pripravljane publikacij in promocijskega gradiva za varuha človekovih pravic, vzdrževanje in razvijanje spletnih strani varuha človekovih pravic ter za pripravo vizualne predstavitve ustanove. Ta enota tudi usklajuje Evropsko mrežo varuhov človekovih pravic in splošne odnose z združenji varuhov človekovih pravic iz Evrope in od drugod. (Letno poročilo 2008, 89.)

8.4.5 Enota za medije, podjetja in civilno družbo

Naloga enote za medije, podjetja in civilno družbo je pomagati varuhu človekovih pravic pri doseganju posameznikov in organizacij, ki morda potrebujejo njegove storitve. Pomaga izboljševati ozaveščenost o delu varuha človekovih pravic po vsej Uniji. Enota vzdržuje in spodbuja odnose z mediji ter pripravlja informativne obiske varuha človekovih pravic in dogodke. Člani te enote so prav tako odgovorni za pisanje objav in govorov za varuha človekovih pravic. (Letno poročilo 2008, 90.)

8.4.6 Odbor uslužbencev

Odbor uslužbencev varuha človekovih pravic zastopa interese osebja ter spodbuja dialog med institucijo in osebjem. Veliko je prispeval k nemotenemu delovanju službe z zagotavljanjem kanala, prek katerega lahko osebje izraža svoja mnenja, in posvetitvijo pozornosti odpravljanju kakršnihkoli težav v zvezi z interpretacijo in uporabo ustreznih predpisov. Odbor uslužbencev posreduje predloge v zvezi z organizacijo in delovanjem službe ter predloge za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer osebja.

8.4.7 Pooblaščenec za varstvo podatkov

Vsaka institucija EU ima pooblaščenca za varstvo podatkov, ki sodeluje z Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov in zagotavlja, da je zelo malo verjetno, da bi na pravice in svoboščine oseb, na katere se nanašajo podatki, obdelava podatkov škodljivo vplivala. Pooblaščenec zagotavlja tudi, da so nadzorniki podatkov in osebe, na katere se podatki nanašajo, obveščeni o svojih pravicah in dolžnostih v skladu z Uredbo št. 45/2001²². (Letno poročilo 2008, 90.)

²² Uredba (ES) št. 45/2001 z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov.

9 LETNO POROČILO EVROPSKEGA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC ZA LETO 2008

Na koncu vsakega letnega zasedanja Evropski varuh človekovih pravic predloži Evropskemu parlamentu poročilo o svojem delu v celoti, vključno z izidi svojih preiskav. V njem najdemo tudi poročilo o odnosih Evropskega varuha človekovih pravic z drugimi institucijami in organi EU ter nacionalnimi sorodnimi organi, dejavnosti na področju obveščanja, statistiko, proračun sekretariata, seznam zaposlenih.

Letno poročilo je najpomembnejša publikacija Evropskega varuha človekovih pravic. Za poročilo se zanima veliko skupin in posameznikov na številnih ravneh – kolegi varuhi, politiki, javni uslužbenci, strokovnjaki, akademski krogi, interesne skupine, nevladne organizacije, novinarji in državljani na evropski, nacionalni, regionalni ter lokalni ravni.

Evropski varuh človekovih pravic zaradi lažje dostopnosti za evropske državljane pripravi tudi povzetek in statistike letnega poročila. Letno poročilo obravnava Odbor za peticije v Evropskem parlamentu, ki pripravi poročilo, ki ga predlaga v sprejem Evropskemu parlamentu.

9.1 PREGLED DOGODKOV V LETU 2008

Tudi v letu 2008 so institucije in organi EU pokazali, da si večinoma želijo rešiti težave, na katere jih opozori varuh človekovih pravic. Zadevna institucija je v 129 zaključenih primerih v letu 2008 sprejela sporazumno rešitev ali pa je zadevo rešila. V 101 primeru je bila zadeva razjasnjena, tako da nadaljnje preiskave niso bile potrebne, v 110 primerih pa varuh človekovih pravic ni odkril nepravilnosti.

Osem primerov, zaključenih v letu 2008, predstavlja primere najboljše prakse zaradi načina, na katerega so se institucije odzvale na vprašanja, ki jih je postavil varuh človekovih pravic. Služijo kot zgled dobrega ravnanja javnih uslužbencev za vse institucije in organe EU. Trije nadvse uspešni primeri so vključevali Evropsko komisijo, po eden pa Svet, Sodišče Evropskih skupnosti, Evropski urad za izbor osebja, Evropski urad za boj proti goljufijam in Evropsko agencijo za varnost v letalstvu.

Da bi pomagal organom in institucijam izboljšati njihovo uspešnost, je varuh v letu 2008 na spletni strani objavil dve študiji o nadaljnjem ukrepanju institucij v zvezi s kritičnimi in nadaljnjimi pripombami.

Evropski varuh človekovih pravic je v letu 2008 še naprej komuniciral s člani in uradniki institucij in organov EU, da bi jih spodbudil k sprejemanju storitvene kulture za državljane. Med vrhunci na tem področju sta bila podpis Memoranduma o soglasju s predsednikom Evropske investicijske banke in sporazuma agencij Unije, da bodo sprejele Evropski kodeks dobrega upravnega ravnanja pri odnosih z državljani.

Še en pomemben dogodek je bila sprememba Statuta varuha človekovih pravic. Sprejete spremembe zagotavljajo, da lahko državljani popolnoma zaupajo v zmožnost varuha človekovih pravic, da brez omejitev temeljito preišče njihove pritožbe.

Za naslednje leto namerava varuh izboljšati svoje delovanje, tako da se bo skrajšal čas za končanje primerov in da se bo delo za državljane opravljalo na še močnejših pristojnostih.

9.2 PRITOŽBE IN PREISKAVE

Evropski varuh človekovih pravic je leta 2008 evidentiral 3.406 pritožb in začel 296 preiskav. V letu je zaključil 355 preiskav. Skupno je obravnaval več kot 7.700 pritožb in zahtevkov za informacije. Od vseh obravnavanih pritožb jih je bilo 24 % (802 pritožb) znotraj prisojnosti Evropskega varuha človekovih pravic.

Na podlagi pritožb je bilo skupaj sproženih 293 preiskav, tri dodatne preiskave pa so bile sprožene na pobudo varuha človekovih pravic.

Varuh človekovih pravic je v letu 2008 zaključil rekordno število preiskav, in sicer 355. Od tega je bilo 144 preiskav evidentiranih v letu 2008, 102 preiskavi sta bili iz leta 2007, 109 pa jih je bilo iz let pred tem.

V skoraj 80 % obravnavanih primerov (2.643) je lahko varuh človekovih pravic pritožniku pomagal tako, da je začel preiskavo primera, ga prenesel na pristojni organ ali pritožniku svetoval, na koga naj se obrne.

Glede prenosov in svetovanja je bilo 55 % pritožnikov napotenih na člana Evropske mreže varuhov človekovih pravic, to je na nacionalnega ali regionalnega varuha človekovih pravic v državah članicah ali na Odbor za peticije Evropskega parlamenta. Skupaj 17 % pritožnikov je bilo napotenih na Evropsko komisijo, 36 % pa je bilo svetovano, naj se obrnejo na druge organe, kot je SOLVIT, ki se ukvarja s težavami, ki so posledica napačne uporabe zakonodaje o notranjem trgu pri javnih organih.

V 129 primerih, zaključenih leta 2008, je bil dosežen pozitiven rezultat, ko je zadevna institucija sprejela sporazumno rešitev ali rešila primer. V 110 primerih ni bilo odkrite nobene nepravilnosti. V 41 primerih je varuh človekovih pravic dal dodatno pripombo, da bi pomagal izboljšati učinkovitost v prihodnje. Nepravilnost je bila odkrita v 53

primerih: osem jih je vodilo do osnutka priporočila, ki ga je sprejela institucija, eden do posebnega poročila za Parlament, 44 pa jih je bilo zaključenih s kritičnimi pripombami.

Večina preiskav, začeti leta 2008, se je nanašala na Evropsko komisijo, kar 66 %. Ker je Komisija glavna institucija Skupnosti, ki sprejema odločitve z neposrednim vplivom na državljane, je normalno, da je glavni cilj pritožb državljanov.

Nepravilnost se pojavi, če institucija ne ravna v skladu z zakonodajo, ne spoštuje načel dobrega upravljanja ali krši temeljne pravice. Najpogostejša očitana nepravilnost, s katero se je leta 2008 ukvarjal varuh človekovih pravic, je bila pomanjkanje preglednosti (v 36 % začeti preiskav).

Državljeni Republike Slovenije so v letu 2008 na Evropskega varuha človekovih pravic naslovili 41 pritožb. Glede na število prebivalcev je to kar visoko število.

10 ZAKLJUČEK

Vloga varuha človekovih pravic je pri varovanju človekovih pravic zelo pomembna. Prihaja namreč do kršitev teh pravic tako na nacionalni kot tudi na evropski ravni. Pogosto se dogaja, da organi in institucije državne oblasti kršijo pravice in svoboščine svojih državljanov. Tu pa je pomembna vpeljava mehanizmov za varstvo človekovih pravic, v tem primeru institucija varuha človekovih pravic. Institucija varuha na omenjene kršitve opozarja, jih skuša odpraviti ali preprečiti njihov nastanek. Pri tem glavno vlogo igrajo varuhova priporočila, mnenja, predlogi in kritike, ki pa kljub vsemu za kršitelje niso obvezujoči.

Varuha človekovih pravic kot institucijo smo v Sloveniji vpeljali z novo ustavo, ki je bila sprejeta leta 1991. Tu je potrebno poudariti, da je varuh imel predhodnika, in sicer Svet za varstvo človekovih pravic. Uradno je varuh začel delovati leta 1995.

Istega leta je začel delovati tudi Evropski varuh človekovih pravic, ki je bil vzpostavljen s PEU iz leta 1992.

Obe instituciji sta bili predstavljeni kot samostojni in neodvisni do ostalih organov in institucij. Obe namreč nadzorujeta in preiskujeta delovanje organov v odnosu do svojih državljanov. Predstavljata pa enega izmed neformalnih mehanizmov pri varstvu človekovih pravic.

Izvolitvi varuha v Republiki Sloveniji in v EU sta si dokaj podobni. V Sloveniji varuha človekovih pravic izvoli Državni zbor na predlog predsednika republike. Potrebna je dvotretjinska večina glasov vseh poslancev, kar je najstrožji pogoj pri nas pri izvolitvi funkcionarja. V EU varuha izvoli Evropski parlament na podlagi sprejetih kandidatur. Glasovanje je tajno in se ga mora udeležiti vsaj polovica vseh poslancev, odloči pa se na podlagi večine oddanih glasov. Mandat varuha človekovih pravic v RS je 6 let, v EU pa 5 let. Edina razlika, ki se pojavi v tem primeru, je, da v Sloveniji pravna izobrazba ni pogoj za kandidaturo, v EU pa je ta pogoj obvezen.

Eno izmed pomembnejših dejstev je, da varuh človekovih pravic ni oblast – njegova dejanja in akti niso obvezujoči za kršitelje. To velja tako za Slovenijo kot tudi Evropsko unijo. Obe instituciji varuha človekovih pravic se ukvarjata z odpravljanjem ugotovljenih nepravilnosti. V svoji pristojnosti nadzorujeta organe in institucije ter jih pri odkritih kršitvah oziroma nepravilnostih o tem tudi obveščata. Na kršitelja (pristojni organ) naslavljata predloge, mnenja, kritike in priporočila. Organ jih je dolžan obravnavati. Menim, da je v tem primeru pomembna dinamika reševanja problemov. To pomeni, da varuh človekovih pravic svoje naloge opravlja prilagodljivo in v skladu z naravo svojega dela. Predvsem pa je pomembno to, da varuh človekovih pravic teži k temu, da se najde sporazumna rešitev, ki bo ugodna tako za pritožnika kot tudi za samo institucijo. To je možno v primeru, če se zdi mogoče, da se nepravilnost odpravi.

Postopek pri varuhu človekovih pravic je v obeh obravnavanih institucijah podoben. V RS je začetek postopka pri varuhu povsem neformalen. Pobudo lahko vložijo vsakdo, ki meni, da so mu bile z dejanjem ali aktom državnega organa kršene človekove pravice. Pravica pritožbe pri Evropskem varuhu človekovih pravic pa je omejena na državljane, prebivalce in pravne osebe z registriranim sedežem v državi članici. Seveda je to povsem logično, saj se Evropski varuh ukvarja z zadevami, ki se tičejo EU, ostale zadeve zanj ne pridejo v poštev in jih ne obravnava. Pri obeh varuhih je pobudo/pritožbo potrebno oddati v pisni obliki, označeno s podatki pobudnika/pritožnika, razviden mora biti predmet pobude/pritožbe. Začetek postopka je v obeh primerih možen tudi na lastno pobudo varuha človekovih pravic. Iz sledenja medijev je namreč mogoče ugotoviti kar nekaj nepravilnosti, pri čemer lahko varuh takoj ukrepa.

Če pritožba ni v pristojnosti varuha, mora le-ta o tem obvestiti pritožnika in pritožbo posredovati na pristojen organ v reševanje. Pri tem je zanimivo to, da veliko ljudi dejansko ne ve, kam se obrniti po pomoč. Prav zato, ker institucije varuha človekovih pravic ne poznajo dovolj dobro, ponavadi pritožbo pošljejo na napačen naslov. Evropski varuh dobi ogromno pritožb, ki jih posreduje v reševanje nacionalnim varuhom.

Po končanem postopku in preiskavi sledijo ukrepi varuha človekovih pravic, ki se od primera do primera razlikujejo. Predvsem gre za predloge, kako izboljšati upravljanje institucij in organov, ponovno izvedbo določenega postopka, povrnitev škode posamezniku itd.

Obe instituciji varuha človekovih pravic morata ob koncu vsakega letnega zasedanja, Državnemu zboru/Evropskemu parlamentu, predložiti letno poročilo o svojem delu. Letno poročilo je pomembno za zelo širok spekter skupin in posameznikov, ki se zanj zanimajo. Predstavlja namreč raven spoštovanja človekovih pravic, opisani in predstavljeni so pomembni primeri, ugotovitve in mnenja ter predlogi varuha človekovih pravic. Torej vse, kar se je dogajalo v tekočem letu.

Tekom pisanja diplomskega dela sem ugotovila, da se instituciji varuha človekovih pravic v RS in EU praktično skoraj ne razlikujeta. Glede na to, da gre za instituciji z enakim poslanstvom, je to povsem razumljivo. Obstaja nekaj minimalnih razlik med njima, vendar so te le posledica drugačne ureditve v zakonodaji in predvsem drugačnih značilnosti države oz. okolja, v katerem sta ustanovljeni.

Med drugim sem opazila tudi – po mojem mnenju pomembno razliko. Institucije in organi EU so v večini primerov veliko bolj zainteresirani za sodelovanje z varuhom kot državni organi v Sloveniji. Iz tega razloga Evropski varuh oz. sama institucija, uživa veliko večji ugled kot pri nas. Država pri nas velikokrat zavlačuje zadeve ali pa se na pripombe varuha sploh ne odziva. Kar kaže na to, da niso pripravljene sprejeti predlaganih sprememb, ki bi njihovo delovanje le izboljšalo.

Če povzamem, ima poslanstvo varuha človekovih pravic dvoje razsežnosti. Na eni strani varuje človekove pravice, na drugi strani pa poskuša izboljšati delovanje ustanov. Končni cilj je v obeh primerih izboljšati storitve za državljane in dosežati dovolj visoko raven pri spoštovanju človekovih pravic ter temeljnih svoboščin.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

BRATOŽ, Nataša. Varuh človekovih pravic. Diplomsko delo. Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, 1997.

BUTALA, Aleš. Varuh človekovih pravic – pristojnosti in pooblastila. Podjetje in delo. 1995, letnik 1995, št. 5–6, str. 745–749.

BUTALA, Aleš. Prvih dvanajst let varuha človekovih pravic. Pravna praksa. 2006, leto 25, št. 48, str. 18–19.

FRANETIČ, Nataša. Varstvo človekovih pravic v razmerju do državne uprave: primerjava ombudsmana in Amnesty International. Diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2004.

GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor, RIBIČIČ, Ciril, KRISTAN, Ivan. Državna ureditev Slovenije. Uradni list Republike Slovenije, 1999.

GRAD, Franc. Temeljne značilnosti ustavne ureditve Evropske unije. Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, 2005.

GRILC, Peter, PODOBNIK, Klemen, ACCETO, Matej. Pravna ureditev EU in človekove pravice. V: CERAR, Miro, JAMNIKAR, Jon, SMRKOLJ, Maja (ur.): Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili. Društvo Amnesty International Slovenije, Mirovni inštitut, Ljubljana, 2002.

HORVAT, Bogomir. Varuh človekovih pravic v svetu in Sloveniji. Pravna praksa. 2001, letnik 2001, št. 16/17, str. 44.

KAUČIČ, Igor, GRAD, Franc. Ustavna ureditev Slovenije. GV založba, Ljubljana, 2003.

KAUČIČ, Igor, GRAD, Franc. Ustavna ureditev Slovenije. GV založba, Ljubljana, 2008.

KOCJANČIČ, Rudi, RIBIČIČ, Ciril, GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor. Ustavno pravo Slovenije. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2005.

KOMAN PERENIČ, Lidija. Novi protokoli k EKČP. Pravna praksa. 2001, letnik 2001, št. 35, str. 35–38.

KVAS, Bojana. Varuh človekovih pravic – smeri razvoja v Sloveniji. Magistrsko delo. Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, 2009.

MURGEL, Jasna. Človek v mednarodnem pravu. Grafiti studio, Maribor, 2003.

NAPRET, Nina. Evropski varuh človekovih pravic. Pravna praksa. 2007, leto 26, št. 44, str. VI–VIII.

NUSDORFER, Radica. Pogodba o Ustavi za Evropo. V: BROZINA, David, VATOVEC, Katarina, CERAR, Miro (ur.): Pogodba o Ustavi za Evropo: s komentarjem. GV založba, Ljubljana, 2005.

PERENIČ, Anton. Svet Evrope in človekove pravice. V: CERAR, Miro, JAMNIKAR, Jon, SMRKOLJ, Maja (ur.): Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili. Društvo Amnesty International Slovenije, Mirovni inštitut, Ljubljana, 2002, str. 59–88.

PAVČNIK, Marjan. Razumevanje temeljnih (človekovih) pravic. V: PAVČNIK, Marjan, POLAJNAR-PAVČNIK, Ada, WEDAM-LUKIČ, Dragica (ur.): Temeljne pravice. Cankarjeva založba, Ljubljana, 1997, str. 84–116.

PETRIČ, Andreja. Mednarodna ureditev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Diplomsko delo. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2009.

POSEGA, Manica. Institucija ombudsmana v Sloveniji in Združenem kraljestvu. Diplomsko delo. Filozofska fakulteta, Ljubljana, 2007.

RIBIČIČ, Ciril. Evropsko pravo človekovih pravic. Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, 2007.

ROTER, Petra. BOJINOVIĆ, Ana. Evropska unija in človekove pravice. V: FERFILA, Bogomil et al. (ur.): Zbornik o Evropski uniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2007, str. 167–186.

ROVŠEK, Jernej. Neformalni mehanizmi varstva človekovih pravic: ombudsmani in varuh človekovih pravic. V: CERAR, Miro, JAMNIKAR, Jon, SMRKOLJ, Maja (ur.): Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili. Društvo Amnesty International Slovenije, Mirovni inštitut, Ljubljana, 2002, str. 127–145.

ROVŠEK, Jernej. Varstvo človekovih pravic. Uradni list Republike Slovenije, 1994.

RUPNIK, Janko, CIJAN, Rafael, GRAFENAUER, Božo. Ustavno pravo Republike Slovenije, 2. spremenjena in dopolnjena izdaja. Pravna fakulteta, Maribor, 1996.

SKUBIC, Nataša. Evropski varuh človekovih pravic. Pravna praksa. 2008, letnik 27, št. 9, str. 34.

ŠKAMPERLE, Mojca. Vloga in položaj Varuha človekovih pravic v RS v procesu varovanja človekovih pravic. Diplomsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2008.

ŠTURM, Lovro. Pomen ustavnosodnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V: ZVER, Milan (ur.): Človekove pravice in svoboščine v tranziciji: primer Slovenije. Državni svet Republike Slovenije in Urad varuha človekovih pravic, Ljubljana, 1998, str. 23–45.

TRPIN, Gorazd. Varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V: KAUČIČ, Igor, BELE, Ivan (ur.): Nova ustavna ureditev Slovenije. Uradni list Republike Slovenije, 1992.

TRPIN, Gorazd. Oblike neformalnega varstva pravic državljanov. Vestnik za javno upravo. 1990, letnik 26, št. 1/2, str. 33–56

DRUGI VIRI

Evropa v srcu. Pogodba o Ustavi za Evropo. Zavod PIP, Maribor, 2005.

Evropski varuh človekovih pravic. Letno poročilo 2006.

Evropski varuh človekovih pravic. Letno poročilo 2007.

Evropski varuh človekovih pravic. Letno poročilo 2008.

Evropski varuh človekovih pravic. Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luksemburg, 2005.

The European Ombudsman and the authors. The European Ombudsman, Origins, Establishment, Evolution, Commemorative, volume published on the occasion of the 10th anniversary of the institution. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2005.

Varuh človekovih pravic RS. Letno poročilo Varuha človekovih pravic RS za leto 2008.

PRAVNI VIRI

Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006.

Pogodba o Evropski uniji. Uradni list RS MP 27/2004.

Amsterdamska pogodba. Uradni list EU C 340.

Pogodba iz Nice. Uradni list RS MP, 27/2004.

Lizbonska pogodba. Uradni list EU C 306.

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Uradni list RS (13. 6. 1994) MP, št. 7-41/1994 (RS 33/1994).

Listina o temeljnih pravicah Evropske unije. Uradni list EU C 303

Statut Evropskega varuha človekovih pravic. Uradni list EU L 113.

Izvedbene določbe Evropskega varuha človekovih pravic. Uradni list EU L 145.

Poslovnik Evropskega parlamenta. Uradni list EU L 44.

Memorandum o soglasju med Evropskim varuhom človekovih pravic in Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov. Uradni list EU C 27.

Zakon o Varuhu človekovih pravic. Uradni list RS, št. 71/93, 15/94.

Poslovnik Varuha človekovih pravic. Uradni list RS, št. 54-2474/1998, 101-4930/2001, 58-2572/2005.

INTERNETNI VIRI

CERAR, Miro. Človekove pravice.

URL=http://www.ius-software.si/Novice/prikaz_Clanek.asp?id=25837&Skatla=17.
15. 10. 2009

Človekove pravice.

URL=http://www.ednevnik.si/entry.php?w=jamnik&e_id=32431. 20. 10. 2009

Človekove pravice.

URL=http://www.ednevnik.si/entry.php?w=jamnik&e_id=32433. 20. 10. 2009

Evropski varuh človekovih pravic.

URL=<http://www.ombudsman.europa.eu/> 10. 12. 2009

Lizbonska pogodba

URL=http://europa.eu/lisbon_treaty. 26. 2. 2010

Pogodba o Ustavi za Evropo.

URL=http://www.svrez.gov.si/si/aktualne_teme/lizbonska_pogodba/pogodba_o_ustavi_za_evropo. 7. 11. 2009

Portal Evropske unije.

URL=<http://europa.eu/> 4. 11. 2009

Temeljne pravice.

URL=http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/fundamental_rights/fund_rights_1004_sl.pdf. 25. 10. 2009

Varuh človekovih pravic.

URL=<http://www.varuh-rs.si/> 20. 11. 2009

Vladni evropski portal. Pogosta vprašanja.

URL=<http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/pogosta-vprasanja/> =1. 10. 11. 2009

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

EKČP	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
ESČP	Evropsko sodišče za človekove pravice
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EP	Evropski parlament
LISTINA	Listina EU o temeljnih pravicah
PES	Pogodba o Evropski skupnosti
PEU	Pogodba o Evropski uniji
SE	Svet Evrope
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZUP	Zakon o upravnem postopku
ZVarCP	Zakon o varuhu človekovih pravic

SEZNAM TABEL

Tabela 1: Število odprtih zadev pri Varuhu človekovih pravic za obdobje 2002-2008... 41

Tabela 2: Število zadev v obravnavi pri Varuhu človekovih pravic v letu 2008..... 43

Tabela 3: Število zaključenih zadev v obravnavi Varuha človekovih pravic v obdobju 2002-2008 44

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Študentka Maša Kos izjavljam, da je diplomsko delo z naslovom Primerjava Varuha človekovih pravic v RS in Evropskega varuha človekovih pravic moje avtorsko delo pod mentorstvomizr. prof. dr. Rudija Kocjančiča. Soglašam z objavo dela na spletu.

Diplomsko delo je lektorirala Petra Sternad univ.dipl.prof.slov. .

Ljubljana, april 2010

Podpis: